

CAPÍTULO DECIMOPRIMERO

EFFECTOS DE LA TERMINACIÓN DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA . 203

- I. Vacío de implementación por la extinción de la Secretaría de Justicia . . . . . 203
- II. Dialéctica entre la continuidad y la terminación en la vida de la Secretaría de Justicia . . . . . 206
- III. Fundamentos constitucionales de un órgano del Ejecutivo que asista al Poder Judicial . . . . . 214

## CAPÍTULO DECIMOPRIMERO

### EFFECTOS DE LA TERMINACIÓN DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA

Páginas atrás nos hemos referido al objeto principal que llenaba la Secretaría de Justicia, cuyo deber se centraba en implementar las medidas conducentes que facilitaban el desempeño de la administración de justicia, que estaba a cargo del Poder Judicial. Antaño, la Secretaría dedicaba su tiempo a implementar esas medidas, y el examen que efectuamos sobre tal implementación entre 1821-1917 produjo interesante información sobre su desempeño, tal como se apreció en un capítulo precedente.

#### I. VACÍO DE IMPLEMENTACIÓN POR LA EXTINCIÓN DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA

Tal como lo hemos podido constatar a través de las contribuciones de los juristas citados páginas atrás, algunos de los defectos principales de la administración de justicia son un producto de la desaparición de la Secretaría de Justicia, pues su eliminación ha dejado, como huella perniciosa, dolencias sociales que derivaron del vacío de desempeño que dejó. Analizar este vacío mucho puede contribuir a comprender su utilidad pública e histórica para el país durante su existencia, así como aquilatar sus defectos y desviaciones.

Los efectos derivados de la extinción de la Secretaría de Justicia son perniciosos en dos sentidos: en primer lugar, tal como lo vamos a examinar más adelante, el debate parlamentario de Querétaro contra la práctica seguida en otros asuntos, discutió de manera insuficiente, insatisfactoria y súbita la cesación de la Secretaría de Justicia. En segundo lugar, muy probablemente, como una secuela de tal premura e insuficiente reflexión, el resultado obtenido no solamente no siguió la vía que arribara a un objetivo lisonjero, sino que no se produjo un resultado cercano a la intención que lo estimuló. Es más: el resultado producido no podría ser otro que el inherente al proceso seguido en la elaboración del dictamen parlamentario, que no procedió por la vía de presentación de argumentos que conciliaran en persuasiones mutuas entre los debatientes, sino por la ruta de la negociación. Cuando se sigue semejante senda no existe una consecuencia prefijada, pues el resultado es incógnito e incierto, ya que emana del curso de las transacciones de los participantes; es decir, del regateo, jaloneo y capacidad de puja que tienen las partes. Por consiguiente, ocurrió un “desenlace”,

en el sentido de una derivación imprevisible a partir de un conjunto de acciones.<sup>338</sup>

En tercer lugar, hay que considerar la brecha existente entre la intención explícita y el resultado obtenido, pues, aunque seguramente el designio de los congresistas era mejorar a la justicia, produjeron, sin embargo, una desvirtuación más extendida. Los efectos viciosos, además, han sido una carga para muchas generaciones sucesivas, porque la medida congresional quedó plasmada en la Constitución, para hacerse permanente. Así, tales vicios se han ido acumulando gradualmente, creándose problemas cuya erradicación se dificulta más y más.

Finalmente, debemos constatar el efecto amputatorio en el proceso del flujo legislativo, que rigió al Estado mexicano entre 1821 y 1917. Al efecto, las palabras de Emilio Rabasa son suficientemente sugetivas para dar cuenta del hecho:

la supresión del Departamento de Justicia en los órganos del gobierno cegó la única fuente de legislación con que este país contó durante su vida autónoma. No me resuelvo a lamentar la desaparición de un elemento de utilidad discutible dentro del sistema federal; pero mientras no sea sustituido eficazmente en la iniciativa de la legislación, siempre se deplorará la ausencia del Departamento que produjo la codificación civil, penal y mercantil y dio con ella a los Estados, modelos que sirvieron para la unificación de las leyes en la República. La iniciativa oficial tendrá siempre los inconvenientes de su carácter autoritario, pero no puede ser reemplazada por otra; la Secretaría exclusivamente encargada de la materia sentía el peso del deber y de la responsabilidad de su encargo, tanto que solía padecer la manía de reformar las leyes y de rehacer los códigos por entero, sin llegar nunca a las raíces como la necesidad reclama y que sólo el espíritu libre es bastante audaz para arrancar de cuajo.<sup>339</sup>

Una vez extinta la Secretaría de Justicia, luego de casi cien años de vida, la cuestión por plantearse se refiere al impacto que produjo el artículo 14

338 La idea de "desenlace" se debe a Graham Allison, quien discierne que existen decisiones y acciones de los gobiernos, que se generan como consecuencias políticas. No se trata de un producto deliberadamente elegido para resolver un problema, sino del resultado de negociaciones, coaliciones, compromisos, competiciones, e incluso malentendidos, entre distintos jugadores competitivos cuyos conceptos sobre un problema son diferentes. Su carácter de consecuencia "política" obedece a que el ingrediente básico del cual deriva el desenlace, es la negociación. La índole de los productos de gobierno como desenlaces, deriva del carácter plural de los portadores del poder y de su desacuerdo con respecto a lo que hay que hacer; es decir, son las diferencias que condicionan al resultado. Es la política la que resuelve, mediante la negociación, la acción de gobierno que es adoptada. Allison, Graham, "Conceptual Models and the Cuban Missils Crisis", *The American Political Science Review*, vol. LXIII, núm. 3, 1969, pp. 707 y 708.

339 Rabasa, Emilio, "Organización de la Suprema Corte de Justicia y juicio de amparo" (1922), *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917. Antología*, México, Gobierno del Estado de Querétaro e Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987, p. 358.

transitorio constitucional en la administración de justicia. Uno de los influjos más dañinos fue la dispersión de las actividades, pues las atribuciones antaño asignadas a un solo organismo de la administración pública se distribuyeron en instituciones diferentes: la Secretaría de Gobernación, el Ministerio Público y el gobierno del Distrito Federal.

