

Papel de los Ministerios de Justicia en la Reforma del Estado

Omar Guerrero*

INTRODUCCIÓN

Para la mayor parte de las personas es perceptible el complejo mundo que encarna en el sistema de justicia de cualquier país, como una red funcional y organizativa regida por el derecho, que hace concursar a participantes cuya filiación es histórica y políticamente diversa. Todo esto hace muy complicada su colaboración. El hecho de que concurren aquí los cuerpos judiciales, el Ministerio Público, la Procuraduría General y el Ministerio de Justicia, además del Defensor del Pueblo y el Consejo de la Judicatura, supone un esfuerzo de coordinación de suyo muy complejo. Pero, si además consideramos que instituciones con sello tan propio pueden estar juntas o separadas, o distanciadas deliberadamente en poderes públicos distintos, dicha colaboración se convierte en un problema realmente difícil.

Sin duda, el proceso de implementación de la administración de justicia, la cual debe ser recta, expedita, pronta y cumplida, es uno de los retos más intrincados que deben vencer quienes son sus actores administrativos. El Ministerio de Justicia, como protagonista principal, tiene la función primordial de armonizar el conjunto del sistema de justicia de un país. Así, dentro de la administración pública, toca a dicha organización ser el conducto por el cual el Poder Ejecutivo participa en la labor de concierto, coherencia y armonía del sistema de justicia.

Como es sabido, las condiciones dentro de las cuales actúa el Estado se encuentran configuradas por una variedad de fenómenos y relaciones sociales complejas y cambiantes de alta singularidad, que designan cómo se organiza y especifica la actividad pública para actuar sobre ellos. Esta especificación está determinada por la amplitud y variedad de la esfera de acción del Estado, y el grado de desarrollo histórico que tiene en consonancia con el desenvolvimiento de la sociedad. Así, la índole de las funciones primordiales del Estado, cuyo objeto es la prosperidad y la perpetuación social, están encaminadas a patentizar la capacidad de autodeterminación del Estado mismo, ante otros Estados; desarrollar las fuerzas militares para garantizar el ejercicio de tal autodeterminación; propiciar los medios económicos para hacer viable la autodeterminación; desarrollar los elementos constitutivos de la sociedad, tanto los materiales, como intelectuales y morales, así como ejercitar la justicia para asegurar la aplicación del derecho.

* Investigador y catedrático de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Tal como lo explicó un gran pensador administrativo, “la primera condición del completo desarrollo de la actividad individual es la conservación de la propia autodeterminación; pero el individuo no puede defender su propia libertad individual, porque ella es una responsabilidad del Estado y constituye el cuarto gran deber de la administración pública, consistente en la actuación del Derecho”.¹ Tal es el principio del Ministerio de Justicia en el estado de derecho.

LOS MINISTERIOS DE JUSTICIA: VISIÓN PANORÁMICA

En muchos países existe un Ministerio de Justicia, matizado por condiciones nacionales singulares que dejan su huella. Lo que hay que destacar es que en esos países hay un *modus vivendi* entre la Secretaría de Justicia y el Poder Judicial, que se considera necesario para la marcha adecuada del régimen político.

Cercana a nuestra tradición, la experiencia francesa es digna de considerarse de manera especial. En 1964, el Ministerio de Justicia estaba integrado por cinco direcciones que atendían los deberes principales del mismo: servicios judiciales, asuntos civiles, asuntos criminales y gracia, administración penitenciaria y administración general.²

El Ministerio de Justicia tenía a su cargo la regulación del servicio judicial en su conjunto, formaba al personal judicial y de apoyo al mismo, y asistía al Ministerio de Negocios Extranjeros en los asuntos jurídicos de interés nacional.

Tal como ocurre en instituciones similares de otros países, dicho Ministerio elaboraba los proyectos de ley y reglamentos no asignados a otras dependencias administrativas, además de las normas que tienen relación con la materia criminal. Era labor principal del Ministerio atender los asuntos de gracia y amnistía, con la colaboración de la administración penitenciaria, esta última a su cargo como una materia principal. Finalmente, también le estaba confiado la re-educación de los menores infractores con miras a su recuperación social.

