



La Justicia y el Principio de la División de Poderes

Enrique Sánchez Bringas
Consejero de la Judicatura Federal

El desarrollo del tema que nos reúne requiere partir de la definición de las dos premisas que lo identifican, dentro del marco del diario acontecer, de los ministros, consejeros, magistrados, jueces y, en general, del Poder Judicial de la Federación en su totalidad.

La primera se refiere a la esencia de la Justicia y la segunda a la División de Poderes.

En consideración a que ambos conceptos tienen como punto de partida y constante referencia, la norma fundamental del país, propongo realizar, a priori, algunas reflexiones sobre su naturaleza jurídica.

En el sentido contemporáneo del término, entiendo que la Constitución es la norma constituyente de un sistema jurídico, reguladora de la organización del estado y de los fenómenos políticos fundamentales de la sociedad.

Puede apreciarse con facilidad que este concepto de Constitución no se mantiene en el ámbito del formalismo jurídico ni del jus naturalismo, y no puede hacerlo porque, en mi opinión, toda norma jurídica encuentra su sentido existencial, el de su contenido, así como el de su eficacia o ineficacia y el de su legitimidad, dentro de la fenomenología de la sociedad que la produce.

Sin penetrar en las estructuras constitucionales de la antigüedad clásica, es decir, las de Grecia y Roma ni en las que caracterizaron a la Europa medieval y al estado moderno, corroboramos nuestra afirmación en la evolución que han tenido las constituciones de los estados contemporáneos, a partir del siglo de las luces y hasta hoy día, donde

observamos que los contenidos de las normas fundamentales, básicamente, presentan una metamorfosis expresada en tres etapas:

El constitucionalismo liberal-individualista, el constitucionalismo social y el constitucionalismo socialista.

En la primera etapa que comprendió de 1701 a 1916 los contenidos normativos tienen como origen, centro y objetivo al individuo que posee en su naturaleza misma los derechos humanos que deben ser reconocidos por el Estado y por el Derecho. Es la estructura económica que, en aras de esos derechos, defiende a ultranza la propiedad privada y la libre competencia, imponiendo a los gobernantes la obligación de mantener el orden social, de prestar los servicios públicos fundamentales y de no intervenir en la economía porque ésta atiende a las leyes naturales de la oferta y la demanda y constituye, por ello, una derivación de los derechos humanos.

Curiosamente, esa tendencia de preservar los derechos del individuo propició la enorme explotación de las mayorías poblacionales.

En esta etapa destacan el Acta del Establecimiento Inglesa de 1701, la Constitución de los Estados Unidos de 1787, la declaración Francesa de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 y, desde luego, todos los documentos constitucionales de nuestro país expedidos durante el siglo XIX.

En la segunda etapa, es decir, la que corresponde al constitucionalismo social, iniciado en Querétaro, en 1917, los contenidos de las normas fundamentales se significaron por la consagración de la justicia social a través de conceptos como la educación gratuita y laica, el reparto agrario, la rectoría del Estado en materia económica y el derecho protector de los trabajadores.

En esta concepción, iniciada por México, sobresalen, la Constitución Alemana de Weimar, de 1919; la de Polonia, de 1921; la de Uruguay, de 1932 y la de Irlanda, de 1937.

En la tercera etapa observamos el denominado constitucionalismo socialista, donde los mandatos de las normas fundamentales básicamente establecen un régimen que prohíbe la apropiación privada de los medios de producción y determinan la existencia de un partido político único, el partido comunista, que es el foco del poder de toda la estructura estatal.

Como es del conocimiento de todos, este constitucionalismo, surgido con la Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en 1923, no paso su prueba de fuerza.

De las etapas que brevemente he descrito, podemos desprender las siguientes consideraciones:

- I. El contenido de cada Constitución es determinado por los valores sociales y políticos predominantes en el estado en que se produce.
- II. Los valores políticos y sociales predominantes son producidos por los grupos más vigorosos de cada estructura social.
- III. La eficacia de la Constitución depende de factores sociales y culturales que, esencialmente, se reducen a la circunstancia de que la mayor parte de la población del Estado participe y esté convencida de los principios que consagra su Constitución, de tal manera que la ineficacia de las constituciones encuentra su explicación en que las mayorías poblacionales de cada Estado carecen de la convicción de respetar los contenidos constitucionales, sea porque esas mayorías no participaron en su creación o por la ausencia de los factores culturales que permitirían legitimar esos principios a través de su aplicación cotidiana.