Por lo que toca a la Secretaría de Gobernación, a ella pasaron en 1917 las competencias referentes al auxilio del Poder Judicial de la Federación, para el debido ejercicio de sus funciones, así como la tramitación de los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia; el ejercicio de las facultades que al Ejecutivo Federal concede el artículo 111 constitucional; y la recopilación sobre atributos personales, académicos y técnicos de los funcionarios judiciales.<sup>340</sup> Se le trasladó, igualmente, lo relativo al nombramiento de los procuradores de Justicia de la República y del Distrito Federal, y la organización de la prevención social contra la delincuencia, estableciendo en el Distrito Federal a los tribunales de menores e instituciones auxiliares, las escuelas correccionales, los reformatorios y casas de orientación, así como las colonias penales, cárceles y establecimientos penitenciarios. Se le adscribió también la ejecución y reducción de las penas, y aplicación de la retención por delitos del orden federal o común en el Distrito Federal.

En ese mismo año, al Ministerio Público del fuero común se le encomendó la promoción de lo necesario para la recta y pronta administración de justicia, y para recibir las manifestaciones de bienes de los funcionarios del Distrito Federal, así como para hacer del conocimiento del Tribunal Superior y del presidente de la República, los abusos o irregularidades advertidos en los juzgados y los tribunales, y promover ante el jefe del Ejecutivo las iniciativas de ley y la expedición de reglamentos para la buena administración de justicia en el Distrito Federal, y el trámite de exhortos. Asimismo, fue facultado para tramitar los casos de extradición y denunciar las contradicciones que se observen en las tesis que sustentaran las diversas Salas de la Suprema Corte de Justicia, los tribunales colegiados y los del orden común.<sup>341</sup>

Por su parte, el gobierno del Distrito Federal interviene en lo que se refiere a la tramitación de indultos por delitos del orden común, el control, disciplina, alimentación y trabajo de los reclusos, y seguridad y buen trato de los mismos; y en la implantación de los sistemas de regeneración y de organización penitenciaria.

La desaparición de la Secretaría de Justicia derivó en la transferencia de funciones hacia una secretaría de Estado y un departamento administrativo

340 Gaxiola, Francisco Javier, "Sobre la creación de una Secretaría de Justicia", *El Foro*, México, cuarta época, núm. 32, enero-marzo, 1961, pp. 74 y 75.

341 *Ibid.*

—hoy extinto en tal condición—, cuya operación, organización y cometidos son similares, pues su índole es la misma. Sin embargo, también comprendió al Ministerio Público, una institución *sui generis* del Estado de derecho, encarnado en las procuradurías, cuyas características no corresponden a la naturaleza de una secretaría de Estado. Desde una perspectiva propiamente organizativa, el traslado de facultades a estas últimas significó un desajuste de implementación por la diversidad de sus objetos, dentro del conjunto de la administración pública.

## II. DIALÉCTICA ENTRE LA CONTINUIDAD Y LA TERMINACIÓN EN LA VIDA DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA

Uno de los argumentos presentados por los juristas en los años cincuenta y sesenta, sobre el efecto de la extinción de la Secretaría de Justicia fue el pernicioso decaimiento judicial acrecentado a partir de la cesación; de aquí su propuesta en el sentido de que el presidente de la república, debería contar con la cooperación de una organización administrativa exclusivamente dedicada a la asistencia de la judicatura, fuera ésta *grande o pequeña*, cuyo principio organizativo fuera la unidad de criterio.<sup>342</sup> Estas ideas, externadas por Eugenio Ramos Bilderbeck, disciernen sobre la necesidad de tal secretaría, pero en su opinión, la creación debería hacerse sobre bases bien distintas a la que existieron durante casi cien años, y es el objeto de este libro.

Dicho autor no estaba pensando en una simple restauración institucional, pues observaba en la extinta Secretaría defectos que no se pueden ocultar, y que hablan no solamente de deficiencias organizativas, sino de males funcionales de desempeño muy reprochables. En su opinión, estuvo caracterizada por una existencia y tendencias casi puramente burocráticas, así como escasa trascendencia de miras efectivas en lo tocante a los elevados fines inherentes a la administración de justicia, tales como la superación profesional de los peritos en ciencia del derecho y la divulgación de elementales conocimientos jurídicos.

La extinta dependencia de la administración pública tampoco era moderna, como lo hace ver Ramos Bilderbeck, pues representaba rasgos de obsolescencia y sentido carente de innovación. En contraste, una nueva Secretaría de Justicia podría

colaborar con el presidente de la República, con objeto de que éste, con la correspondiente cooperación del Poder Legislativo, contribuya eficaz y eficientemente en el desempeño de las funciones que nuestra Constitución le

<sup>342</sup> Ramos Bilderbeck, Eugenio, "Por una Secretaría de Justicia", *El Foro*, México, cuarta época, núm. 32, enero-marzo, 1961, p. 51.

asigna específica e implícitamente, no sólo para que se nos dé un buen servicio público de justicia, sino para que tengamos el mejor que humanamente nuestra República pueda tener.<sup>343</sup>

En fin, había llegado el tiempo de que el jefe del Ejecutivo Federal dispusiera del órgano apropiado en lo que corresponde a sus funciones referentes a los nombramientos judiciales y la atención sobre la conducta de los altos funcionarios judiciales, por cuanto promotor de lo que se relacione con el positivo mejoramiento de la justicia en México.

Si se atendiera únicamente la perspectiva de Ramos Bilderbeck, las dolencias organizativas y funcionales de la Secretaría de Justicia hablarían suficientemente de la incapacidad habida hasta 1917 para implementar adecuadamente sus actividades y, por consiguiente, avalarían los motivos de su extinción. Sin embargo, existen enfoques distintos entre los hombres de leyes que han explorado el tema de dicha institución administrativa, tal como lo exploya Ricardo Couto. Su visión sobre la Secretaría difiere sustancialmente del planteamiento de Ramos Bilderbeck: a lo largo de su artículo —sugestivamente titulado “Sobre la imperiosa necesidad de restaurar la Secretaría de Justicia”— da cuenta del porqué del procedimiento de restablecimiento institucional que sugiere.

