

NOTA PRELIMINAR SOBRE LA PROPUESTA DE CREACION DE LA SECRETARIA DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA.

SINOPSIS

- 1.- Razones que justifican su creación.
- 2.- Antecedentes históricos.
- 3.- Diferencias entre la Secretaria que existió hasta 1917 y la que pudiera crearse a partir de diciembre del año 2000.
- 4.- Estructura orgánica tentativa y facultades.
- 5.- Reformas legales que deberían hacerse.

-- 0 --

1.- RAZONES QUE JUSTIFICAN SU CREACION

Las instituciones, como las leyes, pueden y deben ser cambiantes para ser congruentes con las realidades sociales a las que corresponden.

Ni puede ni debe actuarse tanto en el marco normativo como en el ámbito de la Administración Pública, bajo estructuras rígidas que no sean congruentes con los fenómenos sociales, pues de mantenerse instituciones que obedecían a otras realidades, se corre el riesgo de caer en la obsolescencia o peor aún en la ineficacia de los actos de gobierno.

Es cierto que durante casi cien años existió en México la Secretaría de Justicia, entre 1821 y 1917, bajo distintas denominaciones y facultades como se verá más adelante, pero también lo es que hasta la fecha, siguen en controversia las razones auténticas por las que se suprimió en abril de 1917 en uno de los artículos transitorios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de dicho año, y también lo es, de manera fundamental, que en la gran mayoría de los países occidentales, europeos y americanos, coexiste la Secretaría de Justicia con los tribunales e inclusive con los modernos Consejos de Judicatura, como sucede, entre otros, en Francia, Italia y España sin que se alegue en esos países que su existencia atente contra el principio de división de poderes, como indebidamente se sustentó en remotas épocas en México, y por último que las realidades cambiantes de la sociedad mexicana requieren su inmediata y fortalecida reinstalación para combatir de manera vigorosa, articulada, institucional, organizada, metódico y sistemática los graves problemas que se confrontan de corrupción, de seguridad pública y de altos índices de criminalidad. No puede solamente lucharse en contra de estos graves problemas sociales, con medidas punitivas, cada vez más enérgicas, que pueden conducir al Estado Mexicano a una riesgosa y censurable condición de gobierno represivo y hasta arbitrario y autoritario, sino que debe actuarse con inteligencia y ponderación atacando las causas y propiciando los medios administrativos idóneos para su combate.

La frase de Don Justo Sierra, pronunciada a fines del siglo XIX: "El pueblo tiene hambre y sed de justicia", que hizo suya en 1994 Luis Donaldo Colosio, ahora en los albores del siglo XXI, cobra mayor actualidad que cuando fuera emitida.

Es por estas razones que desde los años 50 y 60, la Barra Mexicana de Abogados, bajo las instancias de connotados juristas como Ricardo Couto, Antonio Martínez Báez, Eugenio Ramos Bilderbeck y Virgilio Domínguez, después de interesantes coloquios sobre el particular propuso la creación de una Secretaría de Justicia, sustentando su oferta el 23 de enero de 1961, en los términos siguientes:

"La Barra Mexicana-Colegio de Abogados solicita de 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".

Debe reconocerse sin embargo, que hasta la fecha se han hecho notables esfuerzos para mejorar la administración de justicia, tales como la reestructuración de la Procuraduría General de la República, la creación del Consejo de la Judicatura Federal y sus adláteres en los tribunales de los Estados, y la expedición de reformas vigorosas en materia penal. También de manera paralela, se ha determinado la

creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública y la Policía Federal Preventiva.

Empero, los problemas persisten y lamentablemente no sólo siguen dándose graves situaciones de corrupción entre los servidores públicos y los cuerpos policiacos, agentes del Ministerio Público y administradores de justicia, que minan la confianza del pueblo en todo lo que se relaciona con la justicia, sino que también existe una gran impunidad que se sostiene en la estadística criminal, en los altos índices de inseguridad pública, y en los constantes y recurrentes atentados a las vidas y patrimonios, con robos, asaltos y homicidios ominosos. En fin, la alta peligrosidad del delito en el país, requiere de soluciones inmediatas, inteligentes y adecuadas, que devuelvan a la sociedad la paz, la armonía y el equilibrio, que reclama el cumplimiento cabal de un estado de derecho.

Decía Carlos Marx, parafraseando a Hegel, que la historia parece repetirse dos veces: una como tragedia, otra como comedia. Y sobre el particular, un jurista contemporáneo, al comentar lo sucedido con la desaparición de la Secretaría de Justicia y la asunción de sus facultades por otras instituciones gubernamentales, tales como la Secretaría de Gobernación, las Procuradurías, los Tribunales, los Consejos de la Judicatura y otras, argumentaba: "Esperemos que, en lo tocante al tránsito de la Secretaría de Justicia y las instituciones públicas que hoy ocupan su lugar, no haya ni tragedia ni comedia, sino únicamente sucesos venturosos".

