NUEVAS FORMAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA

JOSÉ FRANCISCO CORONATO RODRÍGUEZ

LICENCIADO EN DERECHO. MAESTRO EN DERECHO. DOCTOR EN DERECHO. CATEDRÁTICO EN LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE MÉXICO. INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY. UNIVERSIDAD MEXICANA DE EDUCACIÓN A DISTANCIA. EX PRESIDENTE DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE MORELOS. PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS.

JUAN DE DIOS GONZÁLEZ IBARRA

LICENCIADO EN DERECHO. LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN. DOCTOR EN CIENCIA POLÍTICA. PASANTE DE DOCTOR EN ECONOMÍA. SNI II. FUNDADOR UAM. PTC UAEM. UNAM. CIDHEM. JUNTA DE GOBIERNO DE LA UAEM. JUNTA DE GOBIERNO EL COLEGIO MEXIQUENSE. PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA PGJM.

NUEVAS FORMAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA

PRESENTACIÓN

RUPERTO PATIÑO MANFFER

EDITORIAL PORRÚA
AV. REPÚBLICA ARGENTINA, 15

FACULTAD DE DERECHO U N A M

MÉXICO, 2008

Derechos reservados, 2008 por
José Francisco Coronato Rodríguez
Juan de Dios González Ibarra

Las características de esta edición son propiedad de
EDITORIAL PORRÚA, S.A. de C.V. — 8
Av. República Argentina, 15, 06020 México, D.F.

Queda hecho el depósito que marca la ley

ISBN 978–607–9–00082–0

IMPRESO EN MÉXICO
PRINTED IN MEXICO

A Dios por la vida,
a mis padres por su amor y cuidados,
a María Elena mi esposa y a mis hijos José Francisco,
Carlos Samuel y José Emanuel,
por ser mi inspiración y amor.
JFCR

A mis alumnos morelenses por su inmensa bondad.
JDGI

CONTENIDO

Presentación xi
Introducción. xiii

CAPÍTULO I
TEORÍA-METODOLOGÍA, AXIOLÓGICA Y EPISTÉMICA
DE LAS NUEVAS FORMAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA

1. Marco integral de las nuevas formas de procuración de justicia . . . 1
1.1. Las funciones del Estado y el principio de división de poderes . 3
1.1.1. Historia de la división de poderes en el constitucionalismo mexicano. 9
1.2. El poder legislativo 10
1.3. El poder ejecutivo 12
1.4. El poder judicial 14
1.5. Los principios generales del derecho. 15
1.6. Metodología jurídica 19
1.7. Axiología jurídica. 21
1.8. Epistemología jurídica. 31
1.9. La corriente teórica del garantismo, neoconstitucionalismo y neoinstitucionalismo. 33

CAPÍTULO II
HISTORIA DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA
Y LAS NUEVAS FORMAS

2. Desarrollo histórico de la procuración de justicia 43
2.1. Antecedentes internacionales de la procuración de justicia . . 44
2.2. Antecedentes de la procuración de justicia desde los orígenes a la Independencia de la Nueva España 52
2.3. La procuración de justicia en el México Independiente. 55
2.4. Legislación mexicana (1812-1910) 58
2.5. Organismos históricos de procuración de justicia 61

CAPÍTULO III
MARCO JURÍDICO DE LAS NUEVAS FORMAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA

3. Los artículos constitucionales y la consagración de las nuevas formas de procuración de justicia 67
3.1. Igualdad en derechos fundamentales (artículo 1) 67
3.2. Derecho a la información pública (artículo 6) 71
3.3. Principio de legalidad en materia penal (artículo 16). 76
3.4. Acceso a la justicia (artículos 8 y 17) 78
3.5. Monopolio de la acción penal (artículo 21) 83
3.5.1. El ministerio público en México 84
3.5.2. Dependencia e independencia del ministerio público en México. 87
3.6. Entidad de Fiscalización Superior de la Federación 90

CAPÍTULO IV
NUEVAS FORMAS DE PROCURACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

