

APÉNDICE

PROPUESTA DEL COLEGIO DE ABOGADOS SOBRE LA CREACIÓN DE UNA SECRETARÍA DE JUSTICIA EN MÉXICO (1961-1963)

I. Problemas que resolvería una Secretaría de Justicia	284
II. Facultades de una nueva Secretaría de Justicia	289
III. Réplicas y contrarréplicas sobre la creación de la Secretaría de Justicia	293

APÉNDICE

PROPUESTA DEL COLEGIO DE ABOGADOS SOBRE LA CREACIÓN DE UNA SECRETARÍA DE JUSTICIA EN MÉXICO (1961-1963)

A lo largo de este libro hemos hecho una referencia continua a la propuesta de distinguidos hombres de leyes, así como de su gremio profesional, a favor de la creación de una Secretaría de Justicia. He juzgado conveniente destacar sus tesis principales y reproducir los pasajes de más valor dentro de su argumentación general.

Antes de entrar en materia, deseo destacar que dicha propuesta no fue solamente un ejercicio académico, que de suyo ya es relevante, sino una estrategia activa que incluso se elevó a la consideración de la Presidencia de la República. Se trató de un movimiento de enorme significación de un gremio profesional altamente influyente en la vida nacional que, a pesar de no haber tenido el efecto que se deseaba, sirvió de catálisis social sobre los problemas de justicia y de memoria histórica que, tal como lo mencionamos arriba, probablemente se tomó en consideración cuando se diseñó el Consejo de la Judicatura Federal.

Tal como lo adelantamos, hasta donde sabemos, la primera propuesta se exployó a mediados de 1950 y se debe a Ricardo Couto, seguido poco más de una década después por el Colegio de Abogados, el cual organizó un coloquio encaminado a explorar las condiciones de creación de una Secretaría de Justicia y sustentar su oferta, que fue expresada en enero 23 de 1961 de la manera siguiente:

La Barra de Abogados —Colegio de Abogados— solicita a las autoridades a quienes corresponde, el establecimiento de una Secretaría de Justicia, a fin de que el Ejecutivo Federal, concentrando responsabilidades administrativas que ahora se encuentran dispersas y con respeto absoluto a la independencia y a la libertad de criterio de los juzgadores, esté en aptitud de contribuir al mejoramiento de la administración de justicia.⁴¹⁰

El estímulo primordial del gremio de los juristas provino de la iniciativa del barrista Eugenio Ramos Bilderbeck, quien fungía como delegado ejecuti-

410 *El Foro*, cuarta época, núm. 32, enero-marzo, 1961, p. 91. Esta revista es el órgano del Colegio de Abogados.

vo del Consejo Directivo en materia de justicia. Le acompañaron las sapientes intervenciones de Antonio Martínez Báez, Francisco Xavier Gaxiola y Virgilio Domínguez.

Dos años después volvió a insistir el Colegio de Abogados, ahora a través de la Tercera Convención reunida en marzo 28 de 1963, que culminó con la preparación de un libro de sugestivo título: *Por una Secretaría de Justicia*, editado por su revista, *El Foro*. Los trabajos fueron confiados al Comité I, responsable de delinear las atribuciones que deberían asignarse a una Secretaría de Justicia. El propósito principal de la intervenciones fue delinear las atribuciones de una Secretaría de Justicia, siendo confiada la responsabilidad principal a Eugenio Ramos Bilderbeck, propiamente acompañado por Ricardo Couto, quien volvió a insistir sobre la restauración de aquella institución de la administración pública.⁴¹¹

He aquí el resultado de los prominentes estudios de los juristas y su Colegio profesional, cuya agenda temática contenía los siguientes apartados:

1. Problemas que resolvería una Secretaría de Justicia;
2. Facultades de una nueva Secretaría de Justicia;
3. Réplicas y contra-réplicas sobre la creación de la Secretaría de Justicia.

I. PROBLEMAS QUE RESOLVERÍA UNA SECRETARÍA DE JUSTICIA

La existencia de una Secretaría de Justicia, a decir del Colegio de Abogados, respondería a una necesidad funcional del Estado: la justicia debe ser administrada en beneficio del orden social. Paralelamente, tal administración recae, óptimamente conceptuada, en una Secretaría de Estado y en Despacho. Esto quiere decir que una Secretaría de Justicia significaría la solución de problemas. ¿Cuáles son estos problemas que explican y justifican la existencia de semejante institución? Tales problemas tienen su origen en los defectos visibles en la impartición de justicia en México.

Una de las causas más poderosas que obran a favor de la creación de la Secretaría de Justicia es la necesidad de erradicar a una administración de justicia a la cual Eugenio Ramos Bilderbeck calificó de "inepta, estorbosa, lenta y no limpia".⁴¹² El mismo autor enumeró los problemas que resolvería dicha institución administrativa:

411 "Atribuciones que deben asignarse a una Secretaría de Justicia", en Barra Mexicana, Colegio de Abogados, *Por una Secretaría de Justicia*, México, Ediciones "El Foro", 1963, pp. 9-43; Couto, Ricardo, "Sobre la imperiosa necesidad de Restaurar la Secretaría de Justicia", misma fuente, pp. 45-62.