Un análisis comparado de ambas posiciones sobre el desempeño de la Secretaría de Justicia, con base en el historial de actividad entre 1821 y 1917, corroboró todavía más la idea explícita en la tesis de Couto, que la de Ramos Bilderbeck, pues no hay evidencias tácitas de que dicha Secretaría estuviera impregnada de burocratismo y careciera de elevación de miras. Sin embargo, tampoco debemos pensar que en ella todo era virtud, castidad y carencia de identidad estamental, tal como lo resaltó Justo Sierra, quien observaba en la Secretaría de Justicia un fuerte signo corporativo a favor de los profesionales de la abogacía. La solución a estos males eran tan radicales, que hay que recordar que Sierra propuso la extinción de dicha Secretaría. Pero la opinión de don Justo era interesada, pues sus miras eran las de independizar a la instrucción pública, para elevarla al rango de Secretaría de Estado.

En realidad no existe un dilema absoluto entre restaurar y crear: todas las administraciones públicas del planeta son el resultado actual de un doble proceso de prolongación del pasado y de impulso del presente. Hay que recordar que la administración pública está caracterizada principalmente por la continuidad. Sobre esta línea, Alejandro Nieto advertía sobre la “necesidad de una constante renovación de las instituciones”, porque:

<sup>343</sup> Ramos Bilderbeck, “De la innegable necesidad de la existencia de una Secretaría de Justicia”, *El Foro*, México, cuarta época, núm. 32, enero-marzo, 1961, p. 32.

al hombre no le es dado, como a dios, el recrearse en su obra y descansar [...] la administración ofrece siempre el aspecto de un gran edificio con alas a medio edificar todavía y alas ya ruinosas. A este cuadro debe añadirse el de las alas que, recién edificadas, están desiertas por no ser habitables.<sup>344</sup>

La administración pública, entonces, se rige por la continuidad: lo que fenecer no es la *vida en sí*, sino la *forma de la vida* de la administración pública, esto es, su organización actual. Sin embargo, evocando la metáfora de Alejandro Nieto, debemos observar que el desarrollo de la administración asemeja a la construcción perenne de un edificio. Así, aquella ala desechada por obsoleta e inservible, pasado el tiempo puede ser remodelada y puesta en condiciones óptimas para ser usada de nuevo. Esto quiere decir que una organización puede ser recuperada y puesta nuevamente en funcionamiento.

Una fortuna perversa acompañó la existencia casi centenaria de la Secretaría de Justicia: la amenaza de su muerte. En contraste con otras dependencias de la administración pública, cuya salud siempre fue suficiente para conservar su vida, incluso en épocas tan desastrosas para el país como las ocupaciones norteamericana y francesa, la Secretaría de Justicia estuvo amenazada hasta en sus momentos de mayor vigor organizativo y funcional. Las palabras de Justo Sierra así lo testimonian, pero por si fueran insuficientes, está la ya invocada voz de Joaquín Iturbide, secretario de Justicia, quien en 1835 hablaba de "las diversas proposiciones hechas en diferentes tiempos por celosos individuos sobre reformas y aún la extinción de la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos".<sup>345</sup>

La administración pública se rige por la continuidad, hay que recordarlo, y ciertamente son las organizaciones los procesos fluyentes que cambian de forma, consistencia y perfil; hoy están, mañana no, pero quizá más adelante estén nuevamente presentes. Las causas que aquí se pueden invocar son tanto de índole cuantitativa como de naturaleza cualitativa. Sin embargo, el peso de las segundas es ciertamente aleccionador como explicación de la naturaleza precisamente moderna de la continuidad, aunque sus raíces tienen una carga histórica decisiva. La continuidad, como propia de la modernidad administrativa, está principalmente caracterizada en el Estado moderno, y si bien no es siempre el desarrollo administrativo determinante para asegurar la continuidad estatal hasta el presente, es cierto que en muchos casos fue decisiva. Aquí es conveniente hacer una clara diferenciación entre una administración no-burocrática y una administración burocrática, pues normal-

<sup>344</sup> Nieto, Alejandro, *El mito de la administración prusiana*, Sevilla, Instituto García Oviedo, p. 14.

<sup>345</sup> *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, correspondiente al año de 1835*, México, Imprenta del Águila, 1835, signada por Joaquín de Iturbide, enero 26 de 1835, p. 1.

mente su identificación es fuente de grandes errores que hacen fracasar el diseño e implementación de las *Policías* públicas.

Por principio, hay que considerar que ambas administraciones son indispensables para cualquier Estado, del pasado o del presente. Max Weber explicó, prístinamente, que no “toda gran organización estatal históricamente conocida ha implicado una administración burocrática. Pues ante todo, la subsistencia temporal de cualquier gran Estado o la unidad de cultura implicada por el mismo no dependen siempre de una estructura burocrática”.<sup>346</sup> Por ejemplo, en China la burocratización y la solidez de la cultura marcharon de la mano, pero no fue así en otros Estados, donde la continuidad fue efímera por la ausencia de una administración burocrática.

La continuidad ha sido asegurada plenamente por medio de ingredientes culturales, como en los califatos y sultanatos musulmanes que se sucedieron en la historia, y cuya administración era de naturaleza patrimonial; o por elementos puramente políticos, como ocurrió con el longevo Sacro Imperio Romano Germánico, a pesar de la ausencia de una administración burocrática. Igualmente, la presencia de la administración burocrática no siempre es un salvoconducto de la continuidad, como se pudo probar en el Bajo Imperio Romano y Bizancio, que se desplomaron a pesar del desarrollo de ese tipo de administración.