En este contexto podemos afirmar que el concepto de Justicia y el de División de Poderes, como ideales y también como empeños de la humanidad, han evolucionado a partir de los siguientes dos supuestos:

Primero, la circunstancia de que la historia del poder y de su ejercicio presenta como constante la existencia de las fuerzas sociales que han evolucionado, y lo siguen haciendo, para mantener sus posiciones privilegiadas en todos los ámbitos de la actividad social, frente a grupos mayoritarios de población que han luchado, y lo siguen haciendo, para alcanzar los medios compensatorios que les permitan superar su precariedad.

Segundo, que las normas jurídicas de un estado y sus gobernantes, deben reconocer en la población a seres humanos, mujeres y hombres, reales, es decir, que perciban a la gente como único factor para legitimar o descalificar las leyes y los gobiernos.

La primera premisa se refiere al concepto de justicia que, desde mi percepción, no responde a un principio único y permanente, sino que se explica en la expresión de juicios de valor.

Efectivamente, si recurrimos a la idea clásica de justicia como el hecho de dar a cada quien lo suyo, la pregunta inevitable es ¿Quién califica lo que a cada quien le corresponde, y con qué criterios lo hace?

Porque es evidente que lo que para mí es justo, no necesariamente lo es para los demás.

La idea de justicia como contenido normativo ha variado en el tiempo y en el espacio, de acuerdo con las características de las diferentes culturas.

Recordemos que, para los Griegos, y específicamente para Aristóteles, el régimen de esclavitud y la inferioridad de la mujer eran principios justos porque atendían al derecho natural.

En realidad, la justicia es uno de los valores sociales y políticos que en cada momento histórico y en cada sociedad determinan los grupos más vigorosos y que encuentran su objetivación en las constituciones y en cada sistema normativo.

A partir de estas premisas, es posible afirmar que la justicia expresada en las normas constitucionales y legales presenta tres etapas:

La primera consiste en haber logrado que el rey, y después los jueces, dirimieran las controversias surgidas entre los gobernados.

En la segunda etapa toda persona dispone de los medios para hacer cumplir el orden normativo, para defender sus derechos y para obligar a las autoridades a respetar la Constitución. Sobre ese aspecto, el constitucionalista estadounidense Woodrow Wilson, afirma lo siguiente:

“...Desde el principio de la historia constitucional moderna hasta nuestros días, se ha considerado invariablemente como esencia de un gobierno constitucional, que los individuos no sólo dispongan de los tribunales ante cuya autoridad puedan recurrir contra las personas que hayan desconocido sus derechos o traten de desconocerlos; sino también justicia contra el gobierno mismo y una perfecta protección contra todas las violaciones de la ley...”

En la tercera etapa las sociedades dieron mayor dimensión a la idea de justicia, considerando que no era suficiente que algunos gru-

pos poblacionales estuviesen en posibilidad real de hacer valer sus derechos frente a otros gobernados y poder obligar a las autoridades a respetar la Constitución, mientras grandes sectores de la población se encontraran en situaciones socioeconómicas marginadas.

Fue, entonces, cuando surgió la idea de justicia social, entendida como el sistema constitucional por virtud del cual la organización del Estado se funda en el constante mejoramiento económico, social y cultural de la población.

Es decir, en esta etapa la idea de justicia alcanza al concepto de democracia integral, o sea, un sistema de vida en el que toda la población tenga las reales posibilidades de ejercer y defender sus derechos frente a gobernados y también frente a las autoridades, meta que sólo se alcanza cuando la sociedad ofrece a todos sus componentes las mismas oportunidades de desarrollo.

En la Constitución General de la República se contienen los principios que satisfacen la idea de Justicia y que obligan por igual a los dos ámbitos que compone al Estado Federal Mexicano, es decir, el de la federación y el de los estados miembros.

