

CONFERENCIA MAGISTRAL

EL SISTEMA DE JUSTICIA EN MÉXICO

Germán FERNÁNDEZ AGUIRRE*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El sistema de justicia*. III. *El Ejecutivo federal y el sistema de justicia*. IV. *Conclusión*.

Ministro José Vicente Aguinaco Alemán,
Presidente de la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación;
Senador Fernando Ortiz Arana,
Presidente de la Gran Comisión del Honorable Senado de la República;
Senador Gabriel Jiménez Remus,
Coordinador del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional;
Senador Guillermo del Río Ortigón;
Doctor José Luis Soberanes,
Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional
Autónoma de México;
Doctor Domingo García Belaunde;
Señoras y señores:

Es para mí motivo de gran satisfacción participar en este Seminario Internacional sobre Justicia y Sociedad en México, organizado por el honorable Senado de la República y por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Agradezco muy cumplidamente la oportunidad para hacer con ustedes algunos comentarios sobre el sistema de justicia en nuestro país.

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los más sentidos reclamos en nuestra cada vez más compleja sociedad es el mejoramiento de nuestro sistema de justicia.

* Consejero jurídico de la Presidencia de la República.

A manera de preámbulo, puede afirmarse que hoy en día no se cuestiona que el Estado sea responsable de la seguridad pública y de la procuración e impartición de justicia. Una vez superados los inconvenientes de la justicia de propia mano, la convivencia social evolucionó de manera que la administración de justicia fue reconocida, indiscutiblemente, como una de las responsabilidades del Estado contemporáneo.

A través de las funciones que la doctrina clásica le atribuye, el Estado debe expedir el orden jurídico que la vida en sociedad requiere; debe proveer a la aplicación de dicho orden jurídico, y debe resolver —conforme al propio orden jurídico— los conflictos que se presenten en su aplicación.

En nuestra Constitución, ley fundamental cuya supremacía está fuera de toda duda, expresamente se reconoce que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, y que éste la ejerce por medio de los poderes de la Unión, y de los estados, en sus respectivas competencias.

Conforme a la propia Constitución, el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La misma división se establece para el poder público de cada uno de los estados que integran la Federación.

De esta manera, tanto en el orden federal como en el de los estados integrantes de la Unión, se encargó a cada uno de los poderes las funciones propias de su respectiva naturaleza. Así, al Poder Judicial corresponde la función jurisdiccional y, por lo tanto, él es quien se encarga de la impartición de justicia.

Lo anterior no quiere decir que nuestro sistema de justicia se integre únicamente por el Poder Judicial. Como es sabido, los otros dos poderes tienen muy importantes responsabilidades en dicho sistema, ya sea mediante el ejercicio de las funciones legislativa y ejecutiva que a cada uno de ellos le corresponde, o bien mediante actos que la misma Constitución les encomienda y que, desde el punto de vista material, son actos jurisdiccionales.

II. EL SISTEMA DE JUSTICIA

Así, a nivel federal, nuestro sistema de justicia se integra principalmente por el Poder Judicial de la Federación, el cual se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los tribunales colegiados y unitarios de circuito, en los juzgados de distrito y en el Consejo de la Judicatura federal. También se prevé, a nivel legal, el jurado popular federal.

Por otra parte, es clara la importancia que el Congreso de la Unión tiene en el sistema de justicia, al expedir las leyes de procedimientos, las relativas a los órganos jurisdiccionales, y demás ordenamientos legales que regulan el propio sistema.

Especial mención requiere la facultad del Congreso de la Unión para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.

Por disposición constitucional, el Congreso de la Unión —con la intervención de ambas cámaras— conoce del juicio político de los altos servidores públicos federales. De igual manera, la Cámara de Diputados resuelve sobre las peticiones para proceder penalmente por delitos cometidos por dichos servidores.

El Senado —junto con el presidente de la República— interviene en la designación de los integrantes de nuestro máximo tribunal. Al Senado también toca resolver sobre la responsabilidad penal del presidente de la República durante el tiempo de su encargo.