La administración, en suma, no debe ser precisamente *burocrática* para asegurar la continuidad, pero siendo el caso, semejante carácter es el que asegura que la administración pública efectivamente garantice la continuidad. Han existido estados cuya base de unidad fue la política o la cultura, pero su continuidad fue muy frágil a falta de desarrollo administrativo burocrático.

Atendiendo la índole opcional del caso, para Weber la administración burocrática es la que puede asegurar más sólidamente a la continuidad organizativa, debido principalmente a su carácter: la intensidad, es decir, “la ampliación intensiva y *cualitativa* y el desarrollo interno de las tareas administrativas”. Se trata, pues, de “la *intensidad* de la administración, es decir, la aceptación del mayor número posible de tareas para su continua elaboración y tramitación [...]”.<sup>347</sup> Esta capacidad, que ninguna otra administración tiene, ni detentó antaño, es la divisa principal de la burocracia como agente de la continuidad social de las organizaciones. Sin aceptar ni rechazar lo dicho por Max Weber, pues modernamente las organizaciones más eficientes han abandonado el modelo burocrático, ciertamente la lección histórica en este tipo de administración es el que más ha obrado a favor de la continuidad.

346 Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1966, dos tomos, t. I, pp. 727-729.

347 *Idem*, p. 729.



Estas reflexiones explican por qué, tratándose de un tipo u otro, una de las experiencias más fructuosas ofrecidas por la continuidad en administración pública consisten en la tendencia a la perpetuación vigente de las funciones y las organizaciones. Esta continuidad está fielmente retratada no sólo en épocas de paz y tranquilidad social, sino también en los sucesos especialmente marcados por el cambio radical, tales como los momentos revolucionarios, y quizá su mejor ejemplo sea la Revolución francesa. Tal como lo explicó Alejandro de Tocqueville, los revolucionarios se cuidaron de desechar todo aquello que procedía del pasado, y sin embargo, la República fue edificada sobre los firmes cimientos heredados por el antiguo régimen; porque,

en los países en que la administración pública ha llegado a organizarse eficientemente, surgen pocas ideas, deseos y pesares, se encuentran pocos intereses y pasiones que no lleguen tarde o temprano a manifestarse sin disfraz (...) no son, como se ha dicho tantas veces, los principios de 1789 en materia de administración los que triunfaron en esta época y después, sino, por el contrario, los del antiguo régimen, que se pusieron de nuevo en vigor. Si se me preguntara cómo esta parcela del antiguo régimen pudo ser transportada en su totalidad a la nueva sociedad e incorporarse a ésta, responderé que si la centralización no pereció con la Revolución es porque ella misma fue el principio de la Revolución y su signo.<sup>348</sup>

La continuidad administrativa explica las razones por las cuales las organizaciones y funciones de la administración pública de un régimen determinado pasan a otro diferente, incluso radicalmente, conservando un gran cúmulo de identidad y singularidad propias. Esta continuidad discierne el modo como la Secretaría Justicia transitó del régimen porfiriano, al gobierno revolucionario, aunque en el Plan de San Luis Potosí, propuesto en octubre 5 de 1910, Francisco I. Madero había acometido radicalmente contra el régimen de Porfirio Díaz, alegando que tanto el Poder Legislativo como el Poder Judicial estaban enteramente supeditados al Poder Ejecutivo. Además, particularmente la justicia, en lugar de dar su protección al débil, solamente servía para legalizar los despojos de que era objeto por parte del fuerte.<sup>349</sup> La situación era tal, que los jueces, más que fungir como representantes de la justicia, se desempeñaban como agentes del Poder Ejecutivo, cuyos intereses servían fielmente.

Sin embargo, Madero, con base en esta dramática condena, veía como único remedio el derrocamiento de la dictadura, no solamente la termina-

<sup>348</sup> Tocqueville, Alexis de, *El antiguo régimen y la revolución*, Madrid, Ediciones Guadarrama, 1969, pp. 15 y 96.

<sup>349</sup> 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. 53-58.

ción de la Secretaría de Justicia. Para avalar este concepto, Antonio Martínez Báez apunta que no conoce ningún cargo concreto que se haya lanzado contra los secretarios de Justicia porfiriana, ni que plan revolucionario alguno se hubiera pronunciado por la desaparición del citado Ministerio. Un dato muy significativo al respecto, que no se puede soslayar, es que, al brotar la Revolución de 1910, y dar paso a la primera organización del régimen de la insurrección, fue nombrado como secretario de Justicia, Manuel Vázquez Tagle. Al triunfar el movimiento maderista, subsistió la Secretaría de Justicia durante la presidencia provisional encabezada por Francisco León de la Barra, así como durante el régimen constitucional presidido por el propio Madero. La Secretaría de Justicia perduró, asimismo, en la época golpista de Victoriano Huerta.

Dicho sea de paso, habida cuenta de que una de las causas esgrimidas sobre la extinción de la Secretaría de Justicia es que sus titulares pasaban consignas a los jueces, tanto en la época de Díaz como en la de Huerta, Antonio Martínez Báez da cuenta de un testimonio que habla de algunas de sus virtudes.<sup>350</sup>

Más adelante, al dar inicio la segunda fase de la Revolución, a través del movimiento constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza, cuyo objeto principal era combatir a la usurpación huertista, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista decretó en octubre 17 de 1913 la organización del despacho de los ramos de la administración pública, considerando que la mayor parte del territorio nacional ya estaba bajo el dominio de las fuerzas a su mando.<sup>351</sup> Creó a ocho secretarías, entre ellas la de Justicia, cuyas funciones reprodujeron fielmente las contenidas en el decreto sobre las Secretarías de Estado de 1891, salvo la mención de las relaciones con la Suprema Corte, debido a que entonces este tribunal estaba suspendido.<sup>352</sup>

350 "Como una digresión en nuestro examen, pero que viene al caso, pues he escuchado algunas veces, que se suprimió la Secretaría de Justicia porque el Ministro de Huerta daba consignas a las autoridades judiciales, quiero citar lo que el antiguo profesor de Derecho Constitucional de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, don Rodolfo Reyes, dice en sus Memorias Políticas: '[...] sólo diré que en el Ministerio [de Justicia] me esforcé por cumplir con la ley en lo posible y por guardar la compostura jurídica en aquél caos. Inauguré la costumbre de ir a dar parte de mi nombramiento, de Poder a Poder, a la Suprema Corte de Justicia; evité las consignas en cuanto pude; nombré Procuradores General y Local a dos hombres de bien, [...] y les señalé como misión especial velar por los presos, aunque, sobre todo en tiempos del Doctor Urrutia, llegaron a estar mucho más seguros en las prisiones que exarcelados"', *ibid.*

351 "Decreto que crea ocho Secretarías de Estado adscritas a la Primera Jefatura del Ejército Constitucionalista, de diciembre 3 de 1913", *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, cinco volúmenes, t. V, vol. II, pp. 323-326.