Por desgracia, los buenos deseos de este comentarista, contrastan con la realidad que estamos viviendo, pues lejos de afrontar sucesos venturosos, estamos inmersos en situaciones de verdadera inseguridad, de alta delincuencia y de reclamos inmediatos de la población para frenar esta intranquilidad, estos problemas de la justicia y la creación de nuevos instrumentos adecuados para combatirla.

El pasaje evangélico afirma: "Por sus frutos los conoceréis", y en consecuencia no siendo los medios adoptados los correctos para luchar contra este mal de la sociedad mexicana actual, se estima que deben adoptarse sistemas y métodos que podrían encajar en una Secretaría de Justicia y Seguridad Pública, con nuevas estructura y facultades.

Sobre este particular, considero pertinente recoger en este apartado, los comentarios hechos por el jurista Omar Guerrero en 1996, al referirse a las circunstancias por las que desapareció la Secretaría de Justicia en 1917:

"Parece evidente, que la Secretaría de Justicia se fue para no volver. No al menos en las condiciones actuales, en un México que no acaba de morir y un México que todavía no nace; un México en transformación aún indecisa e incierta. El Consejo de la Judicatura ya significa una solución en marcha para la gestión interior de la administración de justicia. Sin embargo, hay otros muchos aspectos de la justicia que merecen también la debida atención, tanto porque algunos son

problemas que se han eternizado, como porque la velocidad intensa de los acontecimientos actuales están haciendo que broten otros problemas complejos. Lucio Cabrera pensaba en 1968 que aún existían las condiciones que, desde 1917 habían fincado la extinción de la Secretaría de Justicia. Nosotros nos preguntamos si tales condiciones, ahora, aún subsisten o si ya desaparecieron. El propio Cabrera dejó la puerta abierta para la restauración de la Secretaría de Justicia, si las condiciones mudaban, y si se transformaba el diseño de dicha Secretaría. Nuestra respuesta es que las condiciones ya cambiaron, de manera radical. . . Creo que no debemos clausurar opciones al futuro, aún tratándose de instituciones administrativas cuyo desempeño no se juzgó completamente satisfactorio. Aunque hoy en día el horizonte laboral de los gobiernos está reclamando instrumentos y métodos de prospección, para el diseño de acciones futuras, no cabe duda que la historia no ha dejado de ser uno de los mejores medios de construir un destino nacionalmente fructuoso”.

No está de más subrayar que la Secretaría de Justicia tal y como existió de 1821 a 1917, tenía como principal objeto auxiliar a la administración de justicia, pero como se advierte de las opiniones expresadas, el problema de la justicia no se ciñe exclusivamente a su buena y correcta administración, sino presenta circunstancias de mayor envergadura, las que indudablemente son distintas y han cambiado en los presentes años.

Así también debe comentarse que de nada serviría una buena administración de justicia, si fallan los métodos de seguridad pública, los sistemas de su procuración y si no existen correctos centros de ejecución de sentencias. Por último, debe enfatizarse, que los métodos e instrumentos de carácter preventivo o de seguridad pública deben contribuir de manera acertada al combate contra el crimen, la corrupción y el incremento de la delincuencia.

De esta manera, la sociología jurídica y criminal, en los tiempos actuales, identifica a la justicia, no sólo con los tribunales, sino la ubica en cuatro grandes áreas:

- a) La prevención de la delincuencia o sea la seguridad pública:
- b) La correcta procuración de justicia:
- c) La adecuada ministración de justicia; y
- d) La ejecución de condenas en idóneos centros penitenciarios.

En este orden de ideas, el planteamiento de la creación de la Secretaría de Justicia y Seguridad Pública, no radica únicamente en los apoyos administrativos que deba recibir el Poder Judicial Federal y los tribunales de los Estados, el que, con los naturales tropiezos propios de los inicios, mucho ha ganado con la existencia de los Consejos de la Judicatura para su manejo gerencial interior, sino también debe radicar en los otros aspectos vinculados con la administración de justicia, que no están ubicados en el ámbito federal con la estructura

del Poder Judicial de la Federación, tales como el Tribunal Fiscal de la Federación, los Tribunales Agrarios, los Tribunales laborales y otros órganos que ejercen la función jurisdiccional que corresponde al Estado mexicano. Se requiere en consecuencia un órgano del Poder Ejecutivo Federal, que con total respeto a la autonomía de los tribunales en el ejercicio jurisdiccional y con total respeto al principio de división de poderes, coordine y apoye los sistemas y métodos del Estado para una buena y cabal administración de justicia.

✓ Por otra parte, con una estructura especializada de Secretaría de Estado, deben coordinarse y desarrollarse los trabajos de la seguridad pública, que no obstante los avances logrados, sigue acusando muchas deficiencias a nivel nacional, con las consiguientes protestas de la comunidad.