Por lo que hace al Ejecutivo federal, son varias las atribuciones que, con absoluto respeto a la división de poderes y en estricto apego a la Constitución, tienen relevancia en el sistema de justicia de nuestro país. A algunas de ellas me referiré párrafos adelante.

Nuestra Constitución también prevé, de manera expresa, los tribunales militares, los tribunales en materia agraria, el Tribunal Federal Electoral, los tribunales contencioso-administrativos y, en materia laboral, las juntas de conciliación y arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Ahora bien, al hablar sobre un sistema de justicia, también deben incluirse a los órganos encargados de procurarla.

Impartición y procuración de justicia son dos conceptos distintos. El primero se refiere a la resolución de controversias mediante procedimientos previamente establecidos. El segundo implica la persecución de los delitos, comprende la averiguación previa y la etapa de acusación en el proceso penal y, en nuestro sistema, es responsabilidad de la Procuraduría General de la República.

No debe omitirse mencionar los órganos de resolución de controversias previstos en los diversos tratados internacionales que nuestro país ha celebrado.

Tampoco debe omitirse la Comisión Nacional de Derechos Humanos que, conforme a la Constitución, conoce de las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen los derechos humanos. Si bien cabe recordar que sus recomendaciones no son vinculatorias.

Para completar la descripción del sistema de justicia en México, corresponde mencionar los órganos de los estados de la Unión y del Distrito Federal que tienen a su cargo las responsabilidades a las que, a nivel federal, he hecho referencia.

III. EL EJECUTIVO FEDERAL Y EL SISTEMA DE JUSTICIA

La anterior descripción —ciertamente sucinta— de nuestro sistema de justicia me permite aludir ahora —con mejor idea de su ubicación— a las atribuciones del Poder Ejecutivo federal con relevancia en dicho sistema.

En ocasiones se distingue, por un lado, las atribuciones referidas a resolver, así sea a través de tribunales administrativos imparciales, controversias jurídicas que se plantean entre partes contrapuestas y, por otro lado, las demás funciones relacionadas con la participación del Ejecutivo federal en actividades propias del sistema de justicia.

Estas últimas son varias y, de manera no limitativa, pueden citarse las referentes a:

a) La obligación del Ejecutivo federal de facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesita para el ejercicio de sus funciones;

b) La intervención del Ejecutivo federal en la designación de funcionarios públicos responsables de la administración de justicia, y

c) La facultad de iniciativa de leyes y decretos ante el Congreso de la Unión.

1. *Resolución de controversias*

Al comentar las facultades del Ejecutivo federal referentes a la resolución de controversias, parece conveniente distinguir diversas especies de estas facultades:

a) Primero, las que, de forma imparcial y a través de órganos que se colocan por encima de las partes, resuelven las controversias y conflictos que se presentan entre ellas.

En esta especie pueden mencionarse las funciones de diversos órganos del Ejecutivo federal, tales como el Tribunal Fiscal de la Federación, la Procuraduría General del Consumidor, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión de Arbitraje Médico —de reciente creación— y varios más que resultaría prolijo enumerar.

Cuando las resoluciones de estos órganos se dictan dentro de un juicio, si bien dichos órganos son del Ejecutivo federal, se trata de actos materialmente jurisdiccionales. En los demás casos, la solución de los conflictos se busca mediante la conciliación y el arbitraje.

b) Segundo, aquellas por las cuales el Ejecutivo federal pretende tutelar, a través de recursos procedimentales, los derechos de los ciudadanos respecto a la actuación de los propios órganos administrativos.

