

EL ESTADO CONTRA SÍ MISMO¹

Ma. Macarita Elizondo Gasperín

A decir de Don Juventino V. Castro, quien prologó la obra que se comenta, José de Jesús Gudiño Pelayo, es un inquieto jurista, incansable investigador, excelente ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con perfil racionalista, entendiéndose éste como la mejor manera de aprender mediante la exposición de las ideas y lograr así la crítica de ellas.

Personalidad que se ve reflejada en la obra intitulada *El Estado contra sí mismo*, pues bajo este esquema, el autor, Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, expone con precisión y claridad, como él acostumbra a hacerlo, los siguientes temas:

I. La modesta cuna de la comisión Nacional de Derechos Humanos;

II. Interpretación del apartado B del artículo 102 de la Constitución General de la República, y

III. Reflexiones en torno a la obligatoriedad de la jurisprudencia: inconstitucionalidad del primer párrafo de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo.

Toda la obra es enriquecedora, interesante y de fácil comprensión, para estudiantes, abogados en general, litigantes, docentes o investigadores deseosos de desentrañar los alcances de la voluntad del legislador, por lo que, realizar un resumen de lo trascendental del libro

¹ Gudiño Pelayo, José de Jesús, *El Estado contra sí mismo*. Libro presentado en la Universidad Panamericana el 3 de septiembre de 1998.

sería hablar de su totalidad; sin embargo, se resaltarán algunos puntos significativos.

Dentro del primer apartado denominado: *La modesta cuna de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, el autor realiza un pormenorizado análisis sobre las violaciones que se cometieron a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al crearse la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), por decreto presidencial de fecha de 6 de junio de 1990. Deja claro, desde un principio, que la creación de esta Comisión, no se debió a que existieran supuestas fallas del Poder Judicial de la Federación o a las carencias del Juicio de Amparo, sino que la verdadera razón fue la de reparar la dañada y desacreditada imagen internacional que el gobierno mexicano de ese entonces tenía, sin importar haber pasado por encima de la Ley Suprema.

Antes de estudiar el decreto por el cual se constituyó la CNDH, el Ministro realiza un verdadero análisis jurídico de la interpretación de la fracción I del artículo 89 constitucional, y detalla diversos criterios jurisprudenciales, sobre el particular, emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito. Llega a la conclusión de que, conforme a la interpretación jurídica de dicho precepto, el Presidente de la República careció de facultades para dictar la ley (es decir un reglamento de carácter sustantivo) y luego establecer las autoridades que debían ejercer esas atribuciones a través de un reglamento (otro o el mismo) de carácter adjetivo, esto amplió las facultades que restrictivamente le impone la Constitución y, en consecuencia, invadió la esfera que de manera constitucional corresponde al Poder Legislativo.

Luego entonces, una vez establecida la verdadera interpretación que debe dársele a la fracción I del artículo 98 constitucional, se realiza un estudio de compatibilidad de la CNDH con nuestro régimen constitucional.

Una de las primeras conclusiones expuestas en la obra es la relativa a que la CNDH no está facultada constitucionalmente para

resolver casos concretos sobre violación o no de garantías individuales, menos aún para ejercer algún tipo de presión para que se acepten sus determinaciones, lo cual implica, entre otras actividades, la valoración de pruebas, satisfacer la garantía de audiencia y las demás formalidades esenciales del proceso, las cuales como bien es sabido tienen carácter jurisdiccional y, por lo tanto, sólo pueden ser ejercidas por un órgano al que la ley (en sentido formal) le otorgue esas atribuciones, además de que lo referente a las garantías individuales (llamadas derechos del hombre en el decreto) es competencia exclusiva del juicio de amparo.

Posteriormente la CNDH, expidió su reglamento interior «... cuya inconstitucionalidad resultó evidente». Resalta el autor que, a través de este reglamento interior, se estableció un sistema de control constitucional que pretendía ser paralelo, sustituto o por lo menos complementario del establecido en la Constitución General, cuya competencia es exclusiva del Poder Judicial de la Federación.

Además, el artículo 22 del citado reglamento, a todas luces resultaba inconstitucional al disponer que la Comisión también puede intervenir respecto de los delitos en que de alguna manera se encuentre involucrado un servidor público. Disposición inconstitucional en virtud de lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley Fundamental, que como bien es sabido, establece en su parte conducente que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial.

Según el autor, en la práctica, la CNDH ha determinado su propia competencia al intervenir en asuntos cuya competencia constitucional corresponde a otros poderes, principalmente al Judicial; también lo ha hecho en numerosos casos cuya competencia es exclusiva de las entidades federativas. Para la Comisión, la competencia constitucional no ha sido un obstáculo a su intervención; es su discrecionalidad la que en última instancia ha prevalecido.

El Ministro Gudiño Pelayo considera que, en consecuencia, no era necesaria la creación de la CNDH, porque absolutamente todos los casos

denunciados ante ella podían y debían ser resueltos por los órganos —y a través de los procedimientos— ya establecidos con anterioridad.

En el segundo capítulo, denominado *Interpretación del apartado B del artículo 102 de la Constitución General de la República*, el Ministro analiza lo que denomina «la consagración constitucional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos», que fue a la vez causa y efecto de la adición, en el artículo 102 constitucional, de un apartado B, en donde se prevé el establecimiento (por parte del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados, dentro de sus respectivas competencias) de organismos de protección de los Derechos Humanos.