412 Ramos Bilderbeck, Eugenio, "Por una Secretaría de Justicia", *El Foro*, México, cuarta época, núm. 32, enero-marzo, 196, pp. 37-52.

1. Insuficiencia del número de tribunales, unida a la dificultad para crear otros.
2. Falta de atribución de jurisdicciones en razón de materia.
3. Falta por lo que toca a cuantías, de debida distribución de competencias en asuntos del fuero común.
4. Falta de conocimiento efectivo por parte de los jueces de los asuntos sujetos a resolución.
5. Falta en los nombramientos de constante espíritu de superación de las justicias.
6. Insuficiencia de retribución del personal judicial y dificultad para el más leve aumento.
7. Falta de firmeza en los puestos judiciales.
8. Falta de un carrera judicial.
9. Falta de protección de los juzgadores y a sus familias para casos de riesgos.
10. Falta de toda libertad en el movimiento de personal judicial.
11. Falta de locales, de mobiliario y útiles convenientes.
12. Falta de previsión de reformas oportunas en nuestra legislación.
13. Dificultad para obtener los auxilios que se necesitan para el ejercicio expedito de las funciones judiciales.
14. Falta de responsabilidades objetivas de los juzgadores.

Uno de los aspectos que destacaron los juristas fue el relativo a la falta de espíritu con que se realizan los nombramientos judiciales, entre los que se encuentran los que son ratificados por el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Dichas nominaciones obedecen, no a principios, sino a la casuística, y son efectuados bajo circunstancias y eventualidades, sin apego a requisitos formales. Al efecto no se hacen investigaciones sobre los antecedentes profesionales de los candidatos. Un problema más es la exigua remuneración percibida por quienes imparten la justicia en nuestro país.

La extinción de la Secretaría de Justicia significó, para el gremio de los hombres de leyes, una ruptura en unidad ejecutiva de la administración de justicia. Don Virgilio Domínguez ha expuesto nítidamente esta situación:

El motivo humano que nos llevó a proponer la creación de la Secretaría mencionada, es la necesidad de encontrar un remedio al cada día más grave problema de la administración de justicia. Como es público y notorio, la justicia ha ido de mal en peor de 1917 hasta la fecha. La frase de don Justo Sierra de que "el pueblo tiene hambre y sed de justicia", tiene hoy mayor actualidad que cuando fue pronunciada, porque la justicia de ahora es peor que la del porfirismo.⁴¹³

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

¿Quién es el responsable del actual estado de cosas, que la Revolución no ha podido remediar a pesar de todos sus esfuerzos? ¿El Ejecutivo Federal? ¿Los jueces? ¿Los abogados? El fenómeno es tan complejo que para determinar sus causas tenemos que examinar antes tanto los factores impersonales como los personales del problema.

Los factores impersonales son los siguientes: en primer lugar, el crecimiento demográfico y económico del país, que ha ocasionado un aumento extraordinario en el número de litigios, para el cual los actuales juzgados son insuficientes. En segundo término, la pobreza del presupuesto del Poder Judicial, que le impide crear nuevos tribunales y llevar a la judicatura a los mejores hombres, por lo exiguo de los sueldos que se pagan. Y en tercer lugar, la existencia de seis jurisdicciones distintas desarticuladas entre sí, que deben coordinarse administrativamente.

Los factores personales son los siguientes: el Ejecutivo Federal que no asigna a la administración de justicia un presupuesto suficiente para hacer frente a sus necesidades. Así al Poder Judicial Federal se le concede menos del 1 1/2% del presupuesto total y a la administración de justicia del Distrito Federal y territorios se le señala menos del 1 1/2% del presupuesto respectivo, siendo México uno de los países que más bajo porcentaje destina a la administración de justicia. Nuevamente el Ejecutivo, porque al hacer las designaciones de los altos funcionarios judiciales, los nombra en ocasiones por razones de carácter político o de amistad, ingresando de esta manera a la judicatura los elementos indeseables.

Esta situación general de la justicia en México, es especialmente patente en cinco aspectos de su administración, que Ramos Bilderbeck puntualiza detalladamente:

Falta de firmeza en los puestos judiciales

La inamovidad, que considerada como una protección para la independencia de criterio de nuestros juzgadores, se estableció en la Constitución de 1917 respecto a ministros, magistrados y jueces federales y para magistrados y jueces de primera instancia del Distrito y de los territorios, para la cesación de funcionarios temporalmente nombrados para surtir efectos a partir de 1923, solo duró cinco años, porque, en 1928, a virtud de reformas constitucionales respecto al cambio en el sistema de nombramientos se permitió hacer nuevos, de funcionarios que serían también teóricamente inamovibles, aunque expuestos ya, en atención a una de esas reformas, a la posibilidad que aún subsiste de la privación de sus cargos por razón de mala conducta.⁴¹⁴

Esta nueva inamovilidad concluyó en 1934, año en el que, por reformas también constitucionales que establecían como período de duración en sus funciones el de seis años para todos los funcionarios antes inamovibles, se hizo otro nombramiento.