A nuestro juicio, es correcta la apreciación de que en estos casos el Poder Ejecutivo no realiza una función estrictamente jurisdiccional, pues si bien decide una controversia, por conducto de la misma autoridad que ha pronunciado la resolución impugnada —como es el caso de la revocación— o bien por una superior —en el caso del recurso jerárquico—, no lo hace de manera imparcial, sino que utiliza la autocomposición —cuando se allana a la pretensión del particular— o de la autodefensa —cuando confirma la decisión combatida—. Pero en ambos casos lo hace como parte interesada.

c) Para terminar con las facultades del Ejecutivo federal de resolver controversias, debe mencionarse —si bien no tiene la misma naturaleza, pero se encuentra estrechamente relacionada con ellas— la facultad de conceder indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal

2. *Auxilio al Poder Judicial*

Respecto a la obligación de auxiliar al Poder Judicial, la Constitución expresamente dispone que corresponde al presidente de la República “[...]facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones”.

El Ejecutivo federal presta este auxilio mediante la administración de la fuerza pública y demás medios ejecutivos a su alcance, con el objeto de que jueces y tribunales puedan hacer cumplir coactivamente sus determinaciones en los casos en que ello sea necesario.

Ahora bien, el Poder Judicial es el que determina la necesidad de la intervención y solicita el apoyo del Ejecutivo federal. Este último queda obligado a prestar la ayuda cuando le sea solicitada. De otra manera, si el Ejecutivo federal determinara si existe o no la necesidad de su intervención, podría negarse a prestarla y hacer nugatorio el mandato constitucional.

3. *Intervención en la designación de jueces*

Al encargarse directamente de dirimir los conflictos, el juez es quien resuelve cuál norma es aplicable al caso concreto. Es cierta la aseveración de que el juez es quien dice el derecho. Cualquier régimen jurídico es ilusorio sin jueces encargados de aplicarlo.

Eduardo Couture, autor de varias obras que pueden clasificarse como clásicas, con gran sencillez sostiene una afirmación que —aunque obvia— no quiero dejar de mencionar: habrá buena justicia, si se tienen buenos jueces; habrá mala justicia, cuando se tengan malos jueces.

Entonces, es clara la importancia de contar con los mejores servidores para que se encarguen de impartir justicia.

Como es sabido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es nuestro máximo tribunal, es la cúspide del Poder Judicial Federal, y se encuentra integrada por once ministros.

Para nombrar ministros de la Corte, el presidente de la República somete una terna a consideración del Senado, el cual hará la designación entre los candidatos propuestos.

También con relación al Poder Judicial de la Federación, el presidente de la República designa uno de los siete consejeros que integran el Consejo de la Judicatura federal.

En obsequio del tiempo, y no por menos importantes, omitiré referirme a los demás casos en que el Ejecutivo federal interviene en la designación de funcionarios con responsabilidades jurisdiccionales, tales como en el de los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal Superior Agrario.

En sus propuestas y designaciones, el Ejecutivo federal cuida que todo candidato cumpla los requisitos que la ley exige, realiza varias consultas y pide opiniones de quienes pueden aportarle elementos de juicio confiables. Se tiene especial cuidado de fortalecer la carrera judicial, sin perjuicio de considerar —siempre en la debida proporción— candidatos con antecedentes en actividades no jurisdiccionales que aporten nuevos puntos de vista a los órganos jurisdiccionales.

En todo caso, se buscan —con toda objetividad— candidatos que ofrezcan imparcialidad, honradez, capacidad y probidad en la impartición de justicia.

Con cada propuesta o designación, el Ejecutivo federal ha buscado fortalecer los órganos jurisdiccionales y hacerlos más eficientes, para cumplir cada vez más plenamente con el mandato constitucional de una justicia pronta y expedita.

4. *Iniciativas de ley*

Aun cuando quedan varias otras funciones del Poder Ejecutivo federal que inciden sensiblemente en nuestro sistema de justicia, no dejaré de referirme a la facultad de presentar iniciativas de leyes al Congreso de la Unión.

En ejercicio de esta facultad, en los dos últimos años, el Ejecutivo federal ha promovido importantes reformas que han tenido gran trascendencia en nuestro sistema de justicia.