La tradición iberoamericana, que es la que nos interesa especialmente, tiene una antigua experiencia. En nuestra región, el Ministerio de Justicia es añejo, tal como se observa en Chile durante el siglo pasado, donde operaba el Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública.³

El origen de la tradición hispanoamericana es España, donde el Ministerio de Justicia es definido como un órgano de la administración civil del Estado. Se trataba de un Departamento ministerial cuyo origen data de 1714, y ha sido uno de los más estables en cuanto a su denominación, competencias y estructura orgánica en la historia de la administración central española.⁴

¹ Stein, Lorenz von, *La scienza della pubblica amministrazione*, Unione Tipografico-Editrice, Torino, 1897, pp. 36-37.

² “Décret sur la Organisation du Ministère de la Justice”, *Journal Officiel de la République Française*, du 28.7.1964, pp. 6,708 y ss.

³ *Memoria del Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública, presentada al Congreso Nacional en 1884*, Imprenta Nacional, Santiago de Chile, 1884.

⁴ BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, *Instituciones administrativas*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, Madrid, 1992, pp. 261-263, 266-271.

Dentro de su larga vida, en 1978, el Ministerio de Justicia estuvo a un paso de su extinción debido a su virtual reemplazo por el Consejo General del Poder Judicial; pero esto no ocurrió, y el Ministerio fue fortalecido tanto en su papel, como en sus competencias.⁵

Su estructura orgánica era la siguiente: Subsecretaría; Secretaría General de Asuntos Penitenciarios con rango de Subsecretaría; Dirección General de Instituciones Penitenciarias y Administración Penitenciaria, de ella dependiente; Secretaría General Técnica, Dirección General de Servicios; Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia; Dirección General de Asuntos Religiosos y de Objeción de Conciencia; Dirección General de los Registros y del Notariado, y Dirección General del Servicio Jurídico del Estado.

Estos entes constituyen la organización básica y central, a cuyo cargo está la obtención de los tres grandes objetivos del Ministerio, a saber: apoyar a la administración de justicia, atender la administración penitenciaria y prestar los servicios generales de apoyo a los dos cometidos anteriores.

Otra experiencia interesante la constituye el Ministerio de Justicia y del Derecho en Colombia, donde recientes reformas efectuadas en su vida pública han derivado en transformaciones que son dignas de mención. Destaca, principalmente, la separación de una diversidad de entes ligados a la justicia, a partir de la Constitución Política expedida en 1991.⁶

Bajo la premisa constitucional, la Secretaría de Justicia y del Derecho depende del Poder Ejecutivo, en tanto que al Poder Judicial corresponde la Fiscalía General de la Nación. Al margen de ambos poderes —dentro del ámbito de los organismos de control— opera el Ministerio Público. La Constitución misma establece que administran justicia los órganos del Poder Judicial —que incluye al Consejo Superior de Judicatura— y el Consejo de Estado.

Como parte del sistema de justicia colombiano también se desempeña el Ministerio de Justicia y del Derecho, dependiente del Ejecutivo, pero que no administra justicia, pues sus deberes son los propios de la administración pública.⁷ Se trata de una organización administrativa a cuya cabeza hay un ministro asistido inmediatamente por el viceministro, en quien recae el ejercicio directo de las tareas básicas. Además de una variedad de entes de planeación y diseño de políticas, el Ministerio cuenta con tres Direcciones Generales que ejercitan sus deberes primarios: Políticas Jurídicas y Desarrollo Legislativo; Prevención y Conciliación; y Asuntos Internacionales. Entre los cuerpos asesores hay que destacar la existencia del Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana, y el Consejo Consultivo de la Profesión de Abogado.

⁵ En 1995 se fusionaron dos Ministerios, brotando de este proceso la hoy Secretaría de Justicia e Interior. No obstante, nos referimos aquí a la Secretaría de Justicia cuando estaba separada, debido a que la mencionada fusión es muy reciente y desconocemos sus efectos.

⁶ *Constitución Política de Colombia*, 20 de julio de 1991, Escuela Superior de Administración Pública, Santa Fe de Bogotá, 1991.

⁷ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Manual de la rama ejecutiva del poder público*, Consejería Presidencial para la Modernización del Estado, Santa Fe de Bogotá, 1994, pp. 123-140.