Específicamente, en el artículo 17 constitucional se consagra el mandato de que todos los gobernados deben recibir los beneficios de la impartición de justicia. El precepto prohíbe hacerse justicia por sí mismo y ejercer violencia para reclamar un derecho. Además, dispone que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estén expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera rápida, completa e imparcial. También ordena la gratuidad del servicio jurisdiccional, prohibiendo expresamente los cobros por ese concepto y proscribiendo la privación de la libertad derivada del incumplimiento de obligaciones civiles.

Asimismo, impone al Congreso de la Unión y a las Legislaturas locales la obligación de expedir leyes que garanticen la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones. En este precepto se satisface la posibilidad de que el gobernado pueda defender sus derechos frente a otros gobernados.

En la misma norma fundamental se localizan los derechos del gobernado frente a las autoridades. Específicamente en el primer capítulo de la Constitución se consagran las garantías de igualdad,

libertad, propiedad y seguridad jurídica que establecen las prerrogativas de todos los gobernados frente a los agentes de la autoridad y que encuentran sus vías de efectividad en los tribunales federales que conocen del juicio de amparo de acuerdo con las reglas establecidas en los artículos 103 y 107 constitucionales, y también a través de los organismos protectores de los derechos humanos regulados por el apartado b) del artículo 102 de la Constitución General de la República.

Por su parte, el artículo 105 regula las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, instancias que permiten al Poder Judicial de la Federación someter a todos los poderes, entidades y órganos públicos al cumplimiento de los mandatos constitucionales.

Los dispositivos citados se complementan con el título IV de la Constitución relativo a la responsabilidad de los servidores públicos, en donde existe la acción popular, es decir, donde se posibilita a cualquier gobernado para denunciar a las autoridades que incurran en responsabilidad oficial.

Sin embargo, debemos reconocer que, a pesar de lo dispuesto por la Constitución General de la República, todavía estamos lejos de que esos principios tengan una aplicación totalmente efectiva en la realidad.

Porque es innegable que algunos tribunales locales no siempre están expeditos para impartir justicia y otros, locales y federales, cuando lo hacen exceden los plazos y términos que fijan las leyes.

Porque, además, es evidente que, en ciertas áreas, continúan violándose impunemente las garantías individuales y, específicamente, los derechos humanos.

Por que los juicios de responsabilidad son prácticamente inexistentes. Baste recordar que, en esta materia, desde el año de 1917 en que fue expedida la Constitución General de la República, hasta hoy día, en el nivel federal sólo se han desarrollado 7 juicios políticos, de los cuales en sólo 2 casos se definió responsabilidad de servidores públicos, el del Senador Tiburcio Fernández Ruíz, en 1924 y el gobernador del Estado de Jalisco, José Guadalupe Zuno, en 1926, lo cual acredita la falta de una cultura de respeto a las normas jurídicas y la ausencia de una vocación común para la justicia.

En cuanto al principio de División de Poderes, su existencia se explica en la tendencia a evitar la concentración del poder del Esta-

do a través de la distribución equilibrada de las atribuciones públicas entre diversos entes.

Fue durante el siglo XVIII, con las ideas de Montesquieu, cuando esas tendencias alcanzaron su más acabada expresión ideológica, al grado de considerar a la Justicia y a la División de Poderes como elementos imprescindibles en la organización del Estado. Los revolucionarios franceses afirmaron en el artículo 16 de la Declaración de 1789, lo siguiente:

“toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”.

Montesquieu tuvo presente los efectos del despotismo alcanzado por la monarquía francesa. En especial, el gobierno de Luis XIV, quien con tres palabras describió la síntesis autocrática del poder: *L'état c'est moi*.

En su célebre obra, *El Espíritu de las Leyes* (1748), Montesquieu afirmó la existencia de tres poderes: el legislativo, el ejecutivo de gentes y el ejecutivo civil o judicial. El primero hace las leyes; el segundo celebra la paz o declara la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y prevé invasiones; el tercero castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares.

El principio presenta las siguientes cuatro características: a) Crea tres órganos cupulares de producción normativa; b) Los diferencia entre sí y les asigna las denominaciones con las que se identifica la naturaleza jurídica de las principales atribuciones que cada uno desempeña; c) Prohíbe la invasión de competencias entre esos órganos; d) Prohíbe que la función legislativa se deposite en un solo individuo o corporación.