Sin duda alguna, una de gran relevancia es la reforma de diciembre de 1994. En efecto, en dicho mes, el Ejecutivo federal presentó una iniciativa que, ampliamente enriquecida en el Senado —como Cámara de origen— dio lugar a que el Poder Revisor de la Constitución aprobara la reforma constitucional que establece nuevas bases para el Poder Judicial federal, así como para otras importantes instituciones de nuestro sistema de justicia.

Puedo afirmar, con toda certeza, que esta reforma: *a*) fortalece la independencia del Poder Judicial federal; *b*) fortalece nuestro régimen republicano; *c*) fortalece nuestro federalismo, y *d*) fortalece nuestro Estado de derecho.

a) Independencia del Poder Judicial. La reforma fortalece el Poder Judicial federal, al diferenciar las funciones sustantivas de las administrativas de los órganos judiciales. Así, la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial federal —que tantos esfuerzos distraían de la tarea primordial de impartir justicia— se encargan a un órgano de nueva creación: el Consejo de la Judicatura federal.

Ello permite que el juzgador concentre todos sus esfuerzos en la difícil tarea de impartir justicia y, al mismo tiempo, contar con un órgano cuya responsabilidad exclusiva es el permanente mejoramiento de la administración de tribunales y juzgados.

El nuevo régimen de facultades de la Suprema Corte de Justicia —ahora sin la carga de la administración del Poder Judicial federal— permitió su recomposición, con objeto de que esté en posibilidad de tomar decisiones con mayor agilidad y, de esta manera, responder a las necesidades que un país tan dinámico como el nuestro demanda.

La reforma reafirmó la independencia del juzgador frente a cualquier injerencia ajena a la función judicial, para lo cual se modificaron sustancialmente los requisitos para ser ministro. Éstos se hicieron más rigurosos, para garantizar calidad profesional y vocación judicial necesarias para el cabal cumplimiento de esta alta responsabilidad.

Además, ahora se exige para la designación de los ministros la comparecencia previa de los candidatos, así como el voto calificado de la Cámara de Senadores.

En el mismo sentido, no pueden ser ministros quienes hayan desempeñado —durante el año previo a la designación— un alto cargo en la administración pública federal, o bien, puestos federales de elección popular. Complementa a estos impedimentos la prohibición para los ministros de ocupar dichos cargos y puestos dentro de los dos años siguientes a su retiro. Con ello se evitan designaciones de carácter político que afectarían sensiblemente a la Corte.

De gran relevancia es el ordenamiento constitucional, conforme al cual expresamente se dispone que los ministros tendrán derecho a un haber de retiro. Sin duda, este derecho refuerza la independencia en el ejercicio de sus encargos.

La excelencia y permanencia de los servidores públicos del Poder Judicial federal son también factores determinantes para la independencia de dicho poder. Por ello, la reforma dio gran importancia al desarrollo de una carrera judicial, entendida como un sistema imparcial de nombramientos, adscripciones, superación, promoción y remoción de jueces y magistrados.

Asimismo, se elevó a rango constitucional el principio de autonomía presupuestaria del Poder Judicial, al disponer expresamente que éste elaborará su propio proyecto de presupuesto para ser incorporado al Presupuesto de Egresos de la Federación que se somete a aprobación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

b) Fortalecimiento del régimen republicano. La reforma constitucional también fortaleció nuestro régimen republicano.

En el nuevo régimen, se acrecienta la corresponsabilidad del Senado y del Ejecutivo federal en la designación de funcionarios encargados de importantes funciones del Estado.

Así, la facultad de designar a los ministros de la Corte pasó del Poder Ejecutivo a la Cámara de Senadores, a la que corresponde hacerla —a propuesta de ternas presentadas por el presidente de la República— con el voto de las dos terceras partes de los senadores presentes.

En igual sentido, el nombramiento del procurador general de la República, que realizaba libremente el titular del Ejecutivo federal, requiere ahora la ratificación del Senado.