414 Ramos Bilderbeck, "Por una Secretaría de Justicia", *op. cit.*, pp. 43-52

Concluidos los seis años, en 1940 se hicieron los consecuentes nombramientos, para durar seis años en sus puestos los nombrados. No tenían estos cuatro años en dichos puestos, cuando, en 1944, otra vez, por nueva reforma constitucional también, que volvió a establecer la inamovilidad, se hizo otro nombramiento general de funcionarios, el que de hecho resultó ratificatorio en buena parte, especialmente en lo federal.

Habían pasado sólo seis años de esta inamovilidad, cuando a principios de 1951, a virtud de otra fácil reforma constitucional, que sólo reconoce como inamovibles a los ministros de la Suprema Corte, estableció como requisito de inamovilidad para los magistrados de circuito y jueces de distrito la de ser reelectos a los cuatro años de su nombramiento, y fijó como termino de duración en sus funciones para los magistrados y jueces del fuero común el de seis años. Se hicieron nuevos nombramientos de todos los funcionarios cuyos cargos fueron afectados.

Hecha esta síntesis de las durabilidades en los cargos judiciales de 1917 a la fecha, se evidencia que durante cuarenta y cuatro años, a iniciativas todas presidenciales, hemos hecho sólo una serie de ensayos y experimentaciones al respecto de los cuales seguramente aún no hemos salido, y esto sólo por la falta de un cuidadoso estudio sobre el particular y de un trazo firme de la ruta por seguir, los cuales sin la debida colaboración o ayudantía y, por sí solo, no puede hacer el Presidente de la República, todo con grave daño para la justicia misma, por cuanto al cambio de sistemas al respecto no sólo desilusiona y aún desprestigia a nuestros juzgadores, sino les distrae buena parte de su atención, por indiferentes que al respecto quieran ser.

Falta de una carrera judicial

Aparte de la inestabilidad en los puestos judiciales, existe la carencia de un sistema efectivo de ascensos. Aunque algo hay en lo federal, que no es lo efectivo que pudiera ser, no existe de hecho instituida para ambos fueros carrera judicial alguna mediante la cual pueda fundamentalmente esperarse un ascenso, no sólo en reconocimiento de méritos destacados sino en beneficio mismo de la justicia, y siguiéndose para ello cualesquier escalafones convenientes y aun la práctica de oposiciones para casos de competencia, todo en aprovechamiento de las mejores vocaciones y con la posibilidad de poder formarse así los mejores jueces.

Este es también un problema por resolver, que requiere estudio y, en su caso, la conveniente iniciativa de la legislación al efecto.

Falta de protección de los juzgadores y a sus familias para casos de riesgos

Aunque también en lo federal hay algo, no hay sistema especial y completo alguno que proteja debidamente a los juzgadores y a sus familiares contra riesgos [...].

Falta de toda libertad en el movimiento de personal judicial

El Estatuto Jurídico, ya incorporado hoy a la Constitución, asegura los derechos de los trabajadores del ramo judicial; pero por falta de toda fijación de las obligaciones correspondientes, obstaculiza de hecho a nuestros juzgadores para la buena selección y para remociones muchas veces convenientes, disminuyendo así, en buena parte, su responsabilidad.

Falta de previsión de reformas oportunas en nuestra legislación

El derecho que rige para nuestras justicias federal y local, lo mismo en su aspecto orgánico, que en el de fondo y en el procesal, padece de grave estacionarismo, con graves consecuencias para la judicatura, quien, por sí sola, nada puede hacer al respecto aunque lo deseara porque no tiene la facultad de iniciar leyes.

No hay oportuna revisión ni previsión en nuestra legislación. Se necesita del agravamiento de los problemas para darles soluciones, tardías las más veces y muy a menudo simplemente paliativas. No bastan los primeros síntomas. Y de todo esto no hay un órgano realmente responsable en la actualidad. Si dentro del régimen gubernamental como el nuestro, es generalmente a iniciativas del Presidente de la República como se legisla en todos los ramos de que se trata y este funcionario no puede por sí solo formularlas, dados el tiempo y los múltiples y especializados estudios que se requieren, démosle, si queremos una constante atención de cuanto concierne a toda esa legislación, el auxilio que constituiría para él la conveniente ayudantía de una Secretaría de Estado para el despacho a esos respectos.