Un tercer aspecto, de gran importancia, es la función persecutoria de los delitos, a cargo del Ministerio Público Federal y por ende de la Procuraduría General de la República. En este renglón las fallas y la corrupción son de alta consideración, no obstante los esfuerzos y medios que se han empleado hasta la fecha, por lo que deben incrementarse dichos métodos con inteligencia y energía, pues en las fallas de esta función, puede encontrarse en su mayor expresión la creciente impunidad de los delincuentes, factor indudable que explica en su mayor parte el aumento de la criminalidad.

Un cuarto orden de actividades de esta Secretaría, sería el reasignarle una función que le fuera desagregada desde el año

✓ de 1983, consistente en el cuidado y atención de los regímenes carcelarios. Es una situación obvia que el sistema penitenciario nacional acusa graves deficiencias con corrupción interna, inadecuadas prisiones y no sólo incongruentes castigos sino también con el uso de deshumanizados métodos que no cumplen con uno de los objetivos de la pena de prisión consistente en la rehabilitación de los delincuentes. Más aún, se afirma sin que se incurra en hipérbole, que las cárceles en México son auténticas escuelas de delincuencia.

✓ Por último, no menos importante resultaría ubicar en esta Secretaría, la Defensoría Pública, que por hoy se encuentra incorrectamente en la estructura del Poder Judicial de la Federación, en un sistema que indebidamente se viene arrastrando desde el siglo pasado. Esta área, debería ser acrecentada con las de las múltiples procuradurías que se han venido creando, tales como la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Procuraduría de Derechos Agrarios, la Procuraduría de Defensa del Ambiente, etc.

En resumen, el objetivo de la creación de esta Secretaría, al atender las áreas mencionadas, sería la articulación en un órgano altamente especializado, toda la problemática que se encuentra relacionada con la justicia en un propósito de evidente respuesta a los insistentes reclamos de la comunidad nacional sobre el particular.

2.- ANTECEDENTES HISTORICOS.

La Secretaría de Justicia en México fue una institución heredada del sistema político jurídico de la monarquía española desde el siglo XVIII.

Desorbitaría los propósitos de esta nota, el pretender analizarla en su integridad desde la época de la Colonia, por lo que sólo nos referiremos a su existencia a partir de 1821 en que se consumó la independencia nacional.

Se considera de importancia destacar que durante los casi cien años de su funcionamiento en el México Independiente, grandes figuras de la historia nacional estuvieron al frente de la misma, además del ilustre patricio Don Benito Juárez, los siguientes personajes, entre otros: Miguel Ramos Arizpe, Andrés Quintana Roo, José Justo Corro, Manuel de la Peña y Peña, Mariano Riva Palacio, Bernardo Couto, Luis de la Rosa, Ponciano Arriaga, Teodosio Lares, Ezequiel Montes, José María Iglesias, Manuel Ruiz, Ignacio Ramirez, Antonio Martínez de Castro, Ignacio Mariscal, Joaquín Baranda, Justino Fernández y Roque Estrada.

Se creó por decreto del 8 de noviembre de 1821 de la H. Junta Gubernativa, bajo el nombre de Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos. Se le atribuyeron en lo general las facultades de atender todos los negocios relacionados con tribunales de todo tipo y designar a los empleados, los asuntos eclesiásticos, lo

perteneciente a todas las religiones seculares y regulares, lo correspondiente a las tres Juntas Supremas de Cirugía, Medicinas y Farmacias; y la designación de todos los empleados del Palacio tanto eclesiásticos como seculares.

Fue modificada por decreto del Congreso del 26 de enero de 1835, ahora con la denominación de Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, con facultades para la publicación y circulación de las leyes y decretos del Congreso, la expedición de reglamentos, decretos y órdenes relativos a la organización y arreglo de los ramos de la administración a su cargo, nombramientos de funcionarios y empleados, dirección de negociaciones con la Silla Apostólica, el cuidado de que la justicia se administrara pronta y cumplidamente por la Corte Suprema, tribunales y juzgados de la Federación, del D.F. y Territorios Federales y ejecución de sentencias, la concesión de pases o retención de decretos conciliares y bulas, la servidumbre, conserjería y obras del Palacio; el ceremonial de las funciones nacionales, cívicas y religiosas, la instrucción de expedientes sobre indultos y dispensas de ley; y la dirección de talleres de industria establecidos en la cárcel nacional.

Posteriormente, por decreto del 19 de abril de 1837, bajo el nombre de Ministerio del Interior, funcionó con las mismas facultades, hasta el 13 de octubre de 1841 en que asumió las facultades relacionadas con la instrucción pública, ahora bajo la denominación de Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, funcionando de esta manera hasta el 13 de junio de 1852, habiendo previamente cambiado su denominación el 4 de

octubre de 1843 en Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria.