En cuanto al procurador, y con el fin de fortalecerlo en sus responsabilidades de persecución de los delitos, se le relevó de la función de consejero jurídico del Ejecutivo federal, con lo que se evitan los posibles conflictos de interés que podrían presentarse al encargarse dicho funcionario de ambas funciones.

Nuestro régimen republicano también se fortalece con el perfeccionamiento de mecanismos a través de los cuales los órganos de los diversos órdenes de gobierno —incluso los ayuntamientos— pueden acudir a la Suprema Corte de Justicia para dirimir las controversias entre sí.

c) Fortalecimiento del federalismo. La reforma constitucional de 1994 también fortaleció nuestro federalismo, al prever una participación responsable de los tres órdenes de gobierno en el establecimiento y desarrollo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esta participación se prevé en un marco de respeto a la independencia y a las esferas de competencia de cada uno de dichos órdenes de gobierno. La facultad legislativa de la Federación se limitó únicamente a los aspectos de coordinación del sistema.

También con absoluto respeto a nuestro régimen federal, la reforma en materia de justicia no se impuso a los estados de la Unión. Se limitó a eliminar el esquema rígido de nombramientos de los jueces locales, y abrió la posibilidad de que cada entidad federativa decida el esquema de organización judicial que considere más conveniente, de acuerdo con las características que le son propias.

Por otra parte, el perfeccionamiento del mecanismo que permite dirimir las controversias que de manera natural pueden surgir entre los tres órdenes de gobierno, también fortalece nuestro régimen federal.

Las controversias constitucionales recientemente planteadas a la Suprema Corte de Justicia dan cuenta de la efectividad del nuevo régimen en estos aspectos.

d) Fortalecimiento del Estado de derecho. Por último, la reforma constitucional, sin duda, fortaleció nuestro Estado de derecho.

Por la reforma se modificó el régimen aplicable al juicio de amparo, proceso eficaz para el control de los actos del poder público, para lograr con mayor eficiencia el debido cumplimiento de las sentencias de estos juicios.

Además de prever con precisión las controversias constitucionales, se estableció la posibilidad de que una minoría parlamentaria promueva las llamadas “acciones de inconstitucionalidad”, mediante las cuales la Suprema Corte de Justicia resuelve sobre la constitucionalidad de normas generales.

En este procedimiento, el solo hecho de que una norma de carácter general sea declarada contraria a la Constitución puede conllevar a que quede sin efectos de manera general, reafirmando el principio de supremacía de la Constitución sobre cualquier acto del poder público.

Por otra parte, no se puede aspirar a vivir en un auténtico país de leyes, cuando el propio orden jurídico permite conductas que motiven la impunidad. En ese sentido, se modificó nuestro régimen constitucional para sujetar al control de legalidad las resoluciones de no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público. Ello con el fin de evitar que por un comportamiento negligente o, peor aún, por actos de corrupción, queden sin perseguir conductas delictuosas que tanto agravian a la sociedad.

En este mismo orden de ideas, se estableció el mandato para que todos los cuerpos de seguridad pública se organicen bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

A partir de la reforma de diciembre de 1994, en cada uno de los periodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión —e incluso en algunos de los extraordinarios— se han presentado iniciativas relativas a los ordenamientos legales que, por la propia reforma constitucional, corresponde expedir.

Especial alusión corresponde hacer, de igual manera, a la reforma constitucional recientemente publicada, relativa a la delincuencia organizada y a la no libertad provisional bajo caución cuando las circunstancias específicas del delincuente así lo justifiquen.

IV. CONCLUSIÓN

Después de estas sucintas reflexiones, puede concluirse que la división de poderes prevista en nuestra ley fundamental también se refleja —con toda claridad— en nuestro sistema de justicia.

En este marco constitucional, el Ejecutivo federal seguirá colaborando con los otros dos poderes de la Unión para avanzar en el mejoramiento de nuestro sistema de justicia, como todos los mexicanos anhelamos.

Muchas gracias.