

LA SECRETARÍA DE JUSTICIA ¿ESLABÓN PERDIDO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA?

OMAR GUERRERO OROZCO*

PREMISA: LA REFORMA JUDICIAL DEL INVIERNO DE 1994

Recientemente, el problema de la justicia, y de su administración, han recibido una especial atención, principalmente por motivo de las reformas constitucionales introducidas en el Poder Judicial en diciembre de 1994. Dichas reformas se han extendido a algunos de los deberes judiciales del Poder Ejecutivo, entre los que destaca la procuración de justicia y la seguridad nacional, pero ha dejado otros aspectos al margen, siendo ellos de principal importancia.

En la exposición de motivos de dicha reforma despunta un párrafo en el cual se explica que “desde 1928 a la fecha, se han ido concentrando en el tribunal pleno un número creciente de atribuciones *no relacionadas propiamente con la función de impartir justicia*. Destaca el nombramiento, adscripción y disciplina de los jueces de Distrito y magistrados de Circuito; la elaboración del proyecto de presupuesto del Poder Judicial; la determinación del número, materia y ubicación de los órganos jurisdiccionales; el otorgamiento de licencias a distintos miembros de la Judicatura federal, así como la administración de la defensoría de oficio, la designación de los miembros de ésta y la realización de visitas de inspección a todos los órganos jurisdiccionales federales del país, entre muchas otras más. Así, puede afirmarse que los ministros de la Suprema Corte de Justicia, además de su importante tarea de impartir justicia, han tenido que ocuparse de la *administración de un Poder Judicial* cada vez más grande y complejo”.¹

* Universidad Nacional Autónoma de México

¹ *Iniciativa Presidencial de Reformas al Poder Judicial y la Administración de Justicia*, de diciembre 5 de 1994. Exposición de Motivos, p. XVII. Las cursivas son nuestras.

Aquí se reseñan dos problemas estrechamente relacionados, uno explícito, el otro implícito: el primero consiste en el desvirtuamiento del papel del Poder Judicial, el cual, además de los deberes relativos a la impartición y administración de justicia, estaba ocupado en tareas más identificadas con la administración pública; a saber: gerencia de personal, planificación territorial, organización de las tareas judiciales, asignación de faenas internas, provisión de recursos, vigilancia y supervisión, y hechura del presupuesto. El segundo problema, implícito, es que tales actividades no son inherentes a la Suprema Corte, y además de que distraen de sus tareas sustanciales a los juzgadores, se están realizando deficientemente; de no ser así, no habría motivo de la reforma.

Gerencia pública judicial

Se trata aquí de lo que el presidente de la república identifica con “la cuarta vertiente de las reformas a la Constitución en lo referente al Poder Judicial de la federación, [que] es la relativa a la administración y el gobierno del propio poder. Este punto es de importancia central para garantizar la independencia y autonomía del Poder Judicial, así como su correcto equilibrio interior”.² Son perceptibles en esas líneas, las serias deficiencias de implementación en la administración de justicia, cuyo origen hay que buscarlo en la inexistencia de una organización de carácter administrativo, cuyo deberes sean los que, hasta ahora, ha cumplido el Supremo Tribunal de la Nación.

La premisa de la cual parte esta idea, como se explica al principio de la dicha exposición, es

consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad [lo que] exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones; exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo. Al otorgar nuevas atribuciones a la Suprema Corte, se hace necesario revisar las reglas de su integración a fin de facilitar la deliberación colectiva entre sus miembros, asegurar una interpretación coherente de la Constitución, permitir la renovación periódica de criterios y actitudes ante las necesidades cambiantes del país, y favorecer el

² *Ibid*, p. xvii.

pleno cumplimiento de su encargo. *En esa misma perspectiva, se hace necesaria una diferenciación en el desempeño de las funciones sustantivas y administrativas de la Suprema Corte para facilitar la eficiencia en ambas.*³

Tal diferenciación es de notoria relevancia y en Ciencia de la Administración evoca la distinción entre las *actividades institucionales* y *actividades funcionales* de una organización.⁴ Estas últimas tienen como propósito dirigir la realización del trabajo por el cual una organización existe y se desarrolla, es decir, su objeto vital; en tanto que las actividades institucionales son aquellas cuyo designio es respaldar el desenvolvimiento de aquellas otras actividades.