Ese es el alcance del mandato constitucional contenido en el artículo 49, que expresa lo siguiente:

“El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo

29... En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar...”

Este principio lo reitera la Constitución General de la República en los artículos 116, para la organización el poder público de los estados, y 122, para el caso del Distrito Federal.

Sin embargo, todos sabemos que hasta hace poco tiempo el Poder Ejecutivo Federal fue el único foco del poder en la Nación, desvirtuando el principio de la separación de poderes a través de un superado predominio sobre los órganos Legislativo y Judicial de la Federación y ejerciendo un control inopinado sobre las entidades federativas.

Ahora, podemos afirmar que todos los principios y postulados de la Justicia y de la División de Poderes, factores fundamentales del Estado de Derecho, cada día se consolidan en la realidad, de manera irreversible, y ante este hecho debemos considerar la responsabilidad que en el logro de esas metas ha tenido y tiene el Poder Judicial de la Federación.

Es indudable que las reformas constitucionales de 1994, 1996 y 1999, en materia de justicia federal, dotaron al país de un Poder Judicial fuerte y vigoroso.

Una Suprema Corte de Justicia con jurisdicción esencialmente constitucional, que ya no desgastará sus empeños en definiciones competenciales que ahora corresponden a otros tribunales; que reivindica, a través de las resoluciones de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad, su esencial y superior jerarquía para hacer justicia entre las diferentes autoridades, entidades y órganos del poder público de la nación.

Permítaseme, a propósito de las atribuciones de nuestro más Alto Tribunal, aportar alguna información relacionada con el fortalecimiento del principio de la División de Poderes:

Desde mil novecientos noventa y tres al primero de agosto de dos mil, la Corte ha conocido y fallado ciento siete controversias constitucionales.

Esta cifra, por sí misma, pone de manifiesto el alto grado de confianza que la noble institución ha tenido para dirimir las controversias entre autoridades con diversa competencia, atribuciones y jerarquía.

Abona lo anterior, también, la rica y variada combinación de las partes que han intervenido en tales controversias: ayuntamiento contra gobierno estatal (32), ayuntamiento contra gobierno y congreso estatal (51), ayuntamiento contra congreso estatal (7), ayuntamiento contra Presidente de la República, Cámara de Diputados y Gobierno estatal (1), Congreso y Gobierno estatal contra Presidente de la República (1), ayuntamiento contra Supremo Tribunal de Justicia estatal (3), ayuntamiento contra Presidente de la República (1), Federación contra gobierno estatal (1), Federación contra ayuntamiento (1), Poder Judicial estatal contra Poder legislativo estatal (2), Poder ejecutivo estatal contra ayuntamiento (1), Estado contra Cámara de Diputados (1), Consejo de la Judicatura del Poder Judicial estatal contra Congreso estatal (2), Poder Ejecutivo estatal contra Congreso estatal (1), Estado contra ayuntamiento (1) y Congreso estatal contra Supremo Tribunal de Justicia estatal (1).

Más aún: hasta el momento, en cuando menos 10 ocasiones, se ha declarado la invalidez del acto reclamado en que el actor es, entre comillas, una autoridad inferior.

Fue inobjetable la complacencia de todos los sectores de la sociedad nacional, al conocerse la reciente decisión de la Suprema Corte que obligó al Ejecutivo Federal a presentar los informes sobre el FOBAPROA ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Esta circunstancia, es decir, dirimir las controversias entre autoridades a través de mecanismos institucionales y exclusivamente apegados a Derecho, hasta hace poco tiempo era impensable.

No menos importante resulta el acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 25 de septiembre de dos mil, expediente varios 698/2000 PL, por el que desahogó la consulta que formuló el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal sobre el cumplimiento de la obligación que la facción XIV del artículo 311 de la Ley de Concursos Mercantiles impone al Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, de rendir informes de labores semestralmente al Congreso de la Unión.