Esta institución administrativa fue creada, como Ministerio de Justicia, el 13 de octubre de 1870. En la actualidad tiene la tarea de evaluar permanentemente el sistema jurídico colombiano, ocupándose en especial de la legislación vigente con miras a su actualización, así como la difusión nacional de las modificaciones hechas en los códigos y demás normas. Asimismo, participa en la política de prevención del crimen, coordina las actividades de cooperación internacional de justicia junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, y está a cargo de los asuntos relativos al notariado y el registro. En colaboración con otros organismos públicos, desarrolla programas de prevención de delitos y los coordina, al tiempo que interviene junto con ellos en la lucha contra el tráfico de estupefacientes. También tiene a su cargo la política carcelaria, penitenciaria y pospenitenciaria, y le está confiado lo referente a indultos, amnistías y extradición de extranjeros. Por cuanto a la administración carcelaria, ésta se encuentra a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, que es una entidad adscrita al propio Ministerio.

El Ministerio de Justicia y del Derecho desempeña la importante tarea de ser conducto entre los Poderes Ejecutivo y Judicial, con la finalidad de establecer la necesaria armonía funcional entre ellos. Le corresponde asistir técnicamente a las otras entidades de la administración pública, cuando diseñan los proyectos de ley. Igualmente, es la institución que formula, evalúa y propone la estrategia de la defensa judicial de la nación y de sus organismos públicos.

Entre sus tareas, el Ministerio vela por la buena marcha del servicio público de justicia y cuida del desempeño adecuado de la administración de justicia. También es de su responsabilidad la formación y capacitación de los servidores públicos de la justicia, y preparar a quienes aspiran a incorporarse a ella.

El Ministerio de Justicia de Costa Rica, tal como operaba a mediados de los ochenta, constituye otro ejemplo interesante.⁸ Creado en 1870, es el asesor jurídico del Poder Ejecutivo, representa al Estado en todos los litigios donde media el interés público, y ejerce su representación en los actos y contratos que se formalizan mediante escritura pública. Tiene a su cargo la política penitenciaria y da fe pública de contratos prendarios, inscripciones de bienes muebles e inmuebles, derechos de propiedad industrial y similares.

Su organización interior comprende a un viceministro, del que dependen una variedad de órganos, entre ellos la Procuraduría General de la República y la Auditoría General, así como el Tribunal Superior de Censura y la Junta Administrativa del Registro Nacional. Las dependencias que ejercitan las labores sustantivas del Ministerio son las Direcciones Generales de Adaptación Social, Registro Nacional y Administrativa, además del Patronato de Construcción, Instalación y Adquisición de Inmuebles. En su seno, igualmente, cumple tareas el Instituto Latinoamericano de Prevención del Delito.

En particular, el ministro del ramo funge como enlace entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, y diseña y coordina los programas encaminados a prevenir el delito, así como la rea-

⁸ MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y DE POLÍTICA ECONÓMICA, *Organización de la administración pública costarricense*, Dirección de Racionalización del Estado, San José, 1985.

daptación social. Una de las funciones más importantes que cumple es preparar los anteproyectos de ley y decretos que se formen en el Poder Ejecutivo.

En Cuba, bajo un régimen socialista, el Ministerio de Justicia opera de manera similar a los de países con sistema político diverso. Se trata de un organismo encargado de asistir en materia jurídica al gobierno y los organismos de la administración central del Estado.⁹ En lo particular, asesora jurídicamente al gobierno y los organismos de la administración pública central, estableciendo las coordinaciones correspondientes con las asesorías jurídicas de dichos organismos; procura el mejoramiento del trabajo jurídico en la esfera de la economía nacional y el perfeccionamiento continuo del orden legal; estudia, propone y dirige la sistematización y codificación de las leyes del país, y procura que reflejen con exactitud los procesos y relaciones sociales; asimismo, participa en el asesoramiento a la Asamblea Nacional del Poder Popular, el Consejo de Estado y el Consejo de Ministros, en la preparación de las leyes, decretos-leyes, decretos y otras disposiciones legales. Igualmente, contribuye a la divulgación del derecho socialista, la formación de la conciencia jurídica del pueblo cubano y la generación de especialistas en materia jurídica; ejerce la alta inspección de los bufetes colectivos y dirige técnicamente la actividad registral y la notarial; finalmente, edita y hacer circular la *Gaceta Oficial* de la República y custodia su archivo central.