La reforma presidencial, de acuerdo con esta idea, identifica la impartición de justicia con las actividades institucionales, pues son el cúmulo de tareas de apoyo del Poder Judicial. Estas actividades están involucradas en políticas determinadas, así como en la seguridad y mantenimiento de la planta física, el reclutamiento y el manejo de personal, así como la contabilidad y la información, entre otras más. Las actividades institucionales de la administración pública son inherentes a todo género de organizaciones, incluyendo a los entes judiciales, y se identifican principalmente a través de cinco problemas: de administración general; de organización de materiales; de personal; de procedimiento, y de finanzas. Todas estas actividades son distintas sustancialmente a las actividades funcionales, no sólo por cuanto a su clase, sino por el hecho de que no son realizadas como un fin en sí mismo, sino como medios para alcanzar un fin, que no es otro que coadyuvar al desenvolvimiento de dichas actividades funcionales.

Todos esos problemas son observables en las actividades adjetivas del Poder Judicial, en cuyo seno, así, es posible distinguir entre la impartición de justicia y la *gerencia judicial*, enfatizando el carácter jurisdiccional de la primera y la naturaleza administrativa de la segunda.⁵

³ *Ibid*, pp. III-IV. Las cursivas son nuestras.

⁴ Willoughby, W. F., "The Science of Public Administration", en John Mathews and James Hart (eds.), *Essays in Political Science*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1937, p. 44.

⁵ Algunos planteamientos al respecto, han sido ya elaborados por Canales Aliende, José Manuel, en su artículo: "La Administración de la Justicia: hacia una Visión Gerencial del Servicio Público de la Justicia", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 73, julio-septiembre de 1991, pp. 213-227.

En contraste a las actividades institucionales, las actividades funcionales son peculiares a cada organización y solamente pueden ser realizadas por el ente del caso, so pena de producir deficitarios crecientes de desempeño. Esto no debe ser soslayado.

El que se hayan sumado las funciones administrativas, a las funciones sustantivas de la Suprema Corte, fue la causa de las grandes deficiencias de la impartición de justicia hasta nuestros días, tal como lo han demostrado y documentado distinguidos juristas, entre los que cabe mencionar a Ricardo Cauto, Antonio Martínez Báez, Eugenio Ramos Bilderbeck y Virgilio Domínguez. Esta situación fue producida en diciembre de 1917, cuando fue extinta una dependencia de la administración pública que estaba encargada de las actividades institucionales del trabajo judicial y ofrecía al Poder Judicial la plenitud de tiempo y empeño para la realización de las actividades funcionales. Faltando aquella dependencia, en la citada iniciativa presidencial se comenta que, “en los últimos años, connotados tratadistas han planteado la necesidad de crear un órgano de administración que garantice la autonomía y eficacia de la función judicial. La experiencia muestra que es conveniente concentrar la labor de los jueces, magistrados y ministros en cuestiones de carácter puramente jurisdiccional, ampliando con ello el tiempo dedicado por ellos a la impartición de Justicia”.⁶

La respuesta organizativa a aquellas sugerencias, es la creación del Consejo de la Judicatura Federal, cuyo diseño partió del siguiente planteamiento: “[...] se propone modificar el artículo 100 constitucional a fin de que las *funciones administrativas* que hasta ahora ejerce la Suprema Corte recaigan en un Consejo de la Judicatura Federal”.

Consejo de la Judicatura Federal

El Consejo de Judicatura Federal es una organización de carácter administrativo, al cual se asignaron las actividades institucionales del Poder Judicial; a saber:

entre las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal, que deben ser destacadas, se encuentran las relativas al nombramiento, adscripción, promoción y

⁶ *Iniciativa Presidencial de Reformas al Poder Judicial y la Administración de Justicia*, de diciembre 5 de 1994, pp. XVII-XIX.

remoción de jueces y magistrados. Es decir, las cuestiones relativas a la carrera judicial [...] al Consejo le corresponderá también la delimitación territorial de los circuitos y distritos judiciales de todo el país, así como la determinación del número de órganos y las materias que éstos deban conocer. Ello es así en tanto que estas tareas implican la distribución de las cargas de trabajo y la ubicación geográfica de los órganos, cuestiones que requieren de un *conocimiento primordialmente administrativo*.⁷