En esta histórica decisión el Alto Tribunal determinó que el Congreso de la Unión, al expedir la citada ley, excedió sus atribuciones al imponer esa obligación a un órgano del Poder Judicial de la Federación que no tiene el imperativo constitucional de rendir informes al

Legislativo Federal. Así mismo, la Corte determinó que el citado instituto habrá de rendir informes semestrales ante el Pleno de ese Tribunal y al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

En la resolución correspondiente, la Suprema Corte afirmó lo siguiente:

“...Conforme al principio de supremacía constitucional, cabe inferir que cuando se está en presencia de facultades u obligaciones de cada uno de los Poderes que se relacionan con otro Poder, las mismas deben estar expresamente señaladas en la propia Constitución y si bien el Congreso de la Unión tiene dentro de sus atribuciones dictar leyes, ello no puede exceder lo establecido en el artículo 49 de la Constitución, ni lo expresamente señalado en las disposiciones especificadas, relativas a las facultades y deberes de cada poder...”

Por otra parte, el Alto Tribunal ha resuelto 6 amparos en revisión, obligando a gobiernos y congresos estatales a respetar la inamovilidad de los magistrados de los tribunales superiores de justicia que fueron removidos violando los principios constitucionales.

Basta lo anterior, para comprobar que la Justicia y la División de Poderes transitan por el mismo camino.

Por su parte, el Consejo de la Judicatura Federal, órgano del Poder Judicial de la Federación, con independencia técnica, de gestión y resolución, tiene como principales atribuciones: impulsar la carrera judicial; designar, adscribir, ratificar y remover a magistrados y jueces federales; desarrollar la administración en el ámbito de los tribunales de circuito y juzgados de distrito; vigilarlos y disciplinarlos; elaborar el proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, con excepción del que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y delimitar territorialmente los circuitos y distritos judiciales.

Para garantizar una administración de justicia apegada a los principios constitucionales que la rigen, a saber, independencia, celeridad, excelencia y profesionalismo, la selección y promoción de la mujeres y hombres más aptos e idóneos es fundamental.

Por ello se hace imprescindible la presencia del Consejo de la Judicatura Federal cuando la justicia individual ante los tribunales se niega o no es oportuna, completa, imparcial ni gratuita.

También se hace necesaria esa presencia cuando las resoluciones judiciales dependen de factores ajenos a la verdad.

Más necesaria es cuando en la sociedad se privilegian a individuos y a grupos por su estatus, su investidura, su penetración comunitaria o, peor aún, por los temores que pretenden infundir.

Estos son los imperativos que deben determinar la voluntad de ministros, consejeros, magistrados y jueces federales en su diario acontecer, no sólo para que la justicia individual, la social, el federalismo, la democracia, la división de poderes y el Estado de Derecho, cada día sean más efectivos, sino también para enfrentar el amago de un nuevo y riesgoso constitucionalismo que se asoma en todo el mundo, el neoliberalista.

Es indudable que nuestro país ha logrado conformarse como un estado de leyes, sin embargo, mientras existan cotos de poder arbitrario, aun justificados a través de leyes, no alcanzaremos la meta de ser un Estado de Derecho.

En este orden de ideas, es pertinente recordar las siguientes palabras de Bernard Schwartz:

“... La distinción entre derecho y legalidad es fundamental para el régimen de Derecho. Lo que se hace oficialmente casi siempre se hace apoyándose en la ley. El régimen de Derecho requiere mucho más que el hecho de que la autoridad o poder se ejerza de acuerdo con las leyes regularmente promulgadas. Múltiples son los crímenes que se cometen en nombre de la ley positiva... la ausencia de poder arbitrario es, sin duda, el primer requisito esencial de un régimen de Derecho ... el Derecho y el poder arbitrario están en pugna irreductible... el segundo elemento de un régimen de Derecho es la sujeción del Estado mismo y de sus funcionarios a la ley ordinaria de la Nación... todo hombre cualquiera que sea su rango o condición, esta sujeto a la ley ordinaria y es responsable ante la jurisdicción de los tribunales ordinarios. Desde este punto de vista, el régimen de Derecho significa igualdad ante la ley...”

A manera de consideración final es válido afirmar que el Poder Judicial e la Federación ha sido y sigue siendo la pieza clave para fortalecer nuestras instituciones constitucionales, en especial el derecho a la justicia y el principio de la división de poderes.

La imbricación de la Justicia y la División de Poderes es esencia del aspirado Estado de Derecho, cuya aproximación depende, en gran medida, de que los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación definamos nuestro diario acontecer y no que éste determine nuestros cotidianos desempeños.