FUNCIÓN DE LOS MINISTERIOS DE JUSTICIA

Para identificar con precisión las labores de los Ministerios de Justicia en la reforma del Estado de derecho, tareas a realizarse en el presente inmediato, es necesario determinar antes cuáles son sus faenas actuales, las cuales, por principio, han tenido una fuerte variación con motivo de la aparición de los Consejos de Magistratura o Judicatura. Estos cuerpos colegiados han hecho replantear sustancialmente el papel de dichos Ministerios, principalmente en lo que toca a la administración del Poder Judicial, la disciplina de los juzgadores y la formación de los funcionarios de la judicatura. Su relación se ha fundado en una variedad de modalidades, entre ellas la presencia del Ministro de Justicia como su vicepresidente.

RELACIONES ENTRE EL MINISTERIO DE JUSTICIA Y LOS CONSEJOS DE JUDICATURA

En Francia, las Constituciones de 1946 y 1958 establecieron la vicepresidencia del Consejo Superior de la Magistratura para el ministro de Justicia. Con tal carácter, dicho ministro recibe las propuestas del Consejo con relación al nombramiento de algunos cargos judiciales.¹⁰ La refor-

⁹ *Ley de Organización de la Administración Central del Estado*, (Ley 1323, de noviembre de 1976), Editorial Orbe, La Habana, 1979.

¹⁰ FIX-ZAMUDIO, Héctor y FIX-FIERRO, Héctor, *El Consejo de la Judicatura*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996, pp. 16-17.

forma constitucional de 1993 modificó la composición del Consejo, estableciendo dos secciones con distinto ámbito de competencia. Una sección es competente con respecto a los magistrados judiciales y la otra con referencia a los magistrados del Ministerio Público, que son dependientes del Ministerio de Justicia. En sentido opuesto, el Consejo Superior de la Magistratura opina sobre el nombramiento de los demás jueces y los magistrados del Ministerio Público propuestos por el Ministro de Justicia.

Una reforma constitucional, realizada en 1993, resaltó la unidad del cuerpo de la Magistratura, de la cual forma parte el Ministerio Público y con el cual el Consejo constituye un ente común, aunque la diferencia de funciones específicas de cada uno mantiene la subordinación jerárquica de los magistrados del Ministerio Público al ministro de Justicia.¹¹ Por su parte, el Consejo Superior de Magistratura se reúne a partir de la convocatoria hecha por su presidente, o bien, el ministro de Justicia, que funge como su vicepresidente. Sin embargo, ni uno ni otro acude al Consejo Superior cuando sesiona con miras a la aplicación de medidas disciplinarias.¹²

Las estrechas relaciones de colaboración entre el Consejo y el Ministerio de Justicia son observables cuando se plantean las candidaturas a los cargos cuya designación es hecha a propuesta del Consejo Superior y se envían simultáneamente al Ministro de Justicia. El resto de los nombramientos judiciales son efectuados en colaboración por ambas organizaciones. En cuanto a los nombramientos de magistrados para las funciones de Ministerio Público, que son distintas de las provistas en el Consejo de Ministros, la opinión de la sección competente del Consejo Superior se rinde sobre las propuestas del ministro de Justicia, después del dictamen hecho por un miembro de esta sección. Igualmente, las propuestas del ministro de Justicia se transmiten al Consejo Superior de Magistratura junto con la lista de los candidatos para cada uno de los puestos de que se trate.

El ministro de Gracia y Justicia de Italia, de acuerdo con la Constitución de 1948, tiene la facultad de promover la acción disciplinaria y está a cargo de los emolumentos de los miembros del Consejo Superior de Magistratura, los magistrados y el personal adscrito a la secretaría del propio Consejo.¹³ Por consiguiente, tiene una relación estrecha con el Consejo Superior, particularmente en lo concerniente a tres de las facultades principales del mismo, a saber:

- Sobre el ingreso a la magistratura, la asignación de sede y de funciones, los traslados y promociones y sobre toda otra providencia relativa al estado de los magistrados;
- Sobre el nombramiento y remoción de los vicepretores honorarios, de los conciliadores, de los viceconciliadores, así como de los miembros ajenos a la magistratura de las secciones especializadas; respecto de los conciliadores, viceconciliadores y los miembros ajenos se admite la delegación a los presidentes de las cortes de apelación;
- Sobre la designación para el nombramiento de magistrado de la Corte de Casación de profesores y abogados, por méritos destacados.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*, pp. 138-139.

¹³ *Constitución italiana de 1948*, véase FIX-ZAMUDIO y FIX-FIERRO, *op. cit.*, pp. 141-149.

En estas materias, el Consejo decide con base en el dictamen de la comisión competente, pero toma en cuenta las observaciones hechas por el ministro de Gracia y Justicia.