Ante tales condiciones, la derivación natural de las conclusiones del autor cuyos párrafos se reprodujeron, es que se derogue el artículo 14 constitucional, que además de haber suprimido a la Secretaría de Justicia, prohíbe al presidente de la República ser auxiliado por una institución o una persona en la administración de la justicia. La labor de semejante Secretaría de Estado y del Despacho sería precisamente la de dar solución a tales problemas, cuyos males suman ya muchas décadas de medrar contra el interés público.

Es evidente que, con respecto a la justicia, la mayor parte de los problemas de administración aluden a una fuerte dolencia de capacidad gerencial, observable principalmente en el subdesarrollo de formación profesional de los juzgadores, la carencia de una adecuada planta física, de mobiliario y de equipo, así como una inadecuada administración de personal que se observa en los problemas de nombramiento, permanencia y desempeño. Interpretando a los juristas, habría en nuestra opinión un vacío del concepto en sí de *administración*, en el sentido que Dwight Waldo otorga al término *administración pública* como "la organización y dirección de hombres y materiales para lograr los fines del Gobierno".⁴¹⁵

415 Waldo, Dwight, *Estudio de la administración pública*, Madrid, Aguilar, 1964, p. 6.

Como es fácilmente apreciable, en términos de la justicia, para los hombres de leyes no existe la organización ni la dirección necesarias, para hacer que los jueces y los agentes judiciales se desempeñaran convenientemente, ni los materiales necesarios para que sus gestiones sean suficientes y oportunas.

En conclusión: los problemas narrados serán resueltos con la presencia de una Secretaría de Justicia, suficientemente facultada para enfrentarse exitosamente a ellos.

II. FACULTADES DE UNA NUEVA SECRETARÍA DE JUSTICIA

El profesor Ramos Bilderbeck ha hecho una escrupulosa relación de las facultades que debería tener la Secretaría de Justicia, que podrían agrupar del siguiente modo:

A nuestro modo de ver, en primer lugar, algunas facultades significarían la asunción de la Secretaría de Justicia de un papel preponderante dentro del régimen político, que la ubicaría como una institución de enlace entre el Poder Ejecutivo Federal y los otros dos Poderes, por un lado, y con las entidades federales, por el otro. Asimismo, tendría una relación estrecha con el gobierno del Distrito Federal.

Por cuanto al Poder Judicial, tales competencias son, por principio, el conducto de relaciones del Ejecutivo con el Poder Judicial de la Federación, y por consiguiente, intervenir en lo concerniente al nombramiento, licencias y renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁴¹⁶ Asesorar al presidente de la República, interviniendo en lo conducente, cuando en uso de las facultades que le otorga a dicho funcionario el artículo 89 constitucional en su fracción XIX, decida pedir ante la Cámara de Diputados, la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados de circuito, de los jueces de distrito, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, de los jueces del orden común de estas mismas entidades. Igualmente, pedir, de acuerdo con la ley y ante quien corresponda, previa la averiguación respectiva, la destitución de cualquier otro funcionario, empleado judicial, del Ministerio Público o de las procuradurías y defensorías de oficio, ya sea federal o del Distrito Federal, que no haya reunido los requisitos legales para ser nombrado, tenga malos antecedentes u observe mala conducta.

En lo incumbente al Distrito Federal, intervendría en lo que toca a nombramiento, licencias y renunciaciones de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

416 Ramos Bilderbeck, "Por una Secretaría de Justicia", *op. cit.*, pp. 33-36.

La Secretaría de Justicia sería, del mismo modo, un enlace entre el Poder Ejecutivo federal y los gobiernos de los estados y municipios. Así, podría ser conducto de relaciones con las entidades federativas en materia de administración de justicia, tanto federal, como del Distrito Federal. Llevaría las relaciones con los municipios de las entidades federativas en lo referente a la administración de justicia federal y a la del Distrito Federal. Finalmente, recabaría de los estados, para el mejor desempeño de las funciones que esta ley le encomiende, la colaboración y los informes que ellos puedan proporcionarles; así como dar, a los propios estados, los informes que éstos le pidan, sea sobre cualquier punto cuyo conocimiento pueda precisar el derecho, o bien, en materia de personal, sobre los peritos en derecho que señalen, con el fin de allegarse datos que puedan utilizar para seleccionar su personal judicial, de Ministerio Público o de cualquier otro ramo relacionado con la justicia local.

Con referencia al conjunto de las procuradurías existentes en el país, también, por principio, la Secretaría de Justicia llevaría las relaciones con los altos funcionarios de la administración de justicia, del Ministerio Público y de las procuradurías y defensorías de oficio del Distrito Federal; y por extensión, las competencias respectivas comprenderían el nombramiento, licencias, renunciaciones y remociones del procurador general de la República, procurador general del Distrito Federal, de los jefes de las procuradurías y defensorías de oficio, tanto federales como del Distrito Federal, así como de los altos funcionarios dependientes de ellos. Igualmente, llevaría el control de datos sobre funcionarios del Ministerio Público, de las procuradurías y defensorías de oficio y de la administración de justicia, tanto de la Federación como del Distrito Federal.