352 De conformidad con la reorganización de la administración pública en 1891, la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública prosiguió encarando la responsabilidad de desempeñar las siguientes materias, referentes a la justicia: relaciones con la Suprema Corte; tribunales de circuito y juzgados de distrito; expropiación por causa de utilidad pública; indultos y conmutaciones de penas por delitos del fuero federal y por los del orden común en el Dis-

Una vez triunfantes, al producirse la escisión de los bandos revolucionarios, la Secretaría de Justicia fue establecida por el sector convencionista. Hay que señalar que la Secretaría de Justicia estuvo en funciones durante todo el tiempo en que existió el gobierno convencionista, es decir, de noviembre 5 de 1914 a noviembre 26 de 1916, si bien careció de titular durante el periodo conducido por Francisco Lagos Cházaro;<sup>353</sup> asimismo, conviene recalcar que se conservó junto con la Procuraduría de la República, recién creada, que operó entre noviembre 5 de 1914 y enero 16 de 1915. A pesar de que dicha Procuraduría fue una criatura convencionista, los carrancistas no decretaron su extinción, sino que, por el contrario, constituyó un antecedente del Departamento Judicial.

Desde que el Constituyente de 1917 suprimió a la Secretaría de Justicia, y a pesar de que se ha dicho que en alguna etapa de su vida fue un instrumento de consigna al servicio del Ejecutivo y las clases privilegiadas, no han dejado de reconocerse los importantes servicios que prestó al país en la larga historia de su existencia. No está por demás que se recuerde que, gracias a su iniciativa, nació toda la legislación que rigió al país hasta diciembre de 1917.<sup>354</sup> Entre otras relevantes leyes, que en su época fueron modelos de legislación, hay que mencionar a las de Reforma, en cuya preparación tuvo particular intervención el entonces ministro de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, Manuel Ruiz.

Ante este hecho histórico tan significativo, contrasta abruptamente la ligereza con que procedió el Constituyente de 1917 cuando suprimió, de un plumazo, a dicha Secretaría, como si su prolongado funcionamiento hubiera sido perniciosamente nocivo para la República. No bastaron los servicios que prestó al país, ni la presencia de titulares tan distinguidos no solamente como jurisconsultos, sino como hombres probos, patrióticos e independientes de criterio, tal como lo fueron José Manuel Herrera, José Justo Corro, Mariano Riva Palacio, José Bernardo Couto, Ponciano Arriaga y otros más. Ni la satisfactoria implementación de sus deberes, ni secretarios de Justicia tan destacados, fueron obstáculo para suprimir tan aceleradamente aquel órgano de administración pública federal. Pero probablemente no sea tan reprochable la extinción de la Secretaría, pues ninguna organiza-

trito y territorios; relaciones con los tribunales y juzgados del Distrito Federal y territorios; Ministerio Público; notarios y agentes de negocios; y estadística criminal. "Decreto que establece el modo cómo deben distribuirse los negocios en las Secretarías de Estado, de mayo 13 de 1891", *ibid.*, pp. 89-91.

353 *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, cinco volúmenes, t. V, vol. II, pp. 345-348.

354 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. 44 y 45.

ción de la administración pública es eterna, sino la premura e insuficiente discusión sobre la medida a ser tomada.

Uno de los desacuerdos más fuertes que han ofrecido los juristas a la extinción de la Secretaría, fue la incapacidad de los sucesivos gobiernos revolucionarios y posrevolucionarios para resarcir lo que juzgan fue un error. Sostuvieron que, si tan drástica medida pudo tener alguna justificación en momentos de efervescencia política, cuando aún estaba vivo el recuerdo de las injusticias que se cometieron a través de aquella Secretaría durante el porfirismo y el régimen usurpador de Huerta, ya no existían justificaciones que lo avalaran habiendo pasado ya tantos años y el fuego de la pasión se había extinguido, dando paso a un país en el que es vigente la paz y la serenidad. Insistieron en que ya no había motivo para que aquel recuerdo siga siendo una razón de peso tal, que obre contra la restauración de la Secretaría de Justicia y "los oídos del gobierno se hagan sordos al clamor que se levanta de todos los ámbitos de la República en contra de la administración de justicia, sin querer darse cuenta de la necesidad que hay de crear un órgano que, estudiando las causas del mal, busque los remedios apropiados".<sup>355</sup>

Para los juristas era patente, —en las décadas de los cincuenta y sesenta—, la razón histórica que sufragó la existencia de la Secretaría de Justicia y que la hizo transitar de un régimen a otro, como una necesidad pública. El tránsito de la Secretaría de Justicia del antiguo régimen a la Revolución, parafraseando a Tocqueville, ocurrió debido al peso de las ancestrales tradiciones administrativas mexicanas que habían hecho que la misma Secretaría transcurriera de los regímenes de Juárez y Lerdo de Tejada, al gobierno porfiriano; incluso, retornando hasta su nacimiento, no debemos olvidar que dicha Secretaría fue creada por el Primer Imperio, que sirvió tanto para la República federal como para la República central, y que, pasando por la dualidad gubernamental de la República y el Segundo Imperio, además de varias dictaduras y diversos congresismos, la Secretaría de Justicia subsistió hasta los primeros gobiernos revolucionarios, a partir de los cuales feneció.