Paralelamente, el Consejo puede hacer propuestas al ministro de Gracia y Justicia sobre las modificaciones de las circunscripciones judiciales y sobre todas las materias relativas a la organización y el funcionamiento de los servicios relativos a la justicia. Da su opinión al ministro sobre los proyectos de ley concernientes al ordenamiento judicial, a la administración de justicia y a cualquier otra materia que sea atinente a las materias citadas.¹⁴

Las relaciones entre el Consejo de la Magistratura y el Ministerio de Gracia y Justicia se extiende a otros nombramientos, tales como los cargos directivos de la judicatura, con exclusión del de pretor o juez municipal. Igualmente, el Consejo Superior de la Magistratura provee el ingreso a la magistratura, las promociones de los magistrados y los exámenes para adjunto judicial, de conformidad con las normas del ordenamiento judicial. Esta tarea se realiza a través de comisiones que nombre para tal efecto, particularmente para los ingresos y promociones, así como el examen del adjunto judicial. Una vez concluidos los trabajos se integra la lista de candidatos aprobados, que es publicada en el *Boletín Oficial* del Ministerio de Gracia y Justicia, el cual puede expresar desacuerdos y presentar quejas ante el Consejo Superior, que aprueba o modifica dicha lista. Incluso, el ministro de Gracia y Justicia tiene la facultad de interponer un recurso de inconformidad ante el Consejo Superior.

El ministro de Gracia y Justicia, además de lo mencionado:

- Tiene la facultad de promover, mediante petición, la acción disciplinaria. La acción disciplinaria puede ser promovida también por el procurador general ante la Corte Suprema de Casación en su calidad de Ministerio Público, ante la sección disciplinaria del Consejo Superior.
- Tiene la facultad de solicitar, a los presidentes de las cortes, informaciones acerca del funcionamiento de la justicia y al respecto puede formular las comunicaciones que considere pertinentes.
- Ejercita todas las demás atribuciones que le atribuyen las leyes sobre el ordenamiento judicial y en general las relativas a la organización y el funcionamiento de los servicios relativos a la justicia.¹⁵

El ministro de Gracia y Justicia interviene en las sesiones del Consejo Superior de Magistratura cuando lo solicita el presidente o cuando él mismo lo considera oportuno para hacer comunicaciones o aclaraciones. Pero, normalmente, no puede estar presente en las deliberaciones.

¹⁴ *Ibid.*, p. 147.

¹⁵ *Ibidem.*

Todas las resoluciones relativas a los magistrados son adoptadas de conformidad con las decisiones del Consejo Superior, mediante decreto emitido por el presidente de la República, con refrendo del ministro de Gracia y Justicia. Sin embargo, hay casos establecidos por las leyes que sólo requieren un decreto del ministro de Gracia y Justicia.

En Bulgaria, tal como lo establece la Constitución de 1991, el Consejo Judicial Superior realiza sus funciones encabezado por el ministro de Justicia, en calidad de su presidente. Algo similar ocurre en Rumania, donde desde 1991 el Consejo Superior de la Magistratura propone al presidente de la República el nombramiento de jueces y procuradores, presidido por el ministro de Justicia, pero que lo hace sin voto. A través de un decreto expedido en noviembre de 1966, fue establecido en Uruguay el Consejo Superior de la Judicatura, el cual estaba integrado por el ministro de Justicia, que lo presidía.¹⁶

Tal como es observable, el Ministerio de Justicia tiene una injerencia directa en la administración judicial, por medio de la función disciplinaria. Dicha disciplina entraña la pérdida del derecho de antigüedad, remoción y destitución. Esto ocurre en Turquía, donde el ministro de Justicia puede dirigirse al Consejo Superior de la Magistratura para que imponga medidas disciplinarias a los juzgadores.¹⁷

MEJORAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

En última instancia, la existencia de un Ministerio de Justicia está justificada por su capacidad de mejoramiento de la administración de justicia. Tal ha sido la labor del Ministerio de Justicia Federal de Alemania, que recientemente se empeñó en la realización de investigaciones sobre la situación estructural de la administración de justicia.¹⁸ Los frutos de su trabajo, cuyo origen data de la década de los ochenta, fue un fiel diagnóstico sobre el nivel de las cargas de trabajo en la administración de justicia.