Para Ramos Bilderbeck, una función principalísima de la Secretaría de Justicia sería fungir como soporte gerencial público de la administración de justicia. Por consiguiente, podría proponer cuanto fuera conveniente a efecto de que se disponga siempre de una recta, pronta y expedita administración de justicia, y dictar, dentro de las atribuciones que la ley le conceda, las medidas de aplicación general, y no particular, que tiendan a ese fin, cuidando de su debida observancia. Dictaría las medidas conducentes para facilitar al Poder Judicial de la Federación y a los Tribunales del Distrito Federal, los auxilios que necesiten para el ejercicio expedito de sus funciones. Haría sugerencias en relación con los presupuestos, con el fin de que la administración de justicia, el Ministerio Público y las procuradurías y defensorías de oficio, tanto federales como del Distrito Federal, tengan retribución no menor de la debida y cuenten con los convenientes elementos materiales para el decoroso y buen ejercicio de sus altas funciones, como son locales, mobiliario y útiles de trabajo.

La necesaria y antigua labor referente a la codificación jurídica, que tanto sirve para expedir a la administración de justicia, sería parte de su

caudal de competencias. Así, estaría facultada para hacer compilaciones y codificaciones de leyes, que tiendan a facilitar a los tribunales, al Ministerio Público, a las procuradurías y defensorías de oficio y al público en general, el conocimiento cierto del derecho que rige en la República. Y podría designar comisiones para la formación o de revisión de proyectos de toda clase de leyes en materia de justicia, en las que corresponda la iniciativa o su intervención al Ejecutivo.

La materia carcelaria retornaría a la Secretaría de Justicia, después de más de cien años de ser atribución de la Secretaría de Gobernación. Por consiguiente, le correspondería supervisar los establecimientos de prisión preventiva, de reclusión y de cumplimiento de sanciones, tanto federales como del Distrito Federal, a efecto de que se cumpla en ellos con la Constitución general de la República y con las leyes penales respectivas. Del mismo, erigiría y supervisaría a los establecimientos que en materia penal exija el progreso, tanto en el Distrito Federal como en los estados, mediante acuerdos en estos últimos casos, con los gobiernos respectivos. Por extensión, estaría encargada de acrecentar la prevención y la defensa sociales contra la delincuencia, estableciendo en el Distrito Federal las instituciones necesarias, incluidos tribunales para menores de más de seis años e instituciones auxiliares, escuelas correccionales, reformatorios y casas de orientación.

La antigua materia antaño conocida como de *gracia*, también abandonaría el caudal de competencias de la Secretaría de Gobernación, para retornar a la Secretaría de Justicia. Así, le tocaría intervenir en indultos, conmutaciones y reducciones de penas, así como en retenciones y otras medidas de ampliación de sanciones, tanto en materia federal como en materia del fuero común del Distrito Federal.

Según el Colegio de Abogados, la Secretaría de Justicia podría ser un apoyo de gran valor para el fortalecimiento de la abogacía en México, tanto en lo referente al ejercicio profesional como en la formación académica de los hombres de leyes. En estas faenas, sería de gran apoyo a la Secretaría de Educación Pública. Desempeñando este papel, cuidaría de la Biblioteca de Ciencias Sociales, y particularmente el acervo especializado en derecho, y llevaría la estadística judicial y técnico-jurídica en general. Impulsaría la educación jurídica ciudadana, burocrática y profesional, con objeto de formar un amplio espíritu jurídico en los habitantes del país y promover o proponer cuanto sea conducente a ese fin, llevar registro de escuelas profesionales de derecho, con datos concernientes a los estudios que en ellas se llevan, y la estadística de población de peritos en la ciencia del derecho y un control de datos salientes sobre ellos.

También le tocaría comentar el buen ejercicio profesional de los peritos en la ciencia del derecho, impulsar la constitución de asociaciones y de agrupaciones profesionales que tiendan a la superación en el ejercicio pro-

fesional de los citados peritos, y fomentar el establecimiento de institutos, laboratorios y organizaciones publicitarias y de cualquiera otra índole, que tiendan al impulso del derecho. Podría registrar los títulos, cuando la ley los exigiera, de los candidatos a funcionarios o empleados judiciales, del Ministerio Público y de las procuradurías y defensorías de oficio, que deban designar el presidente de la República u otras autoridades. Finalmente, estaría a cargo de fomentar congresos, conferencias y concursos jurídicos, así como relaciones nacionales e internacionales con toda clase de asociaciones o de agrupaciones, con referencia a la ciencia del derecho.

Dentro del moderno ámbito de los derechos humanos, le tocaría proponer, y en su caso dictar, de acuerdo con la ley, medidas de prevención y de defensa sociales contra postulantes y contra auxiliares de la administración de justicia que obstaculicen la recta impartición de las misma.