Sin embargo, no solamente pueden extenderse argumentos históricos sustanciosos a favor de la existencia de la Secretaría de Justicia, sino también los propiamente inherentes al México moderno. Al efecto, no deja de impresionar la lúcida imagen que del país hacía Ricardo Couto, hace más de treinta años, y que desde muchos aspectos se prolonga hasta nuestros días.<sup>356</sup> Explicó que la función gubernamental, antaño esencialmente política, ha tornado a ser también fundamentalmente un desempeño de carácter económico, pues hacer producir a la riqueza nacional en el máximo de rendimiento con miras a obtener, sin distinción de clases y con la coopera-

355 *Idem*, p. 45.

356 *Idem*, p. 46.

ción de todos los grupos sociales, un bienestar colectivo, ha sido la meta de los gobiernos posrevolucionarios. Para alcanzar semejante meta, se han creado organizaciones centralizadas y organismos descentralizados, los cuales, directa o indirectamente, han contribuido al desarrollo de la riqueza nacional.

Y, no obstante, añade que

una buena administración de justicia es un factor indispensable para el progreso y desarrollo de la economía nacional; de nada sirve que, con leyes sabias y estímulos adecuados se fomente la inversión de capitales para obtener el mayor rendimiento de la riqueza; de nada sirve que abriéndose nuevos campos al ejercicio de la actividad privada se fomente el espíritu de empresa; de nada sirve que por éstos y por otros medios se busque la cooperación de todos los grupos sociales para hacer de nuestra nación un mundo en el que todos, de acuerdo con nuestras facultades y sin distinción de clases, disfrutemos de una porción de la riqueza común; de nada sirven todos estos esfuerzos sin que exista una buena administración de justicia; ella forma parte del engranaje que mueve el funcionamiento de la actividad gubernamental; la falta de una buena justicia ahuyenta el capital y hace excépticos a los hombres de empresa y al obrero mismo; el espíritu de cooperación, que es la base para la formación de este nuevo mundo en el que se busca una mejor repartición de los beneficios sociales, no puede desarrollarse sino en un clima de fe y seguridad y garantía; en este sentido, una buena administración de justicia es un complemento obligado para el desarrollo económico del país; forma parte, y muy importante, de la actividad del Estado para alcanzar las metas que se propone; ya no se trata sólo de una función política en que descansa la existencia del Estado; es, además de esto, una función que mira al progreso de la economía nacional.<sup>357</sup>

### III. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE UN ÓRGANO DEL EJECUTIVO QUE ASISTA AL PODER JUDICIAL

Normalmente suele considerarse que la perversión de las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Judicial emana del primero. Esto no es necesariamente cierto, ya que la corrupción puede surgir sin necesidad de contacto externo, pues el virus del vicio se engendra en cualquier organización pública.

Además, la corrupción judicial es añeja, tal como se puede apreciar en el siguiente pasaje de un libro escrito en 1756:

De esta manera se administra la justicia en la mayor parte de la Europa. Nosotros nos contentamos de mil leyes extranjeras, inciertas, contradictorias, que no tienen relación alguna con nuestros tiempos, con nuestras costumbres, ni

con el estado del país en que habitamos. Nosotros empeñamos a los abogados y los procuradores, por las especies que les damos, a prolongar los procesos, y lo que es más, ellos se sirven de las mismas leyes para hallar mil escapatórias. Y para discurrir mil trampas de las cuales somos las víctimas nosotros. Nosotros vendemos los empleos de judicatura, o si los damos graciosamente, es sólo con objetos personales e interesados. Todo el mundo deplora estas desgracias, pero nadie emplea los medios necesarios para remediarlas. En los países en donde las cosas van un poco mejor, se escriben nuevos tratados sobre las leyes y la jurisprudencia que se dedican a los soberanos, los cuales aceptándolos dan bastante a conocer que sienten ellos mismos los males que padecen sus vasallos, pero mientras no se rectifiquen las leyes quedaran las cosas siempre sobre el mismo pie en que las tenemos.<sup>358</sup> El que en los regímenes políticos fundados en el moderno Estado de derecho hagan intervenir al Ejecutivo en algunos asuntos del Poder Judicial, tales como el auxilio administrativo que se le preste, o a través de la procuración de justicia, tiene como objeto facilitar la buena marcha de sus funciones. Pero, al mismo tiempo, también se plantea como una contención necesaria concebida dentro del principio de división de poderes.

La Constitución de 1917 confiere al Poder Ejecutivo la intervención en el Poder Judicial, como una expresión de frenos y contrapesos. Por consiguiente, existen disposiciones constitucionales que justifican legalmente la existencia de un órgano que auxilie al Poder Ejecutivo en sus relaciones con el Poder Judicial. Por ejemplo, el artículo 96 establece el procedimiento mediante el cual el presidente de la República participa en el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia; en tanto que el 99 se refiere a su injerencia en la remoción.<sup>359</sup>

En los años sesenta, los juristas pensaban que, bajo el sistema vigente entonces, el Ejecutivo podría nombrar a los altos funcionarios judiciales sin contar con el suficientemente conocimiento al respecto, por no estar auxiliado por una organización específica que se encargara de investigar los antecedentes de los aspirantes. Cuando existía la Secretaría de Justicia, una de sus labores era preparar un fichero integral de los jueces y abogados, y su titular informaba al presidente de la República sobre las cualidades requeridas, así como de sus defectos de los candidatos. El secretario auxiliaba al titular del Ejecutivo en la elección de los prospectos, responsabilizándose solidariamente con su refrendo. Hoy en día, el Consejo de la Judicatura, de reciente creación, está cumpliendo con faenas semejantes en beneficio de la administración de justicia.

<sup>358</sup> Justi, Juan Enrique Gottlob de, *Elementos generales de Policía*, Barcelona, Eulalia Piferrer, 1784 (La edición original alemana se remonta a 1756), pp. 168 y 169.