El Consejo deberá realizar la vigilancia y supervisión de los órganos jurisdiccionales así como de las conductas de sus titulares, en concordancia con la competencia que le corresponde para el nombramiento y remoción de esos funcionarios [...] se propone que el Consejo de la Judicatura Federal tenga competencia para formular el proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial de la federación, excepción hecha del que para sí misma elabore la Suprema Corte de Justicia.⁸

Para desarrollar el cúmulo de atribuciones que se propone conferir al Consejo, la iniciativa plantea que en el artículo 100 quede prevista la facultad para emitir acuerdos de carácter general. De esta manera, el órgano de administración y gobierno del Poder Judicial de la Federación podrá ir estableciendo la normatividad necesaria para lograr una eficiente administración de justicia.⁹

En efecto, finalmente fueron atendidas las sabias recomendaciones hechas por ilustres juristas sobre la necesidad de crear un órgano responsable de los aspectos gerenciales del Poder Judicial, pero no se consideró la naturaleza de la entidad propuesta. Los conspicuos hombres de leyes, evocando a la extinta Secretaría de Justicia en 1917, habían aconsejado su restablecimiento desde 1950, refrendando sus sugerencias en 1961 y 1963, a través del Colegio de Abogados.¹⁰

⁷ *Ibid.* Cursivas nuestras.

⁸ El Consejo de Judicatura evoca al Consejo General del Poder Judicial de España, con el cual tiene algunos puntos en común. Ver anexo 1, donde se reseña su naturaleza organizativa y se enfatizan sus aspectos similares.

⁹ Ver anexo 2, donde se reproducen las facultades constitucionales del Consejo de Judicatura Federal.

¹⁰ La primera propuesta documentada de restablecimiento de la Secretaría de Justicia parece haberla ofrecido Ricardo Couto en un editorial titulado: "Creación de un organismo especial a manera de Secretaría de Justicia", publicado en *El Universal* en julio 9 de 1950. Posteriormente, una pléyade de juristas encabezaron la solicitud de la Barra Mexicana-Colegio de Abogados, sobre la creación de dicha Secretaría, a través de una reunión cuyos trabajos fueron publicados posteriormente en la revista *El Foro* (Cuarta época, núm. 32, enero-marzo, 1961). Los trabajos son los siguientes: Virgilio Domínguez, "Examen de posibles

Ahora bien, ¿cuáles eran las actividades funcionales que cumplió la Secretaría de Justicia hasta 1917? ¿cuáles son desempeñadas por el Consejo de Judicatura y cuáles están confiadas a otras entidades administrativas?

De conformidad con el decreto de mayo 18 de 1905, por el cual se estableció la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, separándose el ramo de justicia, que dio origen a la Secretaría de Justicia, esta dependencia de la administración pública tuvo a su cargo hasta abril de 1917, las siguientes facultades: relaciones con la Suprema Corte; tribunales de Circuito y juzgado 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 distrito y territorios; relaciones con los tribunales y juzgados del Distrito Federal y territorios; ministerio público; notarios y agentes de negocios; y estadística criminal.¹¹

La mayor parte de estas actividades funcionales de la Secretaría de Justicia no las está desempeñando el Consejo de Judicatura Federal, pues únicamente comprende a los tribunales de Circuito y juzgado de Distrito; y a las relaciones con los tribunales y juzgados del Distrito Federal, en lo tocante al Consejo de Judicatura de esta entidad federativa. El resto de las actividades funcionales pasaron a la Secretaría de Gobernación, el gobierno del Distrito Federal y el ministerio público.

¿Cuál fue el efecto de la terminación de la Secretaría de Justicia? El efecto consistió en la ruptura de la cadena de implementación del desempeño de la administración pública como un todo; pues la implementación no está edificada de antemano, como un ajuste previo de componentes, sino que es un proceso por construir, un procedimiento de ensamblaje de partes inconexas, cuya articulación necesaria viabiliza la continuidad del

objeciones respecto a una Secretaría de Justicia"; Francisco Javier Gaxiola, "Sobre la creación de una Secretaría de Justicia"; Antonio Martínez Báez, "Estudio Histórico y Comparativo acerca de la creación de una Secretaría de Justicia"; Eugenio Ramos Bilderbeck "De la innegable necesidad de la existencia de una Secretaría de Justicia y "Por una Secretaría de Justicia". Poco después, la Barra Mexicana-Colegio de Abogados, volvió a la carga, publicando el libro: *Por una Secretaría de Justicia* (México, Ediciones "El Foro", 1963), donde apareció otro trabajo de Ricardo Couto ("Sobre la imperiosa necesidad de restaurar la Secretaría de Justicia") y uno más de Ramos Bilderbeck ("Atribuciones que deben asignarse a una Secretaría de Justicia").