Por decreto del 13 de junio de 1852, se le transmitieron de la entonces Secretaría de Relaciones las siguientes facultades: el gobierno político y económico del Distrito Federal comprendiéndose en este la policía y administración municipal; los negocios pertenecientes a hospitales, hospicios, cárceles y casas de corrección; instrucción pública y establecimientos literarios con excepción del Colegio de Minería, el Museo y la Sociedad de Geografía; teatros y diversiones públicas, montepío y establecimientos de beneficencia, pestes y vacunas, y festividades nacionales.

Por decreto del 17 de mayo de 1853, se le cambió nuevamente el nombre, ahora como Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos y de Instrucción Pública, atribuyéndole en concreto todo lo concerniente al ramo de justicia, lo relativo a negocios eclesiásticos, lo perteneciente a la instrucción pública y las sociedades literarias y científicas.

Con posterioridad, según decreto del 23 de febrero de 1861, ahora con la denominación de Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública, se le atribuyeron con respecto a la administración de justicia las relaciones con la Suprema Corte, Tribunales de Circuito y Jueces de Distrito, las controversias que correspondieran a los tribunales de la Federación, causas de piratería, la expropiación por causa pública, la formulación de códigos, de colecciones oficiales de

leyes y decretos, la organización judicial en el Distrito Federal y Territorios, la libertad de enseñanza, títulos profesionales, instrucción primaria, secundaria y profesional, colegios nacionales, escuelas, academias y sociedades científicas, artísticas y literarias; la propiedad literaria, museos, antigüedades nacionales, abogados y escribanos, y los indultos.

Después, como resultado de la intervención francesa, y por decreto del 6 de julio de 1863 del Poder Ejecutivo Provisional Regencia del llamado Segundo Imperio, bajo el nombre de Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, se le facultó para todo lo concerniente al ramo de justicia, negocios eclesiásticos, instrucción pública, sociedades literarias y científicas, academias de la historia y de la lengua castellana así como bibliotecas.

Posteriormente, según el Estatuto Provisional del Imperio de Maximiliano, el 10 de abril de 1865, se le volvió a cambiar la denominación a Ministerio de Justicia, facultándosele para intervenir en lo relativo a la legislación civil, criminal y mercantil, proyectos de codificación, organización judicial y del Ministerio Público, la sobrevigilancia para que la justicia se administrara pronta y cumplidamente sobre indultos, conmutación de penas y rehabilitación, dispensas de ley, notariado, exhortos internacionales y extradición de malhechores, organización y vigilancia de cárceles y presidios, publicación del boletín de las leyes, y sobre la planta,

presupuestos, contabilidad, libramientos y archivo de su departamento ministerial.

Restablecida la República, por decreto del Congreso del 13 de mayo de 1891, se le restituyó como Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, con facultades para las relaciones con la Suprema Corte, tribunales de circuito y juzgados de distrito, expropiaciones por causas de utilidad pública, indultos y conmutación de penas por delitos del fuero federal y por los del orden común en el Distrito Federal y Territorios; relaciones con los tribunales y juzgados del Distrito Federal y Territorios; ministerio público, notarios y agentes de negocios, estadística criminal; instrucción primaria, preparatoria, profesional y especial en las escuelas nacionales y municipales; Escuela de Bellas Artes y Oficios, conservatorios de Música, academias y sociedades científicas, artísticas y literarias; títulos profesionales, propiedades literaria y artística, bibliotecas, museos y antigüedades nacionales y estadística escolar.

Así funcionó hasta el año de 1905, en que por decreto del 18 de mayo se le separó todo lo relacionado con la instrucción y educación pública, y bajo el nombre solamente de Secretaría de Justicia, se le facultó para intervenir en las relaciones con la Suprema Corte, tribunales de circuito y juzgados de distrito, expropiaciones por causas de utilidad pública, indultos y conmutación de penas por delitos federales y del Distrito Federal y Territorios, relaciones con los tribunales y juzgados del Distrito Federal y Territorios, ministerio público, notarios o agentes de negocios, y estadística criminal.

Con posterioridad, ya durante el periodo del usurpador Victoriano Huerta, por decreto del 3 de diciembre de 1913, bajo el mismo nombre de Secretaría de Justicia, funcionó con las mismas facultades inmediatamente enunciadas.

Por último, después de la caída del gobierno de Huerta, bajo la misma denominación y facultades continuó funcionando, hasta que por virtud del artículo 14 transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, decretada el 31 de enero y promulgada el 5 de febrero de 1917, se suprimió dicha Secretaría, sin que existan registrados en el Congreso Constituyente de Querétaro, de una manera clara las razones y los motivos de su categórica supresión.