<sup>359</sup> Gutiérrez, Sergio Elías y Roberto Rives Sánchez, *La Constitución mexicana a finales del siglo XX*, México, 1994, pp. 335 y 341.

Una de las razones expuestas por los juristas a favor de la restauración de la Secretaría de Justicia era que a través de su conducto se podría volver a ejercitar una disciplina estricta sobre los juzgadores. Virgilio Domínguez creía que

mientras la inamovilidad es una bendición en un buen juez, porque le garantiza la estabilidad en su puesto y la independencia de su criterio, es una maldición en un mal juez, porque le concede una patente de corso para cometer desacatos impunemente, hasta la edad límite de 70 años. Si a un mal juez no se le remueve, sino se le deja indefinidamente en su puesto, la inamovilidad se convierte en una calamidad pública. Mientras que tratándose de un alto funcionario del Ejecutivo que fuera indeseable, el pueblo se consuela pensando que desempeñará su encargo sólo seis años; tratándose de un mal funcionario judicial inamovible, el pueblo se desespera pensando que durará en su puesto toda la vida. Urge pues que exista una Secretaría de Justicia, que se encargue de observar la conducta de los malos jueces, para que el Ejecutivo esté en aptitud de aplicar la sanción prevista en el artículo 111 constitucional.<sup>360</sup>

Actualmente, toca ahora el Consejo de la Judicatura vigilar la conducta de los juzgadores y tomar las medidas pertinentes.

Además de lo señalado, es conveniente mencionar que la intervención del Ejecutivo en la administración de justicia incluso se plantea como una obligación constitucional, tal como es visible en la fracción XII del artículo 89, que hace que el presidente de la República facilite al Poder Judicial todo lo necesario para el ejercicio expedito de sus funciones.

Por su parte, el artículo 17 de la Constitución manda que los tribunales administren una justicia definida con las cualidades de la prontitud y la expedición. Tal mandato se refiere explícitamente al Poder Judicial, a cuyo cargo está esa responsabilidad, pero el problema consiste en que no ha sido capaz de hacerlo, como es patente a través de la experiencia acumulada por más de setenta años. Para hacer realidad la prontitud y la expedición de la administración de justicia, entra en acción el Ministerio Público, una institución encarnada en la Procuraduría General de la República, órgano del Ejecutivo, a cuyo cargo está que los juicios de sigan con toda regularidad.

Virgilio Domínguez deducía que no al no establecer la Constitución de 1917 un principio de división de poderes que se pueda identificar como del tipo rígido, sino basado en los frenos y contrapesos, como es patente en los citados artículos, la existencia de una Secretaría de Justicia no sería refractario a la Constitución, ni denotaría un cataclismo para el principio de la

<sup>360</sup> Couto, Ricardo, "Sobre la imperiosa necesidad de restaurar la Secretaría de Justicia", *op. cit.*, pp. 44 y 45.

división de poderes.<sup>361</sup> Como lo declaró tácitamente Ricardo Couto, basado en los conceptos de Virgilio Domínguez, el Poder Ejecutivo tendría el deber de colaborar en organizar a la administración de justicia, como colaboración meramente administrativa; en tanto que el Poder Judicial se dedicaría privativamente a la judicatura.

Ambas funciones caminan, cada una dentro de sus propios carriles. Ni el Poder Judicial invade al Poder Ejecutivo administrando justicia; ni el Ejecutivo invade al Judicial, organizando dicha administración; ambos actúan dentro de las respectivas órbitas de sus facultades constitucionales.<sup>362</sup>

La Secretaría de Justicia fue un factor relevante del fino y delicado entramado de relaciones entre los dos Poderes, que proveía al Ejecutivo de capacidad de contrapeso al Poder Judicial, pues, como lo advertimos, no debe pensarse que el abuso puede provenir únicamente del primero. No es posible que los órganos del Poder Judicial se erijan en productores de calamidades para todo el régimen político, como ocurrió en la República de Weimar, cuyo desplome fue favorecido por funcionarios judiciales altamente conservadores.

Durante la existencia de esta República alemana, la autonomía judicial, sin contrapesos del Ejecutivo, facilitó la adulteración de la justicia con fines políticos. El resultado fue, por un lado, la politización del Poder Judicial, y por el otro, su marginación del campo de la democracia. Asimismo, significó en la inequidad en la aplicación de la justicia, pues, por ejemplo, a los seguidores de la colapsada República bávara se les castigó con notoria dureza, en tanto que el abortado golpe de Estado de Adolfo Hitler en 1923 sólo redujo en cinco años de prisión para los conjurados. Tal como lo discierne Franz Neumann, el problema consiste en que, en contraste con los actos de la administración pública, cuya índole es la utilidad y la conveniencia, las consideraciones del Poder Judicial se basan en el derecho y, por extensión, en la distinción entre lo justo y lo injusto: "el derecho es acaso la más perniciosa de todas las armas en las luchas políticas, precisamente por el halo que rodea a los conceptos de derecho y justicia [...] cuando se convierte en 'política', la justicia produce odio y desesperación de aquellos a quien hiere".<sup>363</sup>

Aquí mismo, en nuestro país, tenemos una experiencia tan amarga como la sufrida por la República Weimar, sobre el oscuro papel que puede

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

362 Couto, Ricardo, "Sobre la imperiosa necesidad de restaurar la Secretaría de Justicia", *op. cit.*, p. 60.

363 Neumann, Franz, *Behemoth: pensamiento y acción en el nacional-socialismo*, México, FCE, 1943, pp. 38-40.



jugar el Poder Judicial. Vamos a referirnos a la lamentable función de la Suprema Corte de Justicia en 1913, como aval del golpe de Estado y el espurio régimen de Victoriano Huerta.