HÉCTOR FIX-FIERRO explica que el saldo de esas investigaciones mostraron la necesidad de redistribuir las cargas del trabajo judicial, haciéndose uso de recursos distintos a las normas procesales y de personal, para destacar los aspectos cualitativos de la administración de justicia y proyectarla convincentemente hacia la ciudadanía. Asimismo, fue perceptible una exagerada división del trabajo en los tribunales, complicando la coordinación interna, así como el desuso de la informática, la incompatibilidad en las jornadas de trabajo entre el personal judicial y los servidores que deben asistirlos, además de que estos últimos carecían de motivación laboral. Finalmente, junto con la falta de una adecuada planta física, era patente la necesidad del concurso activo de servidores públicos con formación propiamente administrativa.

En Portugal, el Consejo Superior de la Magistratura puede proponer al ministro de Justicia las providencias legislativas necesarias para mejorar la eficacia y el mejoramiento de las insti-

¹⁶ *Ibid.*, p. 36.

¹⁷ FIX-ZAMUDIO y FIX-FIERRO, *op. cit.*, pp. 19, 23 y 31.

¹⁸ FIX-FIERRO, Héctor, *La eficiencia de la justicia*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1995, pp. 46-49.

tuciones judiciales; es decir, dicho Ministerio conserva las facultades necesarias para promover los adelantos en la administración de justicia.¹⁹

Sin embargo, a luz de la reforma del Estado, los Ministerios de Justicia deben transformarse y participar activamente en las mutaciones de la vida pública.

EL MINISTERIO DE JUSTICIA EN LA REFORMA DEL ESTADO

Los Ministerios de Justicia deben enlazarse a los programas generales de reforma del Estado que están dando paso a los procesos de transformación del gobierno, transitándose hacia cambios institucionales, organizativos y funcionales de los regímenes políticos y la administración pública. Su participación se antoja necesaria y su colaboración fructuosa. Tal colaboración podría repercutir en beneficiosos efectos para el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

Por principio, el Ministerio de Justicia puede colaborar en el perfeccionamiento y logro pleno de la noción de estado de derecho, basado tanto en la justicia social, como en la justicia individual, y viabilizaría la implementación de un programa integral de reforma de la 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 participar en el análisis de la constitucionalidad de las leyes, junto con otras organizaciones públicas, y se extendería a la actualización de la legislación vigente, así como su articulación mediante códigos estables, uniformes y continuamente actualizados, 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 elevar la administración de justicia a la condición de garantía esencial del estado de derecho.

Sobre este último punto, en el cual puede tener un papel principal el Ministerio de Justicia, la reforma del Estado posibilitaría el mejoramiento sustancial de la administración de justicia. Esa dependencia serviría de promotora de su progreso administrativo, colaborando con el Consejo de Magistratura en el establecimiento pleno de la carrera judicial, fundada en el mérito y la idoneidad, así como en la reorganización del sistema penitenciario nacional y la eliminación de las deficiencias de la seguridad y orden públicos.

La reforma del Estado 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 un Ministerio de Justicia, puesto que un caudal enorme de nueva legislación acompaña generalmente a las transformaciones gubernamentales. Un Estado en proceso de reforma requerirá nuevas leyes en materias tan importantes como el derecho

¹⁹ FIX-ZAMUDIO y FIX-FIERRO, *op. cit.*, p. 21.

electoral, partidos políticos, prevención de desastres, patrimonio público, derechos humanos, participación ciudadana, 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, sin una adecuada conexión con los procesos de cambio del Poder Judicial. Sin embargo, la reivindicación del estado de derecho pone a la administración de justicia en el centro de la reforma del Estado, 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 Estado 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 un Ministerio 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 de política pública para sus afectados, usuarios o beneficiarios. Pero puede, igualmente, debilitar al estado de derecho con la pérdida de 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 un Ministerio 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 Estado encara el amplio panorama del régimen político en su conjunto y comprende al ciudadano como miembro del Estado; a los empresarios; a los gobiernos nacionales y locales; a la racionalización de los procedimientos parlamentarios en el Poder Legislativo; y también, de manera principal, a la modernización administrativa de la justicia.

BIBLIOGRAFÍA

BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, *Instituciones administrativas*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, Madrid, 1992.

Constitución Política de Colombia, 20 de julio de 1991, Escuela Superior de Administración Pública, Santa Fe de Bogotá, 1991.

"*Décret sur la Organisation du Ministère de la Justice*", *Journal Officiel de la République Française*, du 28.7.1964.