Como corolario debe decirse además que en virtud de haberse suprimido esta Secretaría, por decreto del 16 de abril de 1917, sus facultades fueron trasladadas, por una parte a la Secretaría de Gobernación y por otra al Gobierno del Distrito Federal. Así, a la Secretaría de Gobernación se atribuyeron las relaciones con los tribunales federales y del orden común con los territorios, la expropiación por causas de utilidad pública, el indulto, conmutación y reducción de penas por delitos del fueron federal así como del orden común en los territorios; el ministerio público federal, los notarios y los agentes de negocios en los territorios, el registro público de la propiedad y de comercio en los territorios, y los demás asuntos de carácter federal a que se refirieran las disposiciones emanadas de la Secretaría de Justicia. Por su parte, al Gobierno del Distrito

depende
del
D.F.

Federal se trasladaron las facultades de las relaciones con los tribunales y juzgados del Distrito Federal, el indulto, conmutación y reducción de penas por delitos del orden común en el Distrito Federal; el ministerio público del Distrito Federal, notarios y agentes de negocios del Distrito Federal, el registro público de la propiedad y de comercio en el Distrito Federal, la estadística criminal del mismo Distrito y los demás asuntos del orden común del Distrito Federal a que se referían las disposiciones de la Secretaría de Justicia.

Como puede apreciarse del somero relato histórico que precede, esta institución funcionó durante cerca de cien años, con diferentes denominaciones (11 en total) y con facultades que se le vinieron agregando y desagregando de manera desarticulada, la mayor parte de ellas sin la menor relación con la justicia, sin obedecer aparentemente a concierto y orden lógico alguno, tal vez más por razones de carácter político, oportunistas y circunstanciales.

La conclusión que puede sacarse de este apretado ejercicio de evolución histórica, es que el único factor común en todas las épocas de esta Secretaría o Ministerio es que intervino en aspectos relacionados con la justicia federal y con la del Distrito Federal y Territorios, pero no queda claro cuáles eran los alcances de tales facultades, aunque testimonios históricos consignan que se relacionaban concretamente con los nombramientos de los funcionarios judiciales y con los apoyos presupuestales y materiales para el funcionamiento de los tribunales y el cumplimiento de sus fallos.

Empero, se le puede asignar como mérito relevante el haber promovido y formulado los primeros códigos civil, penal y mercantil a nivel federal que vinieron a sustituir a la vieja legislación española que estuvo vigente durante los 300 años de la Colonia, y que no obstante la independencia hacían farragosa y problemática la administración de justicia en el territorio nacional.

Esto es, la existencia de dicha Secretaría no cumplía con objetivos de prospección vinculados con la justicia, ni con las otras áreas que se encuentran estrechamente ligadas con la misma, como son las de la seguridad pública, de procuración de justicia y de sistemas penitenciarios, sino casi exclusivamente con lo que se entiende ortodoxa y simplemente como "administración de justicia".

He aquí la importancia pues de estas reflexiones sobre el acontecer de esta institución en el pasado, y que servirán indudablemente de criterios orientadores para la Secretaría de Justicia y Seguridad Pública cuya creación se plantea en la presente propuesta.

3.- DIFERENCIAS ENTRE LA SECRETARIA QUE EXISTIO HASTA 1917 Y LA QUE PUDIERA CREARSE A PARTIR DE DICIEMBRE DEL AÑO 2000.

Antes de desarrollar este punto, debe enfatizarse que con la creación de la Secretaría de Justicia y Seguridad Pública que

se propone no se pretende en modo alguno substituir o supeditar a la Procuraduría General de la República; tampoco se trata de interferir en la autonomía e independencia de la Suprema Corte de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito ni substituir al Consejo de la Judicatura Federal, ni menos aún a la Procuraduría Fiscal de la Federación, a la Procuraduría Federal de la Defensa del Consumidor, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o a la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República. (Sobre esta última, podría darse la reflexión de si en su caso fuera oportuno y conveniente integrarla como un área específica de la Secretaría de Justicia, aunque tiene el inconveniente, que de ser así, como la Consejería Jurídica tiene estatuto constitucional, sería necesario modificar el artículo 102 de la Constitución General de la República).

Todas estas instituciones que son necesarias para la prestación de servicios públicos que reclama la complejidad actual de la sociedad mexicana, deberán seguir funcionando de acuerdo a su propia normatividad.

Las labores de la Secretaría de Justicia y Seguridad Pública cuya existencia se plantea al respecto, serán únicamente de apoyo y colaboración, como un organismo con pretensiones de manejo integral y prospectivo de los problemas de la justicia en el ámbito nacional.