Finalmente, estaría facultada para proponer la legislación correspondiente y reglamentar, en sus casos de acuerdo con la ley, lo necesario para el uso de todas las facultades anteriores.

Tales son las competencias propuestas por el profesor Ramos Bilderbeck. Por su parte, Virgilio Domínguez ilumina sobre las hipotéticas funciones de la Secretaría de Justicia, haciendo una propuesta que parte de la tesis de que las facultades propuestas "bastan para demostrar que su ejercicio no coarta la libertad e independencia de los jueces".⁴¹⁷ Las facultades de la Secretaría de Justicia comenzarían fijándole ser el conducto de relaciones del Ejecutivo con el Poder Judicial de la Federación, haciendo el principal motivo de su cuidado. Así, podría promover las iniciativas de ley necesarias para dotar al Poder Judicial de una legislación adecuada que permita una administración de justicia pronta y expedita, y asesorar al presidente de la República en los nombramientos, licencias, renunciaciones y remociones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Domínguez añade que la instauración de la Secretaría de Justicia colaboraría en arreglar y expedir a la administración de justicia, pues podría proponer al presidente de la República el presupuesto de dicha administración, con el fin de que todos los jueces y el personal de los tribunales estén bien retribuidos, cuidando que éstos cuenten con locales, muebles y útiles de trabajo apropiados. También procuraría el establecimiento de la carrera judicial, promoviendo la iniciativa legal correspondiente, y propondría una ley de jubilaciones y otros riesgos para el personal de la administración de justicia.

El profesor Domínguez concluye alegando que

ninguna de estas facultades coarta la libertad e independencia de los jueces, sino por el contrario, quitan a la administración de justicia una pesada carga

que ahora lleva a cuestras. Una vez liberada de ella, los jueces podrán con absoluta independencia dedicar todo su tiempo a su función propia, que es el ejercicio de la jurisdicción.⁴¹⁸

III. RÉPLICAS Y CONTRARRÉPLICAS SOBRE LA CREACIÓN DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA

No sería difícil encontrar que la Secretaría de Justicia es la institución de la Secretaría de Estado mexicana, cuya existencia provoca la más nutrida controversia, tal como ya lo constatamos. Los juristas lo sabían en 1961-1963 e inclusive convocaron a la confrontación de ideas en el primer foro mencionado arriba.

Como se trataba de proponer su creación (o restauración), el Colegio de Abogados se preparó para replicar las objeciones vertidas contra su existencia futura, pero también contra su desempeño pasado. Entre las objeciones más fuertes, hay dos que principalmente prevenían contra su fundación. Ambas se relacionaban con la índole del régimen político mexicano, y tocaban especialmente la división de poderes y la independencia de los jueces.

Las principales tesis de los juristas, por mediación de Virgilio Domínguez, son las siguientes:

La tercera objeción se hace consistir en que la existencia de la Secretaría de Justicia coarta la libertad e independencia de los jueces.⁴¹⁹

Sobre este particular cabe decir que del simple hecho de que se establezca una Secretaría de Justicia, no se sigue que se coarte la libertad e independencia de los jueces. Todo depende de las facultades que la Ley de Secretarías de Estado conceda a la misma. Para resolver si la crítica es fundada o infundada, habrá que esperar a conocer las facultades que se concedan a la Secretaría referida.

Ahora bien, para que la Secretaría de Justicia no coarte la libertad e independencia de los jueces, sino por el contrario ayude a protegerlas, la solución es bien sencilla. Todo lo que se requiere es que a dicha Secretaría se le concedan, con respecto a la administración de justicia, sólo facultades en el aspecto administrativo pero no las referentes al ejercicio de la jurisdicción, que es la facultad de tramitar y resolver los litigios. La distinción entre las facultades administrativas y las referentes al ejercicio de la jurisdicción, concediendo a la Secretaría de Justicia las primeras y negando las segundas, es suficiente para evitar el peligro antes mencionado.

Por otra parte, la libertad e independencia de los jueces está protegida con la inamovilidad en el cargo, que concedida con respecto al Poder Judicial de la Federación, debe extenderse a todos los demás jueces. Es la inamovilidad en el

418 *Ibid.*

419 *Idem*, pp. 81-83.

cargo y no la inexistencia de la Secretaría de Justicia, la mejor garantía de la independencia de éstos frente al Poder Ejecutivo. Los abogados debemos luchar empeñosamente para que se extienda a los casos que no comprende aún. Todos estamos interesados en que se respete la libertad e independencia de los jueces, porque ello es indispensable para que exista una recta administración de justicia, la cual sólo debe fundarse en la ley, la que debe prevalecer sobre la influencia del poder, del dinero o de los amigos.

De lo expuesto se sigue, que la Secretaría de Justicia no coarta la libertad e independencia de los jueces, si se cuida que a ésta se concedan sólo facultades en el aspecto administrativo, pero no las referentes al ejercicio de la jurisdicción.