Caso curioso, la adhesión de este cuerpo judicial al dictador está documentado en sus aspectos más detallados, pues hasta las conjuras más tenebrosas pueden dejar su huella en el papel. Así, es apreciable en dos memorandos de la Suprema Corte, que narran los acacimientos durante el cuartelazo de Huerta y su relación con el gobierno ilegítimo: el 19 de febrero de 1913, a las 16 horas, se reunieron en sesión secreta nueve de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, a saber: Francisco Díaz Lombardo, Carlos Flores, Alonso Rodríguez Miramón, David Gutiérrez Allende, Olivera Toro, Demetrio Sodi, Emilio Bullé Goyri, Francisco Carbajal y Cristóbal Chapital. Estuvieron ausentes Francisco Belmar, Eduardo Castañeda, Emilio Álvarez, Jesús González y Emeterio de la Garza. Este último, habiendo llegado después de votada la resolución, no participó en la decisión adoptada.<sup>364</sup>

El motivo de la reunión era una nota enviada por Huerta a la Corte Suprema, en la cual le anunciaba la detención de Madero, Pino Suárez y el gabinete, toda vez que se aprestaba a asumir la presidencia de la República. El dictador solicitaba al alto tribunal que, con "patriotismo", "contribuyera a restablecer la paz". La contestación fue la siguiente, a sugerencia de la comisión firmante, integrada por Bullé, Rodríguez Miramón y Chapital:

La Corte Suprema de Justicia, penetrada de la trascendencia que revisten para la nación las gravísimas circunstancias actuales, deseosa de procurar, por su parte, la conservación del orden público y dignidad de la Patria, manifiesta que se ha enterado de la nota que le ha dirigido el general de división Victoriano Huerta en su calidad de Encargado del Poder Ejecutivo, y asegura que dentro de la órbita de sus atribuciones procurará la esencial función de administrar justicia y hacer que se administre en el fuero federal.

La propuesta fue discutida y solamente Carbajal, que presidía a este cuerpo, votó en contra. Una vez decidida la acción a seguir por la Suprema Corte como totalidad, insatisfechos todavía por esta magra prueba de lealtad a Huerta, Bullé, Rodríguez Miramón y Carlos Flores, a nombre de toda la institución judicial, con fecha 22 de febrero extendieron una cortés felicitación al nuevo gobierno:

<sup>364</sup> Ambos memorandos están reproducidos como Documento núm. 10, de la *Memoria de la Secretaría de Gobernación, correspondiente al periodo revolucionario comprendido entre el 19 de febrero de 1913 y el 30 de noviembre de 1916*, signada por Jesús Acuña en enero 10 de 1917, México, Talleres Tipográficos de "Revista de Revistas", 1916, pp. 72-74.

*El personal Ejecutivo de la Unión a quien, en nombre de la Suprema Corte de Justicia, tengo el honor de felicitar, con mis compañeros, por la toma de posesión que se ha verificado, dada su ilustración, de todos reconocida, y su experiencia cruelmente aleccionada por los acontecimientos que hace poco más de dos años se vieron fatídicamente sucedido, indudablemente que salvará el escollo en que han naufragado las dos últimas administraciones [...].*<sup>365</sup>

*La Corte Suprema de Justicia, lealmente ofrece al Poder Ejecutivo, a quien de nuevo presenta su sincera congratulación, por conducto de la comisión que presido, colaborar en la importante medida que la Carta Fundamental le señala, a tan alto fin a realizar empresa tan patriótica y tan noble.*

Ante palabras tan elocuentes huelga comentario alguno, salvo que los constitucionalistas desconocieron a la Suprema Corte de Justicia, y que fue anulada su relación con el Poder Ejecutivo, que se realizaba a través de la Secretaría de Justicia, dentro de la disposición carrancista que dio arreglo a los negocios administrativos del gobierno que presidía.<sup>366</sup>

La clausura de la Suprema Corte fue temporal, pues el hecho de que los integrantes de este cuerpo jurisdiccional en 1913 pecaran de lesa patria contra la legalidad, no significaba que esta entidad pública siempre estuviera propensa a este tipo de hechos. Fueron los propios constitucionalistas los que, dando muestra de confianza a la institución, por encima de las personas, no sólo la restituyeron, sino que en 1917 le brindaron plena autonomía y pasaron a su mando las tareas administrativas que antes realizaba la Secretaría de Justicia, para el Poder Judicial.<sup>367</sup>

En cambio, la Secretaría de Justicia fue extinta sin que en su terminación obraran pruebas como las externadas.

La existencia de esta Secretaría en otros países no significa necesariamente la liquidación de las bases de la división de poderes, sino una clara demarcación entre ambos, toda vez que implica el fortalecimiento de un balance entre ellos, pues los frenos y contrapesos son una réplica deseable a la separación de los poderes en un régimen político moderno. No debemos olvidar que el caudal de competencias del Poder Ejecutivo que se refieren a sus relaciones con el Poder Judicial, tanto sobre el nombramiento de los juzgadores como la asistencia a dicho Poder, no desaparecieron con la Secretaría de Justicia, sino que se trasladaron a la Secretaría de Gobernación, que hoy en día las desempeña. El asunto aquí no es si estas facultades

<sup>365</sup> Los subrayados en este y el siguiente párrafo son del original.

<sup>366</sup> "Decreto que crea ocho Secretarías de Estado adscritas a la Primera Jefatura del Ejército Constitucionalista, de diciembre 3 de 1913", *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*. Secretaría de la Presidencia, t. V, vol. II, pp. 323-326.

<sup>367</sup> "Ley Orgánica del Poder Judicial", de noviembre 2 de 1917, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sección de Compilación de Leyes, 1917.

deben o no existir, pues allí están y nadie las ha impugnado, sino cuál es el órgano mejor dotado para brindar su mejor desempeño.

Por reciente reforma judicial del invierno de 1994-1995 fue creado el Consejo de la Judicatura Federal para asumir algunas de las añejas tareas que antaño desempeñó la Secretaría de Justicia, además de otras de nuevo cuño. Parece que, finalmente, aunque de un modo diverso, los juristas lograron su propósito de dar vida a un nuevo cuerpo que, aunque ajeno a la administración pública, estuviera a cargo del relevante cometido de la gerencia judicial interior.