En lo tocante a la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Justicia y Seguridad Pública, tendría intervención

de asesoramiento al Presidente de la República para el nombramiento del titular y de los subprocuradores; en la capacitación de los agentes del Ministerio Público Federal y en lo referente al número de los mismos, a sus prestaciones y estímulos adecuados y a sus posibles remociones y castigos; lo mismo en lo referente a los miembros de la Policía Judicial Federal y específicamente en la vigilancia del cumplimiento de las órdenes de aprehensión y de presentación giradas por los jueces federales; en la proposición de sistemas correctos de las averiguaciones y los requisitos legales que deben cumplir; en los medios técnicos y financieros para contar con los mejores y más modernos laboratorios periciales; en la provisión de modernos armamentos y técnicas para su manejo; en la elaboración de archivos completos sobre los agentes del Ministerio Público y de los agentes judiciales; en la elaboración de estadísticas criminales y otros aspectos que se precisarían en los manuales y reglamentos respectivos. Solamente se plantearía que una función que por ahora se ejerce por la Procuraduría General de la República se trasladara a la Secretaría de Justicia y Seguridad Pública, tal como es el trámite e instrumentación de los exhortos y procesos internacionales de extradición de delincuentes, no solamente porque esta facultad se ejerce ordinariamente por los Ministerios de Justicia de casi todos los países del mundo occidental actual, sino para que la Procuraduría incremente y dedique todas sus energías y estructuras a su función primordial que como cabeza del Ministerio Público le corresponde, que es la persecución de los delitos del orden federal. En este renglón, cabe reiterar, que una de las fallas

más evidentes y reconocidas en la lucha contra la delincuencia, radica en la deficiente procuración de justicia, lo que constituye un factor preponderante para la impunidad y el aumento progresivo de la criminalidad en todo el país. Por ello, los trabajos de apoyo y colaboración de la Secretaría de Justicia y Seguridad Pública, deberán ser vigorosos y atingentes, lo que se piensa que contribuirá de manera incuestionable a mejorar la justicia nacional en este aspecto, sobre todo en el combate a la corrupción interna de dicha institución, no sólo con resultados más efectivos sino principalmente para el rescate de la deteriorada imagen y el concepto popular de la justicia en este aspecto.

Por lo que se refiere a sus relaciones con el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal, la Secretaría de Justicia intervendría en asesorar al Presidente de la República en cuanto a las ternas que deben proponerse al Senado para la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y en cuanto a las remociones que puedan proceder respecto de los mismos; en el asesoramiento al Titular del Poder Ejecutivo, respecto del nombramiento del miembro del Consejo de la Judicatura que le corresponde así como en los procedimientos para su remoción en su caso; en la integración y manejo de una dirección multidisciplinaria de peritos que deban intervenir en todo tipo de procesos federales inclusive en las controversias constitucionales. Es una verdad sabida que el desahogo de las pruebas periciales constituye uno de los problemas que más contribuye al rezago y a la lentitud de la justicia, así como también a la corrupción y

adulteración de los hechos que deben juzgarse, constituyendo una auténtica industria judicial, inclusive en la propia Suprema Corte pues por el desahogo de pruebas periciales en controversias constitucionales, la actual Suprema Corte tiene pendientes de trámite desde hace más de tres años algunas controversias, y su retardo lo atribuyen a las pruebas periciales. Deberá por tanto intervenir en este sentido la Secretaría de Justicia y Seguridad Pública, creando y sosteniendo un cuerpo de peritos oficiales, en múltiples disciplinas, que sustituyan esta rémora de la justicia. Se ha dicho y con visos de absoluta verdad, que la justicia lenta, muchas veces es la peor de las injusticias. En el mismo tenor, la Secretaría de Justicia y Seguridad Pública podría inducir las reformas indispensables en los Estados de la República, para los juicios del fuero común e inclusive suscribiendo los convenios de apoyo y colaboración que sean pertinentes. Por otra parte, deberá propiciar las reformas procesales necesarias para simplificar los juicios, evitar formalidades innecesarias y transformar los procesos judiciales de auténticos torneos de habilidad y sapiencia jurídica, al cumplimiento y realización de uno de los valores fundamentales del hombre, como indiscutiblemente es el valor justicia. Podría igualmente sugerir al Consejo de la Judicatura Federal la creación de tribunales y juzgados en donde fueren necesarios para acercar la justicia al pueblo, y de requerirse, intervenir en las causas y procesos de remoción de jueces y magistrados. Otra función importante sería el orientar al Presidente de la República en coordinación con la Consejería Jurídica, en su caso, con las reformas legales que fueren indispensables para el



mejoramiento de la administración de justicia. Sin embargo, la Secretaría de Justicia sí substituiría al Consejo de la Judicatura Federal, en lo que hace a dos institutos que por hoy se le encuentran indebidamente adscritos, como son el Instituto de la Defensoría Pública y el Instituto de Especialistas en Concursos Mercantiles, pues resulta evidente que las labores del Consejo son de carácter gerencial interno del Poder Judicial de la Federación, y no del manejo de instituciones que no son propias a dicho poder, cuya incorporación a la estructura del Consejo de la Judicatura distrae y derivan sus esfuerzos y recursos de aquellos que por antonomasia se le tienen asignados para actividades y servicios que no le corresponden.