La otra objeción se refiere que la existencia de la Secretaría de Justicia, en sí, daña la división de poderes:

Y la quinta objeción se hace consistir en que la creación de la Secretaría de Justicia, destruye el principio de la división de poderes, por el control que el Poder Ejecutivo ejercerá sobre el Poder Judicial.

En primer lugar, en casi todos los países del mundo existe la Secretaría de Justicia, como existió en México desde la Independencia hasta 1917, no obstante lo cual todos ellos fundan su organización política en el principio de la división de poderes. Sin embargo, que yo sepa no se estima en dichos países que por existir la Secretaría de Justicia, se destruya el principio de la división de poderes.

En segundo término, el simple hecho de que se establezca una Secretaría de Justicia, no tiene como consecuencia necesaria el que el Poder Ejecutivo controle al Poder Judicial. Todo depende de las facultades que la Ley de Secretarías de Estado conceda a la misma. El peligro mencionado se evitará otorgando a dicha Secretaría sólo facultades en el aspecto administrativo pero no en el ejercicio de la jurisdicción, o sea, en la facultad de abogarse el conocimiento de los litigios y resolverlos.

Por otra parte, la independencia del Poder Judicial frente al Poder Ejecutivo, está protegida con la inamovilidad de los jueces federales, la cual deberá extenderse a los de las demás jurisdicciones. Si el Poder Ejecutivo pudiera remover libremente a los jueces, como lo hace con sus empleados de confianza, entonces el Poder Judicial sí quedaría subordinado a aquél. Pero existiendo la inamovilidad, los jueces pueden dictar sus fallos conforme a su conciencia, sin dependencia ni temor frente al Ejecutivo, consistiendo en ello la verdadera independencia del Poder Judicial. Mientras exista la inamovilidad en el cargo, la colaboración que en el aspecto administrativo preste el Poder Ejecutivo al Poder Judicial, a través de la Secretaría de Justicia, no significará el control de éste por aquél, sino una muy valiosa ayuda para el mejoramiento de la administración de justicia. Por lo demás, el principio de la división de poderes no se destruye, porque aunque se establezca la Secretaría de Justicia, el Poder Judicial seguirá existiendo como un poder separado y distinto.

Y en tercer lugar, el principio de la división de poderes no es tan rígido que suponga que el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, deban ser poderes separados entre sí herméticamente, a la manera de compartimientos estancos. Aun cuando conservando su independencia, dichos poderes están articulados y

relacionados entre sí, para hacer posible el funcionamiento del Gobierno. En el caso del Poder Judicial, diversas disposiciones de la Constitución de 1917 dan al Ejecutivo intervención en aquél, las que justifican la creación de la Secretaría de Justicia. Estas son el Art. 89 fracciones XVII y XVIII y el Art. 111 en relación con el Art. 17, todos ellos de nuestra Carta Magna. Paso a examinarlos por separado.

El Art. 89, fracciones XVII y XVIII constitucional concede al Presidente de la República el derecho de nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Aún cuando la mayor parte de las veces se ha nombrado a personas honorables y competentes, en algunas ocasiones por razones de carácter político o de amistad, se ha designado a personas sin estas cualidades, las que han causado un gran daño al prestigio de la justicia. En el sistema actual, el Ejecutivo nombra a los altos funcionarios judiciales, sin estar suficientemente asesorado para ello, por no contar con un órgano específico que se encargue de investigar los antecedentes de los aspirantes, motivo por el cual se han hecho designaciones equivocadas. Si existiera una Secretaría de Justicia que contara con un fichero completo de jueces y abogados, y su titular informara al Presidente de la República sobre las cualidades y defectos de los candidatos, se obtendría una mejor selección de funcionarios judiciales. El Ministro de Justicia auxiliaría al Presidente de la República a elegir los mejores hombres, responsabilizándose con su refrendo de las designaciones que se hicieran.

El Art. 111 constitucional concede al Presidente de la República el derecho de pedir al Congreso de la Unión la destitución por mala conducta de los funcionarios judiciales que dicho precepto enumera (ministros de la Suprema Corte, magistrados de circuito, jueces de distrito, magistrados del Tribunal Superior y jueces del orden común). Salvo en muy pocos casos, el señor Presidente de la República no ha hecho uso de dicha facultad, no obstante que algunos funcionarios judiciales ameritan la aplicación de la sanción. Ello se debe a la falta de una Secretaría de Justicia, que informe al Ejecutivo de lo que ocurre en los tribunales.

Es cierto que la gran mayoría de los jueces son personas honorables y competentes. Pero desgraciadamente existe una minoría de malos jueces, repartida en todas las jerarquías de la judicatura, que debió haber sido removida hace muchos años. Como no se ha hecho esto, dichos funcionarios judiciales se han convertido en eternos, sin que exista la mejor esperanza de que se les separe. La inamovilidad debe ir acompañada de la responsabilidad y nunca equipararse a la impunidad.