4. Órganos encargados de las nuevas formas de procuración de justicia y su autonomía constitucional 95
4.1. Organismos protectores de los derechos humanos en México 96
4.2. Órganos autónomos en México 112
4.2.1. Tribunales agrarios 114
4.2.2. Instituto Federal Electoral 119
4.2.3. Comisión Nacional de los Derechos Humanos 122
4.3. Procuradurías solidarias de las nuevas formas de procuración de justicia. 124
4.3.1. Procuraduría Agraria 125
4.3.2. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente 127
4.3.3. Procuraduría Federal del Consumidor. 131
4.3.4. Procuraduría Social del Distrito Federal 137
4.4. Nuevas formas de administración de justicia. 141
4.4.1. Justicia indígena 142
4.4.2. Juicios orales 145
4.4.2.1. Mecanismos alternativos de solución de conflictos 148
4.4.2.2. Conciliación 150
4.4.2.3. Autocomposición 153
4.4.2.4. Autotutela 154

Bibliografía 161

PRESENTACIÓN

Los abogados tradicionalmente hemos aceptado a la justicia como una idea rectora, como un ideal a alcanzar, y como la realización máxima de un orden normativo. Es indudable que aún cuando estamos frente a uno de los ideales y pensamientos más complejos y que mayores páginas y disputas han originado en el curso de la existencia humana, no por ello debemos eludir la responsabilidad que nos impone, y hacerla efectiva mediante las instituciones y las leyes. Esto a pesar de la escasa comprensión de que se nos pueda acusar.

Ya desde las civilizaciones antiguas y hasta nuestra época, la justicia es y seguirá siendo uno de los pilares que el derecho pretende realizar. Los supuestos sobre los que se erige el orden normativo y las instituciones pueden diferir entre sí, mas no por ello se alejan de la aspiración de hacernos la vida más llevadera. Es posible advertir la continuidad de esta pretensión del derecho, pues ya desde el *Código de Hammurabi*, que es el cuerpo de leyes más acabado que la antigüedad nos ha legado, podemos percatarnos de la relación entre derecho y justicia a través de lo que ahora denominamos función jurisdiccional; pues Anum y Enlil imponen a Hammurabi el deber de proclamar el derecho en su país, destruir al malvado y al perverso, y evitar que el débil fuera oprimido por el fuerte. Entre los griegos, es el propio Zeus, dios del Olimpo, el responsable de interpretar las leyes divinas con rectas sentencias y resolver sabiamente un pleito por complejo que sea; aunque se reserva a Dike, hija de Zeus y Themis, el deber de restablecer el orden; la cual es injuriada y ultrajada cuando se dictan veredictos retorcidos. Entre los pueblos originarios que habitaron las tierras que actualmente conforman nuestro territorio nacional podemos encontrar esta misma continuidad, la cual para los aztecas se expresa con la voz: *Tlamelahuacachinaliztli.*

Si bien ese pasado lejano nos lega sus preocupaciones en torno al problema de la justicia y su procuración; es a partir de fines del siglo XVIII, específicamente 1789, con la *Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano*, en que el discurso contemporáneo de los derechos humanos comenzará a permear en los órdenes normativos e

instituciones de los recién creados Estados nacionales, muchos de ellos aún en proceso de gestación.

Nuestro país no ha sido ajeno al proceso de desarrollo de las formas de procuración y administración de justicia; y es sobre todo en las últimas décadas que hemos sido testigos de un gran auge en su creación y desarrollo, tanto en el ámbito federal como en las entidades federativas. Nuestra vida moderna no se entiende cabalmente sin la existencia de los organismos protectores de los derechos humanos; sin los órganos autónomos; y sin la existencia de diversas procuradurías: social, del consumidor y de protección al ambiente. Es indudable que la creación de estas nuevas instituciones de procuración de justicia tienen el objetivo de hacer efectivos los derechos consagrados en la ley, otorgar seguridad y certeza a los ciudadanos, al tiempo que contribuyen junto con las políticas públicas del Estado a mejorar nuestra calidad de vida.