En cuanto a la Procuraduría Fiscal de la Federación, Procuraduría Federal de la Defensa del Consumidor, Comisión Nacional del Derechos Humanos y Consejería Jurídica de la Presidencia de la República (esta última en su caso), las relaciones y facultades de la Secretaría de Justicia serían exclusivamente de coordinación, apoyo y colaboración en lo que toca a sus respectivos ramos y específicamente en lo que atañe a la administración de justicia en lo general.

Una vez hecha la prudente exposición anterior, pasamos a las diferencias entre la Secretaría de Justicia como existió durante todo el siglo pasado y hasta 1917 en que fuera suprimida, con la Secretaría de Justicia y Seguridad Pública que ahora se pretende crear.

DIFERENCIAS GENERICAS:

a).- En primer término, la Secretaría que existió y que fue suprimida, fue creada por tradición histórica y sin motivaciones o causas de carácter específico. Por lo que hace a la que se pretende crear, se trataría de una Secretaría que obedece a realidades concretas y que se justifican por las necesidades de la comunidad nacional.

b).- En segundo término, la Secretaría anterior, contaba con facultades muy dispersas, la mayor parte de ellas, no relacionadas con temas concretos de la justicia sino de otra índole gubernamental y política. La Secretaría que se pretende crear, estaría referida específicamente a temas relacionados directamente y de manera exclusiva con la justicia.

c).- La Secretaría anterior, era un órgano de naturaleza dispersa, y ahora se trataría de concentrar en la Secretaría que se propone, de manera concreta y articulada temas relacionados únicamente con la justicia.

d).- La Secretaría anterior no contaba con objetivos ni con prospectivas, sino solamente se reducía a atender los problemas que existieron en la época en que tuvo vigencia. La Secretaría que se pretende crear, alimenta específicamente la prospección de la justicia nacional y estará dedicada, integrada y facultada para afrontar de manera especializada las cuatro grandes áreas que se relacionan con la justicia, tales como la

✓ seguridad pública, la procuración de justicia, la administración de justicia y los sistemas penitenciarios.

Específicos

DIFERENCIAS ESPECIFICAS:

a).- La Secretaría de Justicia que existió con anterioridad, estaba únicamente vinculada con uno de los grandes temas de la justicia, como es su administración. La Secretaría que se pretende crear estará vinculada y especializada para atacar y atender las cuatro grandes áreas relacionadas con la justicia, de que se ha hecho mención con anterioridad.

b).- La Secretaría anterior, de alguna manera, interfería en el ámbito del Ministerio Público y en la regulación interna de los tribunales. La Secretaría que se pretende crear, solamente será un órgano de control, de apoyo y de colaboración tanto en el ámbito de la procuración de justicia como en la administración de justicia, con absoluto respeto a las funciones del Ministerio Público y a la independencia y autonomía de los tribunales.

c).- La anterior Secretaría, no incluía dentro de sus atribuciones, la prevención de la delincuencia ni la ejecución de las condenas. La Secretaría que se pretende crear, se avocará específicamente a la etiología criminal, y por otra parte, abordará de manera integral la solución de las cárceles y penitenciarias, tanto federales como locales.

d).- La Secretaría anterior, no incluía dentro de sus objetivos, el análisis y control de diversos tribunales