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 Art. 111 constitucional.

Y el Art. 17 constitucional dice que los tribunales administrarán una justicia pronta y expedita. Este mandato está dirigido al Poder Judicial que es el encargado de la función mencionada. Pero si no puede hacerlo por sí solo, como lo demuestra la experiencia de los últimos 44 años, el Ejecutivo debe ayudarlo mediante la Secretaría de Justicia, colaborando en el aspecto administrativo para el mejor desempeño de la función judicial.

De lo expuesto se sigue, que no estableciendo nuestra Constitución un principio de la división de poderes rígido, como lo demuestran los artículos 89 fracciones XVII y XVIII, y 111 de la misma, la creación de una Secretaría de Justicia no pugna con nuestro sistema constitucional, ni significa la destrucción del principio de la división de poderes.

Ante tales argumentos, que sustentaron la conveniencia pública de una Secretaría de Justicia, existen proposiciones discrepantes, como la exployada por Francisco Javier Gaxiola:

Hecha esta breve exposición conviene examinar si el restablecimiento de la Secretaría de Justicia implicaría reincidir en los mismos vicios que la caracterizaron durante el porfiriato y que explican, dentro de la tradición y la mística revolucionarias, la disposición contenida en el artículo 14 transitorio de la Constitución de Querétaro, en la inteligencia de que generalmente este problema no se ha examinado en su integridad, sino en uno sólo de sus aspectos, muy importante por cierto, como es el relacionado con la designación de funcionarios judiciales y la vigilancia de la administración de justicia.⁴²⁰

En mi concepto y con la consideración y respeto que merecen la ponencia y opiniones expuestas, la resurrección de la Secretaría de Justicia sería un error histórico, político y social que produciría la centralización administrativa y la influencia sobre las resoluciones judiciales, privando de su independencia a los funcionarios encargados de administrar justicia, tomando en cuenta el origen de su elección.

Nuestro esfuerzo tiende a realizar una necesidad nacional crónicamente insatisfecha: la de una recta y expedita administración de justicia; yo creo que tenemos los medios adecuados para realizarla si operan en la práctica nuestros sistemas a base de controles constitucionales automáticos. ¿Cuáles son ellos?

1º La inamovilidad de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, que les da una garantía de independencia tan indispensable en un régimen como el nuestro "donde el Poder Judicial Federal es competente para inutilizar los actos de autoridad que son contrarios a la Constitución".⁴²¹ A este respecto, convendría propugnar:

420 Gaxiola, Francisco Javier, "Sobre la creación de una Secretaría de Justicia", México, cuarta época, *El Foro*, núm. 32, enero-marzo, 1961, pp. 76 y 77.

421 *Idem*, pp. 76-77.

a) El restablecimiento del principio de la inamovilidad de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, derogada en el año 1951 y la de los magistrados de circuito y jueces de distrito, tal como la establecía el artículo 99 de la Constitución.

b) El establecimiento de la carrera judicial.

2º Condición del funcionamiento normal de la inamovilidad, es el acierto en la designación de los funcionarios judiciales. El sistema vigente puede dar los resultados que se buscan:

a) Si el Presidente de la República, antes de hacer los nombramientos, oye obligatoriamente la opinión fundada de los Colegios de Abogados respecto a la capacidad e idoneidad de los propuestos.

b) Si el Senado y la Cámara de Diputados dentro de sus respectivas competencias constitucionales, no se limitan a ratificar dócilmente los nombramientos hechos por el Ejecutivo, sino que reivindicando el ejercicio de su facultad constitucional y cuando proceda, niegan la ratificación.

c) Si además del ejercicio prudente y no arbitrario de la facultad que al Presidente de la República concede el artículo 111 Constitucional; de la aplicación de la Ley de Responsabilidades y de los procedimientos represivos contra los funcionarios que delincan, se establecen procedimientos preventivos que garanticen la fe, la confianza en la seguridad y pureza de la función que es lo que más falta hace.

3º La designación de los magistrados de circuito y jueces de distrito por la Suprema Corte de Justicia y de los jueces del fuero común por el Tribunal Superior de Justicia, oyendo —insisto— la opinión fundada de los Colegios de Abogados, y sin presiones políticas, sería garantía de independencia.

4º Si de acuerdo con la Ley Reglamentaria de los artículos 4º y 5 constitucionales relativos al ejercicio de las profesiones y tal como lo ha propuesto el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados, la Secretaría de Educación Pública expida el reglamento que delimite el campo del ejercicio profesional del abogado y elimine la intervención de intermediarios carentes de conocimientos y de responsabilidad.

Hasta aquí las opiniones de los miembros del Colegio de Abogados, incluyendo una voz disidente, acerca de la creación de una Secretaría de Justicia.