¹¹ Decreto de mayo 18 de 1905, por el cual se establece la Secretaría del Despacho de Instrucción Pública y Bellas Artes. México, Secretaría de la Presidencia, *La administración pública a través de los informes presidenciales*, t. V, vol. II, pp. 183-184.

despacho de los negocios públicos.¹² La implementación, por consiguiente, es la habilidad de forjar eslabones en la cadena causal, para la obtención de los resultados deseados.¹³ En la larga cadena de causalidad, entre más numerosas son las relaciones recíprocas entre los eslabones, más compleja se convierte la implementación. Cada eslabón es una etapa para completar la cadena, y cada tiempo significa un compromiso para continuar el proceso, de modo que la pérdida de uno de los eslabones rompe el proceso o lo daña significativamente. La extinción de la Secretaría de Justicia significó la ruptura de la cadena de implementación, que en el moderno estado de derecho integran la administración de lo exterior, la administración de la defensa, la administración de la hacienda, la administración de lo interior y la administración de justicia. Estas administraciones son inherentes al Estado, como tal.

Bajo estas premisas, el asunto consiste en preguntarnos sobre la conveniencia de una Secretaría de Justicia.

¿ES NECESARIA UNA SECRETARÍA DE JUSTICIA?

Por razones de espacio y tiempo, y por ser muy ilustrativo al caso, únicamente nos referiremos aquí a las funciones de la Secretaría de Justicia que fueron transferidas a la Secretaría de Gobernación, y a la conveniencia de su devolución.

El artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigente a partir de 1976, señala a la Secretaría de Gobernación un enorme caudal de deberes, cuyo signo es la diversidad. Entre ellos, los que reflejan mayor diferenciación, son las facultades otrora a cargo de la Secretaría de Justicia. Entre más diversos son estos deberes, más tienden a yuxtaponerse, priorizarse inequitativamente y complicarse su implementación. Junto a la multiplicación de órganos especializados y diversificados, la dirección y coordinación se tornan más dificultosas porque se hace patente el *principio de la complejidad de la acción conjunta*, que declara lo siguiente: a mayor número de participantes, mayor cantidad de transacciones y menor posibilidad de obtener un resultado cualquiera.¹⁴

¹² Bardach, Eugene, *The Implementation Game*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1977, p. 38.

¹³ Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky, *Implementation*, 3ª ed., Berkeley, University Press, 1984, pp. XXII-XXIII.

¹⁴ *Ibid.*, p. 98.

La transferencia de las facultades de justicia a la Secretaría de Gobernación no le fue beneficiosa, ni a la justicia misma significó alguna mejora —de lo dicho hay una gran cantidad de argumentos, evidencias y testimonios en las fuentes antes citadas. El motivo es que existe una relación inversamente proporcional entre el número de transacciones necesarias para la implementación de una decisión y la posibilidad de producir un resultado, cualquiera que sea.

La historia de la Secretaría de Gobernación testifica su poco edificante papel de haber servido de “cajón de sastre” de un número de fusiones y extinciones en la administración pública centralizada, que poco le han aportado. Por consiguiente, el retorno de las responsabilidades de justicia a una secretaría adecuada, rendiría frutos provechosos a la justicia misma, y aportaría beneficios significativos a la Secretaría de Gobernación.

Brevemente, las facultades que retornarían a la Secretaría de Justicia, son las referentes al despacho de los asuntos del culto religioso, asistir al Poder Judicial en el ejercicio de sus deberes, tramitar las facultades presidenciales relativas a nombramientos, renunciaciones y licencias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, así como lo referente al nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y tener al día los atributos personales, académicos y técnicos de los funcionarios judiciales. Asimismo, le tocaría la materia carcelaria, conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con el Poder Judicial, y las relaciones del gobierno federal con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado. Finalmente, le correspondería ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública, en aquellos casos no encomendados a otra dependencia, y reivindicar la propiedad de la nación, por conducto del procurador general de la república.¹⁵

Estas facultades, *mutatis mutandis*, antiguamente estaban a cargo de la Secretaría de Justicia. Salvo la materia carcelaria, que pasó de esta Secretaría a la de Gobernación en 1853,¹⁶ todas las demás se le confiaron a partir de 1917.