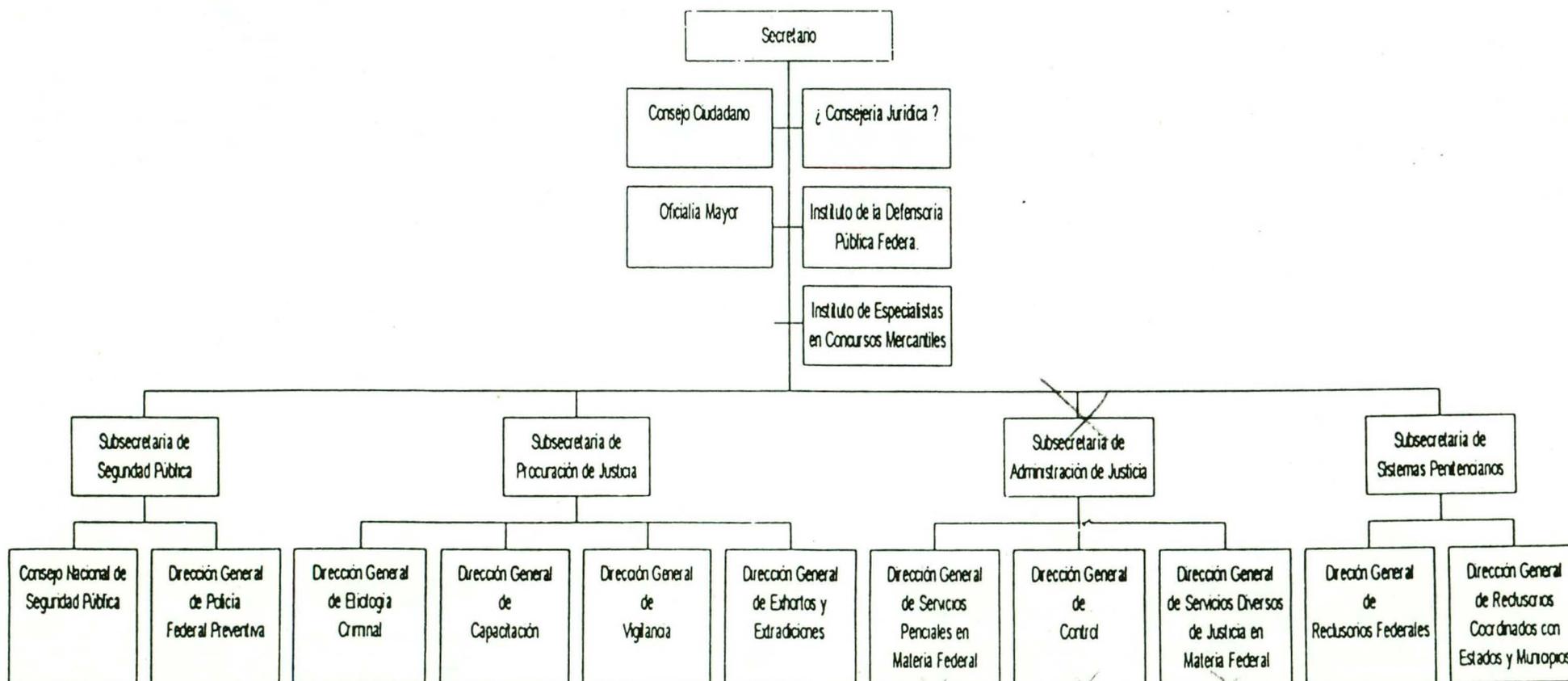
relacionados con la función jurisdiccional del Estado. La Secretaría que se pretende crear abordará la coordinación necesaria en diversos tipos de tribunales, que no pertenecen al Poder Judicial de la Federación, como el Tribunal Fiscal de la Federación, los Tribunales Agrarios y los Tribunales Laborales entre otros.

e).- La Secretaría que existió, no examinaba de una manera concertada el estudio de los sistemas jurídicos y procesales tendientes a lograr que la administración de justicia sea pronta y expedita. La Secretaría que se pretende crear, lleva como objetivo fundamental el evitar los rezagos en la administración de justicia, con los planteamientos legales y administrativos que sean necesarios para que los juicios sean más ágiles y no se padezca ni a nivel federal ni a nivel local de justicia lenta y tardada.

f).- La Secretaría anterior, no concentraba en su estructura lo relativo a los medios y sistemas de defensoría pública. La Secretaría que se pretende crear, organizaría de manera muy efectiva los medios de que debe disponer la población para poderse defender en todos sus ámbitos de los atentados y violaciones de derechos.

g).- La Secretaría anterior, no vigilaba de manera estrecha los sistemas adecuados de combate a la corrupción y a la impunidad. La Secretaría que se pretende crear, lleva como objetivo esencial el combate a la corrupción en todo lo que se

Secretaría de Justicia y Seguridad Pública Organigrama



5.- REFORMAS LEGALES QUE DEBERÍAN HACERSE.

Salvo que se determine que la Consejería Jurídica deba pertenecer a la estructura orgánica de la Secretaría de Justicia y Seguridad Pública, lo que indudablemente requeriría una reforma constitucional, ya que dicha Consejería se encuentra prevista en el Apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el caso de tomarse la decisión de crearse la Secretaría de Justicia y de Seguridad Pública, no sería necesaria ninguna modificación constitucional sino solamente de leyes secundarias.

A este respecto, las leyes que deberían ser modificadas sobre el particular, a reserva de un análisis posterior, en principio, serían las siguientes:

- a) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- b) La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- c) La Ley Orgánica de la Defensoría Pública Federal.
- d) La Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- e) La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
- f) La Ley de la Policía Federal Preventiva.
- g) El Código Penal Federal en materia de indultos y de ejecución de sentencias.
- h) El Código Federal de Procedimientos Penales en materia de ejecución de sentencias y de indultos, así como de exhortos y procesos de extradición internacionales.

- i) La Ley de Concursos Mercantiles.
- j) La Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- k) El Código Federal de Procedimientos Civiles en cuanto a la regulación de la prueba pericial.
- l) La Ley de Amparo en cuanto a la parte relativa a las pruebas periciales.

Atentamente,

México, D.F. a 5 de enero del 2000.

SEN. Y LIC. JOSE TRINIDAD LANZ CARDENAS