Nuevas formas de procuración de justicia de José Francisco Coronato Rodríguez y Juan de Dios González Ibarra, es una obra que responde a muchas de las inquietudes que han surgido desde el foro y la academia en torno al nuevo desarrollo jurídico e institucional de las formas contemporáneas de procuración de justicia en nuestro país. Sus autores nos presentan un estudio completo sobre el tema; para ello nos proporcionan los elementos teóricos, históricos, jurídicos, de análisis y crítica. Concebida como fruto de la investigación y de la experiencia de los autores en los ámbitos académicos y de la administración de justicia, nos permiten entrever su optimismo en las propuestas para contribuir al mejoramiento y modernización de las instituciones encargadas de la procuración de justicia. No tenemos duda de que esta obra contribuirá al estudio, el debate y mejoramiento de nuestras instituciones, por ello con gran regocijo celebramos y le damos la bienvenida en las publicaciones que la Editorial Porrúa y la Facultad de Derecho realizan.

Ruperto Patiño Manffer
Facultad de Derecho, UNAM
Otoño, 2008

INTRODUCCIÓN

El título de este libro *Nuevas formas de procuración de justicia,* es sugerente y optimista, por lo mismo es posible que nos pueda contagiar. Con esta obra pretendemos fortalecer la edificación institucional, así como, incentivar la reflexión sobre otras instituciones, con el fin de promover cambios sustanciales en su desempeño.

Este trabajo expresa una preocupación compartida sobre la necesidad de superar la forma tradicional de procuración de justicia, por una más humana, responsable, transparente, comprometida, eficiente y eficaz, intentando dar posibles soluciones a las demandas de la sociedad, al adoptar medidas que tiendan a instaurar instituciones públicas desde la ciudadanía con una visión de futuro y fortalecidas con un conjunto de valores.

Los nuevos tiempos para la procuración de justicia se han definido desde hace varias décadas, en especial a partir de la década de 1980; y desde entonces se ha dado una importante evolución en muchos sentidos. Las principales procuradurías e instituciones en nuestra historia que son clara muestra de lo anterior son:

La Procuraduría de Pobres del estado de San Luis Potosí (1847), promovida por don Ponciano Arriaga; la Defensoría de Oficio (1922); la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del estado de Nuevo León (1979); la Procuraduría de Vecinos de Colima (1983); la Defensoría de los Derechos Universitarios (1985) de la Universidad Nacional Autónoma de México; la Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca (1986); la Procuraduría Social de la Montaña del estado de Guerrero (1987); la Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes (1988); la Defensoría de los Vecinos de Querétaro (1988) y la Procuraduría Social del Distrito Federal (1989).

Las nuevas formas de procuración de justicia o procuración de justicia contemporánea, entendidas como el concepto que explica un suceso relativamente reciente dentro del orden jurídico mexicano, parecen contar cada día con más seguidores en nuestro país; se trata de un hecho social escasamente estudiado, cuya total comprensión

seguramente tomará aún algunos años. Podríamos preguntarnos si en realidad estas nuevas formas de procuración de justicia, sirven para presentar de manera novedosa cuestiones antiguas que se explicaban de otra manera.

Las nuevas formas de procuración de justicia son una de las áreas más fértiles del quehacer jurídico, pero muy poco exploradas y la razón se debe quizá, a que por su objeto mismo, no tan sólo deben ocuparse de problemas teóricos, sino también prácticos, con el fin de mantener un contacto estrecho con la realidad social que se vive hoy. Este carácter tanto teórico como práctico las vuelve especialmente sensibles a los cambios del contexto social.

Uno de los objetivos de esta obra es presentar al lector una invitación general a la reflexión sobre las nuevas formas de procuración de justicia requeridas en nuestro país, así como respecto de las funciones que actualmente realizan las instituciones encargadas de procurarla, del mismo modo, comprobar el carácter complejo de lo jurídico en este tópico. Esta tarea es ardua, compleja y en muchas ocasiones está sujeta a presiones de diversa índole. Por otro lado, existe la necesidad de poner en práctica medidas más eficaces, transparentes y eficientes para garantizar una procuración de justicia real, con apoyo en la axiología, así como, con las políticas públicas más adecuadas tendientes a alcanzar tal fin.