¹⁵ Ver anexo 3, donde se reproducen las facultades que pensamos podrían retornar a una Secretaría de Justicia.

¹⁶ Dentro de una reorganización general de la administración pública, efectuada en mayo de 1853, la Secretaría de Justicia hizo una fuerte aportación de competencias a favor de la

La creación de una Secretaría de Justicia, así funcionalmente configurada, podría ofrecer valiosos servicios al país.

En primer lugar, desde la perspectiva de la división de poderes, la Secretaría de Justicia jugaría un papel muy útil dentro del régimen político, como una institución de enlace de las complejas relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.¹⁷ Estas relaciones significan “tejer muy fino”, pues el Poder Ejecutivo debe asistir al Poder Judicial, sin violentar la división de poderes, toda vez que el presidente de la república es el origen de la integración de la Suprema Corte de Justicia, lo cual sugiere un delicado armazón de “frenos y contrapesos” entre ambos poderes, de complicada implementación. El titular del Ejecutivo, asimismo, debe velar por la adecuada conducta de los juzgadores, lo cual lo sitúa como garante del desempeño moral y profesional de servidores públicos de otro poder: él acepta, o no, las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia en casos de justificada gravedad.¹⁸

En segundo lugar, la Secretaría de Justicia sería un enlace entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos de los estados y municipios, en materia de administración de justicia. Recabaría de los estados los informes que ellos puedan proporcionarle y daría a los propios estados los informes que éstos le pidan, sobre cualquier punto cuyo conocimiento pueda precisar el derecho o sobre los peritos en derecho, a 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, la Secretaría de Justicia tendría estrechas relaciones con los altos funcionarios de la administración de justicia, del Ministerio Público y de las procuradurías y defensorías de oficio.

Asimismo, la Secretaría de Justicia podría promover las iniciativas de ley necesarias para dotar al Poder Judicial de una legislación adecuada, que viabilice una administración de justicia pronta y expedita. La

Secretaría de Gobernación. El día 12 de ese mes y año, fue restablecido el Ministerio de Estado y de Gobernación, e incorporadas a sus competencias las materias de cárceles, penitenciarias y establecimientos de corrección. Decreto que establece la Secretaría de Estado y de Gobernación, de mayo 12 de 1853. Secretaría de la Presidencia. *México a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública*, t. V, vol. I, p. 351.

¹⁷ Ramos Biderbeck, “Por una Secretaría de Justicia”, pp. 33-36.

¹⁸ Domínguez, obra citada, p. 82.

necesaria y antigua labor referente a la codificación jurídica, que tanto sirve para sistematizar y expeditar la administración de justicia, podría ser parte de su caudal de competencias. 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 revisión de proyectos de toda clase de leyes en materia de justicia, en las que corresponda la iniciativa de su intervención al Ejecutivo.

Finalmente, como lo adelantamos, la materia carcelaria retornaría a la Secretaría de Justicia, junto con el ramo antaño conocido como de *Gracia*: le tocaría intervenir en indultos, conmutaciones y reducciones de penas, así como en retenciones y otras medidas de ampliación de sanciones.

Fue un error suprimir la Secretaría de Justicia, pero también puede ser un yerro el posponer su restablecimiento. La experiencia mexicana, tras su extinción, habla del riesgo de su dispensabilidad.

LA SECRETARÍA DE JUSTICIA EN LA REFORMA DEL GOBIERNO

La creación de la Secretaría de Justicia no significaría solamente el efecto de una resurrección pues, hoy en día, cuando los programas de reforma del estado están dando paso a los procesos de transformación del gobierno, transitándose hacia los cambios institucionales, organizativos y funcionales de los regímenes políticos y la administración pública, se antoja indispensable su colaboración fructuosa. Tal colaboración podría repercutir en beneficiosos efectos para el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