Concluye que la misión de la acción de amparo se encuentra perfectamente definida en los artículos 103 y 107 constitucionales y no así la misión de estos organismos de los derechos humanos, toda vez que ni el apartado B del artículo 102 constitucional ni algún otro precepto de nuestra Carta Magna, señalan cómo o de qué manera estos organismos (CNDH), van a proteger los derechos humanos, por lo que para dar contenido a este precepto constitucional hay que recurrir a una interpretación sistemática de la Constitución.

Es necesario que se precise en qué consiste la protección de los derechos humanos, para la que están facultados estos organismos de derechos humanos que prevé el apartado B del artículo 102 de la Constitución. El Ministro Gudiño Pelayo, propone que para hacer más efectiva la tutela constitucional de estos derechos, debe dotarse a estos organismos de tres atribuciones: una necesariamente tendrá que establecerse en la Constitución y las otras dos será suficiente que las establezca el legislador ordinario al modificar los preceptos relativos de la Ley de Amparo. En particular se refiere a que una de las atribuciones que podría coadyuvar de manera significativa a este cometido, sería otorgar a dichos organismos la facultad de iniciar leyes o decretos cuando éstos tengan como objeto lograr una mejor garantía o protección de los derechos humanos, o cuando se considere que alguna ley o decreto vulnera alguna de las prerrogativas fundamentales que establece la Constitución o se considere que hay una mejor manera de garantizarlas, pues el principal

instrumento o medio para implantar una política nacional, en cualquier materia, es la ley, es decir a través de actos que crean, modifican o extinguen situaciones generales, abstractas o impersonales, que no se agotan con su ejercicio, independientemente del órgano de donde provengan. Esta misma facultad se ha reclamado en diversos foros de la Nación, respecto de las leyes que en forma directa regulan su actuación y la del Poder Judicial de la Federación. Es evidente que el otorgamiento de esta atribución implicaría necesariamente la reforma del artículo 71 constitucional.

Mientras que, por lo que respecta a las modificaciones a la Ley de Amparo se estima necesario que se reformen los artículos 197 y 197-A, para otorgar la legitimación a los organismos de derechos humanos prevista en el apartado B del artículo 102 constitucional, para denunciar la contradicción de tesis de las Salas de la Corte o de los Tribunales Colegiados de Circuito, con las mismas facultades que la Ley de Amparo vigente otorga al Procurador General de la República.

Otra de las reformas que se proponen a la Ley de Amparo es la referente a la modificación de la fracción IV del artículo 5, para sustituir al Ministerio Público Federal como parte en los juicios de amparo, por los organismos de derechos humanos establecidos en la fracción B del artículo 102 constitucional, correspondiendo a la Comisión Nacional de Derechos Humanos la intervención en estos juicios de garantías en que se impugne la constitucionalidad de leyes federales o de actos atribuidos a autoridades que tengan tal carácter.

De lo anteriormente citado, el Ministro Gudiño Pelayo aclara que no está en contra de la CNDH, sino de la forma de instrumentación en México, a partir de una errónea interpretación constitucional. Razón por la cual presenta algunas sugerencias como las antes mencionadas, para adaptar debidamente esta institución a nuestro sistema jurídico mexicano. El propósito fundamental es buscar, a través de una interpretación adecuada, la congruencia del apartado B del artículo 102 con el resto de los preceptos constitucionales, es decir con la Constitución en su integridad.

Por cuanto se refiere al último de los capítulos, el de *Reflexiones en torno a la obligatoriedad de la jurisprudencia: inconstitucionalidad del primer párrafo de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo*, el autor sostiene que una de las incongruencias de la Ley de Amparo, a la luz de la Constitución General, es precisamente el no prever que las tesis jurisprudenciales, sobre todo las que tienen que ver con inconstitucionalidad de leyes, no vinculen a las autoridades responsables y sólo limiten su obligatoriedad a los diversos órganos del poder judicial. Este hecho afecta uno de los pilares del estado de Derecho, pues si el Ejecutivo no acata la jurisprudencia de la Corte, viola el artículo 16 constitucional en su primer párrafo, pues no podrá cumplir con la obligación que éste le impone de fundar la causa legal del procedimiento.

En opinión del autor, el error consiste en considerar que la ley y la jurisprudencia son dos cosas distintas, cuando en realidad la jurisprudencia es la forma, la única forma válida, como debe interpretarse la ley, es parte esencial de la ley, no un añadido en el que el legislador pueda decidir que a unos obligue y a otros no. En otras palabras, la ley dice exacta y únicamente lo que la jurisprudencia dice que dice, no puede tener otro sentido ni otro significado.

El Ministro Gudiño Pelayo distingue entre la ley deparada o calificada cuya interpretación ya ha sido establecida por la jurisprudencia; y la ley en bruto que es la que corresponde acatar a las autoridades administrativas.

En resumen, con todo lo anterior el autor nos demuestra, una vez más, su enorme observación crítica y profundo análisis sobre puntos de derecho y nos hace recordar las palabras de Montesquieu: «El hombre de talento es naturalmente inclinado a la crítica, porque ve más cosas que los otros hombres y las ve mejor».