Con esta investigación más que dar respuestas definitivas pretendemos brindar preguntas a la vez que realizar diversas propuestas viables, a partir de nuestros estudios y experiencia docente en la teorética, así como en la práctica en beneficio de nuestra sociedad. Al ofrecer un panorama integral de las teorías del garantismo, neoconstitucionalismo, neoinstitucionalismo, axiología y epistemología, estamos brindando una visión amplia de cómo fortalecer las diversas instituciones gubernamentales, por un lado, desde el principio de división de poderes, por otro, tomando en cuenta a los tres órdenes de gobierno y a la ciudadanía como nuevo actor protagónico en el Estado constitucional democrático y social en construcción para nuestro país.

Hoy, la sociedad demanda que el derecho se humanice, para regular con mayor sensibilidad la procuración de justicia a partir del respeto a los derechos humanos; de esta manera pretendemos fortalecer las diversas instituciones de procuración de justicia en nuestro país.

Los planteamientos del presente libro podrán incorporarse a los debates actuales ya que esta obra trata de presentar en forma clara y sencilla algunos retos de los nuevos paradigmas, entre ellos, ¿cómo

procurar justicia en forma distinta a la que estamos acostumbrados?, que verdaderamente restituya el derecho vulnerado a un miembro de nuestra sociedad, por lo tanto, para su estudio la hemos dividido en cuatro capítulos.

En el primero denominado, teoría-metodología, axiológica y epistémica de las nuevas formas de procuración de justicia, se presenta de manera integral la teoría acerca de las nuevas formas de procuración de justicia, las funciones del Estado Constitucional respetando el principio de la división de poderes, los principios generales del derecho y de la experiencia, la metodología, axiología y epistemología jurídicas de toda investigación, así como las corrientes teóricas más actuales, con el propósito de sustentar la necesidad de robustecer e incrementar las nuevas formas de procurar justicia.

En el capítulo segundo se realiza un recorrido histórico de la procuración de justicia y de las nuevas formas, analizando los antecedentes tanto internacionales como desde los orígenes a la Independencia de la Nueva España, pasando por el México Independiente y su legislación, por último, se consideran los organismos históricos de procuración de justicia. Lo que nos permite el análisis coyuntural de la dinámica generada por las instituciones, la actuación de la sociedad en determinada época, llegando al conocimiento de la idiosincrasia, y por tanto, de la cultura.

En el capítulo tercero, se analiza la situación actual de las nuevas formas de procuración de justicia, tomando como punto de partida la consagración de éstas en nuestra Constitución, proseguimos con el derecho a la igualdad, a la información pública, el principio de legalidad en materia penal, el acceso a la justicia, el ejercicio de la acción penal a cargo del ministerio público y la entidad de fiscalización superior de la federación; con la finalidad de sustentar propuestas válidas, prospectivas, propositivas y con un carácter práctico.

En el cuarto capítulo se diserta respecto de los órganos encargados de las nuevas formas de procuración de justicia y su autonomía constitucional, se estudian también los organismos protectores de los derechos humanos, los organismos autónomos en México, las procuradurías solidarias, las nuevas formas de administración de justicia, los mecanismos alternativos para la solución de conflictos; permitiéndonos esto conjugar la investigación y el análisis, por último, realizamos algunas propuestas con el afán de que sean analizadas, y en el supuesto caso de que sean consideradas pertinentes, pudiesen ponerse en práctica.

Asimismo, a través de las nuevas formas de procuración de justicia buscamos contribuir a la discusión serena y racional de uno de los aspectos que consideramos más relevantes para consolidar la democracia mexicana. Por otro lado, nuestro deseo es motivar la discusión entre las instituciones, los poderes del Estado, los académicos, las asociaciones de abogados y la sociedad en general, con la única finalidad de promover las preguntas y propuestas que permitan la innovación en la procuración de justicia, a partir de la puesta en marcha de políticas públicas acordes con nuestra realidad social.

José Francisco Coronato Rodríguez
Juan de Dios González Ibarra
Noviembre de 2008