Por principio, la Secretaría de Justicia colaboraría en la materialización de la noción de estado de derecho, basado en la justicia social e individual, y viabilizaría la implementación de un programa integral de reforma de administración de justicia. Un programa tal estaría encaminado a actualizar y modernizar los ordenamientos jurídicos, fortalecer la autonomía del Poder Judicial y colaborar en la profesionalización de la administración de justicia. Más específicamente, dicho programa estaría encaminado a analizar la constitucionalidad de las leyes, tarea en la cual la Secretaría de Justicia colaboraría con la Procuraduría General de

la República, y se extendería a la actualización de la legislación vigente, así como su articulación, mediante códigos estables y uniformes, que obedezcan al principio de coherencia y faciliten los sistemas procesales. Asimismo, se encaminaría a complementar los vacíos jurídicos, principalmente de las leyes que, a pesar del mandato constitucional, no han sido expedidas, y a elevar la administración de justicia como garantía del estado de derecho.

Sobre este último punto, en el cual tendría un papel principal la Secretaría de Justicia, una reforma del gobierno colaboraría en el mejoramiento sustancial de la administración de justicia. Esta dependencia serviría de promotora de su progreso administrativo, colaborando con el Consejo de Judicatura en el establecimiento de la carrera judicial, fundada en el mérito y la idoneidad, así como en la reorganización del sistema penitenciario federal y la superación de las deficiencias de la seguridad y orden públicos. Semejante tarea se efectuaría, naturalmente, colaborando con la Secretaría de Gobernación y la Procuraduría General de la República.

La reforma del gobierno reclama la transformación sustancial de las bases jurídicas del gobierno mismo, de modo que la expedición e implementación de nuevas leyes requiere de estudios profundos que puede realizar una Secretaría de Justicia, puesto que un caudal enorme de nueva legislación acompaña generalmente a las transformaciones gubernamentales. Un gobierno en reforma, requerirá nuevas leyes en materias tan importantes como el derecho electoral, partidos políticos, Poder Judicial, Poder Legislativo, patrimonio público, contraloría, planeación, ecología, educación, Ministerio Público y otros más, no menos importantes.

Dentro de la experiencia de reforma del gobierno, los aspectos centrales se han puntualizado en los Poderes Ejecutivo y Legislativo, postergándose los procesos de cambio al Poder Judicial. Sin embargo, la reivindicación del estado de derecho pone a la administración de justicia en el centro de la reforma del gobierno y no puede ser de otro modo, porque la justicia funge como la *estructura cívica* de la vida social. Ahora es necesario que la transformación en las relaciones entre la ciudadanía y el servicio público se realice en ámbito plenamente innovado, en el cual la derogación de leyes obsoletas y la supresión de costumbres perniciosas vayan de la mano.

La reforma del gobierno requerirá programas que, a falta de mejor

nombre, se conocen como de “desburocratización”, y que, trascendiendo un *modus operandi* lesivo de la administración pública, se adentre en la administración de justicia, cuyos procedimientos lentos y tortuosos nada envidian al ritualismo burocrático de las dependencias del poder Ejecutivo. Suprimir o acortar un trámite azaroso y dilatado será el trabajo de un experto en administración pública; pero derogar disposiciones jurídicas de rango mayor, solamente puede hacerlo el cuerpo profesional de una Secretaría de Justicia. Tal derogación legislativa nos introduce al temario de la desregulación, cuya aplicación en el estado de derecho debe ser meditada prudentemente. La desregulación puede servir para identificar y eliminar los nudos legales, de diverso tipo, que entorpecen el funcionamiento de una sociedad, y para develar los procesos decisorios y de política pública para sus afectados, usuarios o beneficiarios. Pero puede, igualmente, debilitar al estado de derecho con la pérdida del derecho positivo y su reemplazo por la vigencia del derecho natural, supuestamente en forma de mercado, y mermar la capacidad de gobierno en un país. La intervención de una Secretaría de Justicia en los estudios de desregulación significaría un apoyo esencial a las labores de depuración jurídica, que podría colaborar a favor de una desregulación juiciosamente implementada.

Un programa de reforma del gobierno encara el amplio panorama del régimen político en su conjunto y comprende al ciudadano como miembro del Estado y como consumidor en el mercado; a los empresarios; a los gobiernos estatales y municipales; a la racionalización de los procedimientos parlamentarios en el Poder Legislativo, y también, de manera principal, a la modernización administrativa de la Justicia.

El artículo 39 de la Constitución de 1917, carta política que expidió el certificado de defunción de la Secretaría de Justicia a través de su artículo transitorio 14, puede ser la semilla de su resurrección. Dicho artículo señala, como premisa, que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, y que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. Como consecuencia, esa disposición establece que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Entonces, si el pueblo puede darse una nueva forma de gobierno completa, ¿por qué no puede brindarse una nueva Secretaría de Estado? Si el pueblo puede usar un procedimiento de terminación para mudar del

todo a un régimen vigente, ¿por qué no puede modificar su actual administración pública, de una manera parcial, para dar vida a la Secretaría de Justicia?

ANEXO I

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL DE ESPAÑA

Mariano Baena del Alcázar explica la índole del Consejo Judicial: “la finalidad principal de este nuevo órgano constitucional no es jurisdiccional, sino de representación y gobierno del Poder Judicial, haciendo posible junto a lo anterior, la independencia de este último frente a los otros dos poderes del Estado. Para lograr lo precedente se configuró como un órgano colegiado, de composición heterogénea y compleja”.

Con respecto a sus actividades, “las competencias principales atribuidas al Consejo General del Poder Judicial son las siguientes: propuesta o iniciativa legislativa, reglamentarias, presupuestaria, decisoria, de nombramiento de ciertos cargos, de informe y de inspección”. Obviando la primera, pongamos atención a las restantes, las cuales son semejantes al Consejo de Judicatura Federal:

la competencia reglamentaria se refiere a la facultad de poder aprobar sus propios reglamentos de funcionamiento y régimen interior o potestad autorganzatoria. En cuanto a la competencia presupuestaria hay que distinguir sus dos dimensiones, siendo ambas bastante limitadas. En primer lugar, y en lo que se refiere a su dimensión interna, diremos que el Pleno del Consejo General del Poder Judicial es sólo competente para elaborar y proponer su anteproyecto de presupuesto (a diferencia de otros órganos constitucionales que tienen competencia propia para su aprobación). En segundo lugar, el Consejo propone también a los otros dos poderes del Estado en la dimensión externa a él; pero que le atañe, es decir, sobre el presupuesto anual de la Administración de Justicia y de su aparato administrativo dependiente.

Baena del Alcázar asegura que “sus competencias en materia de personal son limitadas en la actualidad, ya que se ciñen a los nombramientos, ascensos y régimen disciplinario de los miembros del Poder Judicial (es decir, los jueces y magistrados). La selección, formación y

perfeccionamiento de los miembros del Poder Judicial es compartida con el Ministerio de Justicia, dependiendo además de éste como Organismo Autónomo Administrativo el Centro de Estudios Judiciales.

Por su parte, “la competencia inspectora del Consejo sobre el funcionamiento de la administración de justicia y del aparato administrativo de ella dependiente, a través de su Servicio de Inspección, es compartida también y simultáneamente con los presidentes de los órganos colegiados jurisdiccionales”. Baena del Alcázar, Mariano.¹⁹

ANEXO 2

FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

El artículo 94 de la Constitución, ya reformada, señala que “el Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito”. Por su parte, el artículo 97 menciona que

los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

Finalmente, el artículo 100 dispone que “la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes”.²⁰

¹⁹ Baena del Alcázar, Mariano, *Instituciones Administrativas*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, 1992, pp. 63-64.

²⁰ *Diario Oficial de la Federación*, t. CDXCV, núm. 22, México D.F., diciembre 31 de 1994.

ANEXO 3

FACULTADES DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN QUE PODRÍAN
RETORNAR A UNA SECRETARÍA DE JUSTICIA

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigente, de diciembre 29 de 1976, se refiere a los siguientes artículos:

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Artículo 27. A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

V. Cuidar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre culto religioso y disciplina externa, dictando las medidas que procedan;

VII. Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros poderes de la unión, con los gobiernos de los estados y con las autoridades municipales; ante estos dos últimos, impulsar y orientar la creación y el funcionamiento de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material;

VIII. Otorgar al Poder Judicial Federal el auxilio que requiera para el debido ejercicio de sus funciones;

IX. Tramitar lo relativo al ejercicio de las facultades que otorgan al Ejecutivo los artículos 96, 98, 99 y 100 de la Constitución, sobre nombramientos, renunciaciones y licencias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y el artículo 73, fracción VI, sobre nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (estos artículos han permanecido esencialmente sobre las bases en las que se encontraban, salvo el artículo 100 cuyo texto original, modificado, se convirtió en el párrafo 2º del artículo 99. En consecuencia, el artículo 100 se transformó completamente, dando cabida al mencionado Consejo de Judicatura Federal);

X. Recopilar y mantener al corriente la información sobre los atributos personales, académicos y técnicos de los funcionarios judiciales a que se refiere la fracción anterior;

XI. Tramitar lo relacionado con los nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias de los secretarios y jefes de departamento del Ejecutivo Federal, y de los procuradores de justicia de la república y del Distrito Federal;

XIV. Conducir las relaciones del Gobierno Federal con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado;

XXIII. Reivindicar la propiedad de la nación, por conducto del procurador general de la república;

XXVI. Organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia, estableciendo en el Distrito Federal un Consejo Tutelar para menores infractores de más de seis años en instituciones auxiliares; creando colonias penales, cárceles y establecimientos penitenciarios en el Distrito Federal y en los estados de la federación, mediante acuerdo con sus gobiernos, ejecutando y reduciendo las penas y aplicando la retención por delitos del orden federal o común en el Distrito Federal; así como participar conforme a los tratados relativos, en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 constitucional.

XIX. Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia.

FUENTES

BAENA del ALCÁZAR, Mariano, *Instituciones Administrativas*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, 1992.

BARDACH, Eugene, *The Implementation Game*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1977.

———, "Policy Termination as a Political Process", *Policy Sciences*, núm. 7, 1976.

CANALES ALIENDE, José Manuel, "La administración de la justicia: hacia una visión gerencial del servicio público de la justicia", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 73, Julio-septiembre de 1991, pp. 213-227.

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

———, "Sobre la imperiosa necesidad de restaurar la Secretaría de Justicia", Barra Mexicana, Colegio de Abogados, *Por una Secretaría de Justicia*, México, Ediciones "El Foro", 1963, pp. 45-62.

Decreto que establece la Secretaría de Estado y de Gobernación, de mayo 12 de 1853, Secretaría de la Presidencia, *México a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública*, t. V, vol. I, p. 351.

- Decreto de mayo 18 de 1905, por el cual se establece la Secretaría del Despacho de Instrucción Pública y Bellas Artes. México, Secretaría de la Presidencia, *La administración pública a través de los informes presidenciales*, t. V, vol. II. pp. 183-184.
- Diario Oficial de la Federación*, t. CDXCV, núm. 22, México D.F., diciembre 31 de 1994.
- DOMÍNGUEZ, Virgilio, "Examen de posibles objeciones respecto a una Secretaría de Justicia", *El Foro*, Cuarta época, núm. 32, México, enero-marzo, 1961, pp. 79-89.
- GAXIOLA, Francisco Javier, "Sobre la creación de una Secretaría de Justicia", *El Foro*, Cuarta época, núm. 32, México, enero-marzo, 1961, pp. 69-78.
- Iniciativa Presidencial de Reformas al Poder Judicial y la Administración de Justicia*, de diciembre 5 de 1994, Exposición de Motivos.
- MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, "Estudio histórico y comparativo acerca de la creación de una Secretaría de Justicia", *El Foro*, Cuarta época, núm. 32, México, enero-marzo de 1961, pp. 53 a 68.
- PRESSMAN, Jeffrey y Aaron WILDAWSKY, *Implementation*, Berkeley, University Press, 1984.
- RAMOS BILDERBECK, Eugenio, "De la innegable necesidad de la existencia de una Secretaría de Justicia", *El Foro*, Cuarta época, núm. 32, México, enero-marzo, 1961, pp. 29-36.
- , "Por una Secretaría de Justicia", *El Foro*, Cuarta época, núm. 32, México, enero-marzo, 1961, pp. 35-52.
- , "Atribuciones que deben asignarse a una Secretaría de Justicia", Barra Mexicana, Colegio de Abogados, *Por una Secretaría de Justicia*, México, Ediciones *El Foro*, 1963, pp. 45-62.
- Reformas constitucionales, *Diario Oficial de la Federación*, t. CDXCV, núm. 22, México D.F., diciembre 31 de 1994.
- WILLOUHGBY, W. F., "The Science of Public Administration", en John Mathews and James Hart (eds.), *Essays in Political Science*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1937, pp. 39-63.

REFORMAS AL PODER JUDICIAL



Coordinador
MARIO MELGAR ADALID

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO