

LA GARANTÍA DE AUDIENCIA Y EL ARTÍCULO
14 CONSTITUCIONAL

ALFONSO NORIEGA C.

PALABRAS PRELIMINARES

Laudable por todos conceptos ha sido la idea de reunir una serie de trabajos de juristas mexicanos para ofrecerlos, como homenaje de admiración y respeto al insigne maestro don Gabino Fraga, honra de la profesión de abogado, de la docencia del Derecho y de la magistratura federal.

Gabino Fraga, en los aspectos mencionados y además en el campo del servicio público, en estas épocas de confusión de valores y pérdida lamentable del prestigio de la abogacía como profesión liberal y aún como disciplina científica, es un espléndido modelo de fidelidad a la vocación, de talentos jurídico y de rectitud moral.

Es necesario y más aún imperioso, que su vida y su obra, sea recordada y enaltecida, para mostrarla en su grandiosa sencillez y austera realización, como un paradigma que estimule e incite a los jóvenes que sienten aún cuando en medio de dudas y temores, la vocación jurídica, a perseverar en el culto de una ciencia y de un arte de tan alto rango y cuyo viril y noble ejercicio tiene como finalidad esencial la realización de la justicia.

Así pues, con emocionados sentimientos de simpatía, admiración y respeto, me uno jubiloso al homenaje y colaboro con un estudio sobre un tema que, de acuerdo con mi criterio, reviste una importancia fundamental en la correcta y debida interpretación de nuestro artículo 14 constitucional y, por tanto está íntimamente vinculado con la defensa de ese patrimonio moral característica específica del ser humano que conocemos con el nombre, viejo pero inmarcesible, de derechos del hombre.

En el —por desgracia breve— paso del maestro Fraga por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, él que había logrado conferir unidad y carácter científico al Derecho Administrativo en nuestra patria, prodigó su sabiduría y experiencia en múltiples resoluciones de nuestro tribunal máximo. De entre ese haz de orientaciones y clarificaciones introducidas en la jurisprudencia de la Suprema Corte, por las intervenciones directas del Maestro, he seleccionado la tesis sostenida en la brillante sentencia que dictó la misma Corte a través de la Sala Administrativa el 22 de junio de 1944 en el amparo promovido por María Soledad M. de Valdés en contra de actos del C. Gobernador del Estado de Guanajuato, en la que se estableció en definitiva lo que debería entenderse por la garantía de audiencia y los alcances constitucionales de dicha garantía, al adoptar los puntos de vista formulados, precisamente por don Gabino Fraga.

Además del extraordinario mérito jurídico de esta tesis que integró en definitiva, como he dicho, la recta interpretación jurisprudencial, respecto de los caracteres propios y el alcance jurídico de la garantía de audiencia,

precioso derecho del hombre arrancado a punta de espada por los barones ingleses a Juan sin Tierra en 1215, además de ello, en estos momentos en que el desorden ambiente en los medios jurídicos, permite que muchos profesionales del Derecho no se recaten en poner en tela de juicio, unas veces la capacidad y otras peor aún, alguna otra virtud indispensable en el juzgador, en lo que se refiere a algunos de los miembros integrantes de nuestro Tribunal federal máximo, conocer, aquilatar y admirar la obra de quienes —como Fraga— han sabido conferir prestancia y decoro a la Suprema Corte de Justicia, debe tener la virtud de estimular el respeto por la ciencia jurídica, así como por quienes no se han conformado con administrar justicia —término en verdad vagamente mercantilista— sino que la han santificado con su inteligencia, su sabiduría y su rectitud.

El Derecho —dije en alguna ocasión y quiero reiterarlo porque las convicciones más arraigadas deben ser mostradas siempre como parte de la personalidad de quien escribe con la idea de ser leído—; el Derecho, no es un arte de palabras ni mucho menos un hábil ejercicio de sutilezas y de argucias. El Derecho es una ciencia del más puro linaje y de la más noble prosapia, que tiene como finalidad la realización de un sentimiento humano, complejo y viviente, de un valor tan alto que es reflejo de los atributos de la divinidad, de la justicia. Es por ello que Carnelutti en una de sus profundas y orientadoras páginas, considera como tarea primordial de las escuelas de leyes, el luchar porque la ciencia del derecho tome entre todas las demás, su puesto con la misma obligación y con la misma dignidad. Importa, dice el insigne maestro italiano, repetirlo constantemente porque no todos los juristas se han dado cuenta de ello. También el jurista como el astrónomo escrutan el firmamento para descubrir las leyes que guían el movimiento eterno. También los del jurista son como los del astrónomo, del físico, del químico, del biólogo, descubrimientos. También la ciencia del derecho tiene sus santos, sus héroes e inclusive sus mártires. Pero la gente no se da cuenta de ello. Todos hablan de los descubrimientos de Pasteur pero ¿quién considera como descubridores a los grandes juristas? ¿Y quién en México, preguntamos, además de un reducido grupo, considera como descubridores, como héroes de la ciencia, entre otros muchos que pudiéramos mencionar, a Francisco Javier Gamboa, el sapientísimo jurisconsulto de la Colonia, modelo de magistrados y de eruditos; a Mariano Otero, de extraordinaria intuición jurídica creador de nuestro juicio de amparo; a Ponciano Arriaga, ilustre constituyente de 1857, orientador y guía de los trabajos de esa Asamblea; a Ignacio L. Vallarta, el más grande de nuestros jueces federales, forjador de las tesis esenciales de interpretación de nuestra Carta Magna, a Emilio Rabasa, bajo cuya advocación se ha estudiado y se seguirá estudiando nuestro derecho público y, en fin a Gabino Fraga, maestro en la más noble acepción del vocablo, que ha sabido esclarecer y dar unidad y contenido al Derecho Administrativo en México, creando una legión de discípulos y continuadores.

Por nuestra parte no estamos por completo persuadidos de que como lo quieren las modernas doctrinas, los héroes no hagan la historia; por el con-

trario, creemos que el conocimiento de la persona y de la obra de nuestros héroes cívicos, es vital para un país como el nuestro, donde el olvido de la historia pasada, viene a coincidir con un sentimiento de debilidad para continuar haciendo y forjando la historia contemporánea y futura. Lejos de nosotros el absurdo de desdeñar lo extranjero; tenemos la convicción de que la cultura es un saber universal y de que debemos dirigir la mirada a los cuatro puntos cardinales en demanda de luces y de experiencia; pero tenemos asimismo la convicción de que es necesario aprender de antemano a amar lo nuestro, a valorizar lo que hemos hecho en cumplimiento de nuestra propia vocación histórica.

Desde la época en que Carlyle escribió su clásica obra, el concepto del "héroe", ha cambiado sustancialmente y los héroes modernos, los que deben orientar a la juventud y hacer la historia, los encontramos en todos los campos de la cultura y uno de esos héroes, es sin disputa, Gabino Fraga, paradigma y prototipo de jurista, de maestro y de funcionario público.

EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL

Tengo la convicción de que es un hecho que no necesita ningún esfuerzo dialéctico para demostrarlo el siguiente: El artículo 14 de nuestra Constitución Federal, tal y como se consignó en el Capítulo de Derechos del Hombre de la Ley Fundamental de 1857 y como consecuencia de la interpretación que por los litigantes y después los tribunales federales y la misma Suprema Corte de Justicia formularon, respecto de la naturaleza de las garantías que concedía a los particulares dicha norma, tuvo la virtud de conferir una fisonomía y un derrotero peculiares a todo el ordenamiento jurídico nacional.

En especial esta fisonomía quedó configurada por la desisiva influencia que la interpretación que se dio del texto del artículo 14, tuvo sobre el juicio de amparo, que repercutió, necesariamente, en el carácter propio que adquirió el Poder Judicial Federal y aún más, el propio sistema federal que propugnó como un ideal la Constitución de 1857 y reiteró el Código Político de 1917.

Así pues, trataré de mostrar en forma esquemática, el desenvolvimiento de la dinámica jurisprudencial y legal del texto mencionado, como un antecedente de la consideración especial y específica que he de hacer de la garantía de audiencia y su elucidación definitiva inspirada por el ministro Gabino Fraga en la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a que me he referido.

Tengo para mí, que en el doloroso y delicado trance de integrar nuestra nacionalidad, el más grave problema que hemos debido enfrentar, es el de lograr la síntesis de los elementos diversos y diferentes, jamás opuestos o contradictorios, que han intervenido en la formación de nuestro "yo" social y político. Dos mundos que se han empeñado unos y otros, en considerar como irreconciliables, han sido el precortesiano y el hispánico; para un sector nuestro ser se deformó con la Conquista y lo que pudieron aportar los españoles es mengua de la grandeza de nuestros abuelos los primitivos pobladores del Anáhuac; un tufillo deletéreo despidió todo lo que huele a hispánico y la figura detestada de Hernán Cortés, es el símbolo de la pérdida de nuestras esencias culturales. Para otros, todo el acervo de valores anteriores a la Conquista son nulos; simple pintoresquismo o folklore y sólo tienen vigencia los elementos que España nos aportó, esencia y compendio de una gran civilización y una extraordinaria cultura.

El desprecio por Cortés y la querrela sobre la autenticidad de los restos

de Cuauhtémoc, proyectada por un hábil juego demagógico, al campo de derechas e izquierdas —de reaccionarios y revolucionarios— ilustra con claridad y precisión este aspecto de nuestra lucha por integrar nuestra nacionalidad.

Idénticos dilemas se han planteado en actitudes tajantes, en lo que respecta a nuestra organización política y jurídica cuando logramos nuestra independencia. Todos cuantos hemos pasado por las aulas de nuestra Universidad, en las cátedras de Historia y de Derecho, hemos debido angustiarnos, ante planteamientos como éstos: desgraciadamente, a los hombres que el destino les encomendó la tarea de organizar nuestra patria se les olvidó la realidad del país y haciendo a un lado nuestra tradición, volvieron los ojos al modelo norteamericano y en un caso típico de imitación extralógica, copiaron ciegamente instituciones extrañas imposibles de adaptar a nuestro medio. Aquí, con criterio de cadete del Colegio Militar en 1847, se detesta y desprecia lo yanqui, como en otro aspecto lo español y se lamenta el no haber seguido la ruta trazada en los tres siglos de la Colonia.

En esta situación, en el primer caso se olvidan unos y otros de los extremistas que no somos ni indígenas, ni tampoco españoles, sino que, simple y sencillamente somos mexicanos y serlo nos obliga a integrar una síntesis de los dos mundos, de las dos culturas que concurrieron a darnos vida y espíritu y que en pos de esta unidad, hemos dolorosamente luchado, aún sin quererlo en muchas ocasiones y que nuestro auténtico ser, nuestra verdadera nacionalidad, sólo se logrará cuando dicha síntesis se conquiste en armonía y total identificación.

Y en lo que respecta a nuestra organización política; a los también extremistas, se les olvida de una manera natural o deliberada, que al consumarse nuestra independencia, el deseo de renovación y cambio, era una tendencia natural y lógica y que, ante los ojos de nuestros impreparados libertadores, se ofrecía, vivo y actual, el ejemplo de la organización política norteamericana, que tan feliz éxito había tenido y que contribuiría en forma tan eficaz al desenvolvimiento social, político y económico de nuestros vecinos del Norte. ¡Qué de extraño tiene, por tanto, que en ella se inspiraran y trataran de imitarlas!

¿Imitación extralógica? ¿Cómo podía ser esto? nos preguntamos ¿cómo puede ser censurable que instituciones que habían seducido y entusiasmado a un espíritu tan fino y delicado, tan inteligente y erudito, como el de Alexis de Tocqueville, impresionaran a nuestros modestos hombres públicos y los impulsaran a seguir el modelo que en tierras americanas había demostrado en la realidad su fuerza y su eficacia?

Vienen a cuento estas consideraciones, que no desco alargar, para no incurrir en un verdadero “prólogo en el cielo”, porque en lo que se refiere al análisis e interpretación del artículo 14 constitucional, así como en lo que respecta al examen y consideración de nuestro juicio de amparo, en relación con el cual tuvo una influencia decisiva la interpretación del artículo 14, los campos se han dividido igualmente y, para unos, sin distinguos de ninguna especie, dichas normas e instituciones tienen su antecedente directo e in-

mediato en el derecho norteamericano; y, para otros, sin limitación alguna, no pueden entenderse, ni mucho menos explicarse ambas, sin aceptar que su origen y sentido íntimo, tienen sus raíces fincadas en la esencia misma del derecho español.

En presencia de este artificial dilema, también debe estar en desacuerdo, el texto mismo del artículo 14, así como su desenvolvimiento en la realidad, —su dinámica— y con ello la naturaleza del juicio de amparo, su peculiar fisonomía jurídica y la cauda de problemas que han planteado, no es posible enjuiciarla en su auténtica realidad, sin partir de la consideración de que en la formación del artículo constitucional mencionado, al igual que en la de nuestro juicio de garantías, concurren dos vertientes que aportaron, cada una de ellas, los elementos que en definitiva habían de dar carácter propio en su naturaleza estática y en su devenir histórico a la norma en cuestión y al amparo mexicano.

Dos vertientes concurren, la norteamericana y la tradicional española, en la redacción final del texto del artículo 14 y las mismas influencias se hicieron sentir en la interpretación que del mismo texto llevaron a cabo los litigantes, en primer lugar, la Suprema Corte y las leyes secundarias después y, por último, la Constitución misma.

Afirmar que el artículo 14 y el juicio de amparo, son de origen español exclusivamente, o bien que tienen su antecedente tan sólo en el derecho norteamericano, es afirmar una verdad a medias, una verdad mutilada, que es la peor de las mentiras. Tanto la norma, como la institución, deben su origen y su carácter propio a las aportaciones de ambos factores y ha sido sin duda, la influencia del Derecho de nuestros vecinos y de nuestra tradición jurídica, las que dieron nacimiento y vida propia al artículo 14 y al amparo, elementos esenciales de nuestro ordenamiento jurídico, los más originales e importantes a través de nuestra historia institucional, producto de una síntesis impuesta por la realidad que explica la naturaleza y el origen de los problemas planteados.

El artículo 14: Su nacimiento

El artículo 14 de la Constitución de 1917, que forma parte del capítulo primero de esta ley fundamental, denominado *De las Garantías individuales*, tiene su antecedente inmediato y directo, al igual que todos los derechos públicos individuales que consagra la Carta de 1917, en el capítulo 1º de la Constitución de 1857, que se intitulaba *De los Derechos del Hombre*. Es, en consecuencia, en el artículo 14 de esta Constitución, en el que se deben buscar los elementos que explican y dan carácter propio a la norma materia de nuestra investigación.

Fue en el seno del Constituyente de 1856-1857, en donde se forjó dicha norma y en donde a través de una serie compleja de vicisitudes adquirió el contenido y sentido propio que al correr del tiempo, deberían influir

en el desenvolvimiento peculiar de algunos de los más importantes aspectos de nuestra vida jurídica.

Por estos motivos nos detendremos a examinar con brevedad, pero con especial interés, cómo y en qué circunstancias apareció en la Constitución de 1857, el artículo 14, toda vez que fue precisamente en esta coyuntura histórica que concurrieron las dos vertientes a que nos hemos referido, la tradicional —la hispánica— y la importada —la norteamericana— de tal manera que no sólo contribuyeron a crear la norma, sino que más tarde, habrían de presionar su dinámica a través de las diversas interpretaciones jurisprudenciales de la misma, así como de reformas legislativas, en las leyes secundarias y en la misma Constitución.

La historia de este hecho es bien conocida y se encuentra consignada de manera insuperable en las páginas de *El Artículo 14* en donde don Emilio Rabasa, como en todas sus obras —jurídicas y literarias— hizo gala de una prosa impecable y certera; pero, con pena, sin duda alguna, pero obligado por la naturaleza misma de este trabajo reiteraré la narración de los hechos, recurriendo a la versión de Rabasa y sobre todo a la también magnífica de Zarco.

Tres artículos del Proyecto de Constitución preparado por la comisión especial que funcionó al efecto, sirvieron de base al texto definitivo del artículo 14; estos artículos fueron el 4º, el 21 y el 26, cuya discusión en el seno del Constituyente se desenvolvió en los siguientes términos:

Artículo 21. Nadie puede ser despojado de sus propiedades o derechos ni desterrado o confinado, sino por sentencia judicial pronunciada según las formas y condiciones establecidas.

Artículo 26. Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sino por sentencia de autoridad competente, según las formas fijadas en la ley y exactamente aplicable al caso.

El día 15 de julio de 1856, nos dice Francisco Zarco en su *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, que se puso a discusión el artículo 4º del Proyecto de Constitución, cuyo texto era el siguiente:

Artículo 4º No se podrá expedir ninguna ley retroactiva, *ex post facto*, o que altere la naturaleza de los contratos.

De inmediato el diputado Cerqueda manifestó que: "sin oponerse al principio de que las leyes no tengan efecto retroactivo, pues este principio es una de las bases de las garantías sociales, juzgando que lo mismo es una ley retroactiva que una ley *ex post facto*, cree innecesario que el artículo esté en latín y en castellano" y —agregó— le parece que todo él se refiere a los contratos."¹

Asimismo hizo uso de la palabra don Ignacio Ramírez quien en cuestio-

¹ Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*. El Colegio de México, 1956, p. 493.

nes técnicas jurídicas tuvo intervenciones bastantes desafortunadas y dijo: que no había podido entender la parte relativa a los contratos. Que considerados los contratos desde el punto de vista filosófico y como los consideran los autores de derecho natural, todos tienen razones más o menos felices en su favor, pero como quiera que hay escritores de diferentes opiniones, creía necesario que la Comisión de Constitución explicara a qué escuela se había adherido. Amplió su intervención expresando que los que quieren grandes reformas creen poder llegar a ellas con sólo alterar algunos contratos y esto es precisamente lo que quiere la escuela socialista, al igual que la economista, que es su adversaria, toda vez que esta última también quiere modificar los contratos de propiedad en que se trata de hipotecas, a fin de que los propietarios no se conviertan en aristocracia y de que toda propiedad entre en el comercio y de que en vez de hipotecar la tierra puedan expedirse bonos.

No conforme con este alegato, el Nigromante agregó lo siguiente: Considerado el contrato desde el punto de vista legal, la Comisión debería decir si le parecía conveniente que subsistan las disposiciones del derecho romano y las de la Ley de Partida y si no quería que se alteraran las solemnidades que para tomar posesión de la propiedad establecía la legislación antigua. Por último, concluía considerando el contrato bajo el aspecto de la voluntad de los contrayentes, no era de aprobarse el artículo, porque ellos pueden modificar toda clase de contratos y, a veces, las leyes generales los alteran sin contar con su voluntad, como sucedía cuando se decretaba la desvinculación y la desamortización.²

Ante las críticas enderezadas en contra del artículo, el señor Guzmán, miembro de la Comisión autora del Proyecto, contestó que el artículo que se discutía, contenía todo lo que debería contener y que si la Comisión había empleado la palabra retroactivo y *ex post facto*, lo había hecho no como una repetición inútil, ni para hablar en latín y en castellano, sino con el propósito de hacer extensivo el artículo a toda clase de leyes, porque —dijo— en el uso moderno se emplea la palabra retroactivo cuando se trata de negocios civiles y *ex post facto*, cuando se trata de criminales.

Por su parte Mata —también miembro de la Comisión— explicó que el artículo se refería a contratos ya celebrados y que se quería que la ley no pudiera alterarlos en su esencia y, en apoyo de estos principios, citó las disposiciones relativas de la Constitución Americana.

Los diputados Cerqueda, Romero, Barrera y Ruiz insistieron en sus críticas al artículo, don Guillermo Prieto expresó una opinión que encontraría —lo más probable de una manera inconsciente— eco en los autores del texto del artículo 14 en la Constitución de 1917; ésta fue la opinión del célebre liberal: afirmó Prieto que creía que existen leyes con efecto retroactivo; y no leyes retroactivas. En la redacción de 1917, se dirá: "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna"; modificando la expresión: "No se podrán expedir leyes retroactivas."

² Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente*. El Colegio de México, 1956. p. 494.

Los miembros de la Comisión quienes, según nos dice Zarco, conferenciaron largo rato manifestaron que no aceptaban enmiendas y dejaban que el artículo corriera su suerte en la votación; en esta situación se dividió el artículo para ser votado y puesto a la consideración de la asamblea la primera parte del mismo que decía: "No se podrá expedir ninguna ley retroactiva" fue aprobada por 73 votos contra 17.

No corrieron idéntica suerte las otras dos partes del proyecto, toda vez que la segunda que decía: *ex post facto* fue declarada sin lugar a votar, al igual que la tercera y final que estatuyó: "o que altere la naturaleza de los contratos", que también se desestimó, declarando la asamblea que no habría lugar a votarla.

La Secretaría anunció que estas dos partes volverían a la comisión, por lo que muchos diputados gritaron "¡NO, NO!", sin mayores comentarios y sin que se volvieran a traer a la discusión las partes del artículo respecto de las cuales los constituyentes habían declarado que no había lugar a votar.

En la sesión del día 14 de agosto de 1856, se puso a la consideración del Constituyente el artículo 21 del Proyecto, cuyo texto ya conocemos.

El diputado Pérez Gallardo opinó de inmediato que las ideas contenidas en dicha norma, estaban mejor redactadas en el artículo 26 que disponía que nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sino en virtud de sentencia dictada por autoridad competente, según las formas expresamente fijadas en la ley y exactamente aplicadas al caso.

El constituyente señor Aranda, apoyó lo dicho por el señor Pérez Gallardo y agregó: que en el caso que no se retirara el artículo pedía se añadieran estas palabras: "ni privado de la propiedad". Por su parte el diputado, señor Fuente, apoyó esta adición y recomendó que se hiciera en términos muy claros.

En ese estado de cosas, la Comisión de Constitución pidió permiso —que le fue concedido sin discusión—, para retirar el artículo 21 y presentar en su lugar el 26.

Puesto a consideración de la Asamblea este artículo 26, dice Zarco que fue aprobado sin discusión por unanimidad de los setenta y nueve diputados presentes.

El día 21 de agosto de 1856, se puso a discusión el artículo 26 del Proyecto de Constitución, que para mayor claridad e inteligencia de la discusión que suscitó, transcribimos una vez más:

Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, si no en virtud de sentencia dictada por la autoridad competente y según las formas expresamente fijadas en la ley y exactamente aplicadas al caso.

La discusión la inició el diputado Gamboa, a quien se debe sin duda la confusión lamentable en que incurrió el Constituyente y el olvido total de los miembros del mismo, del sentido del artículo propuesto por la Comisión, con perjuicio definitivo de la finalidad que se proponía la Comisión

autora del precepto y menosprecio del modelo en el cual se había inspirado la misma Comisión.

En efecto, el señor Gamboa se impresionó vivamente por las primeras palabras del artículo a discusión, que decían: "Nadie puede ser privado de la vida. . ." y enderezó los fuegos de su apasionada oratoria en contra de la pena de muerte, desorientando totalmente a la Asamblea. El señor Gamboa inició su discurso de oposición diciendo que siempre había estado en contra de la pena de muerte y que cuando era diputado en una legislatura constitucional, siempre votó por el indulto, porque creía que la sociedad no tenía derecho para quitar la vida a un hombre; que tomaba la palabra en contra del artículo 26, porque creía que prejuzgaba una cuestión que debería resolverse al aprobar o reprobarse el artículo 33 del Proyecto de Constitución; que a uno de los miembros de la Comisión le había hecho esta manifestación para que retirara la parte correspondiente a la pérdida de la vida, pero que, como la Comisión dejaba intacto el artículo, se veía en el caso de entrar en materia no obstante no venir preparado para hablar sobre la pena de muerte. Y en seguida formuló un largo discurso apoyando su repulsa por la pena capital. Al concluir su discurso el señor Mata, miembro de la Comisión de Constitución, manifestó que aun cuando tenía que hablar en pro del artículo, no defendería jamás la pena de muerte y se limitaba a explicar en ese punto cuáles habían sido las ideas de la Comisión, aun cuando la discusión sobre la pena de muerte no era todavía oportuna, pues había que esperar cuando se tratara el texto del artículo 33 que proclamaba la abolición de la pena de muerte y terminó diciendo, con gran cordura, que si en el artículo se hablaba de la vida, era sólo para conceder una garantía a los ciudadanos.

No obstante esta explicación tan oportuna, el señor Gamboa insistió en que era oportuna la discusión sobre la pena de muerte, porque una vez aprobado el artículo en el que se decía que nadie puede ser privado de la vida, sino con ciertas condiciones, quedaría, por este solo hecho, aprobada la pena capital.

El diputado Cerqueda argumentó que pudiendo haber casos de arbitrariedad que no ataquen precisamente la vida, la libertad ni la propiedad, proponía se dijera que en materia criminal o civil no podía haber fallos sino con las garantías que la comisión establecía.

Ante estas objeciones, los miembros de la Comisión de Constitución, desistieron de defender el contenido del artículo y se retiraron para reformarlo. Don Emilio Rabasa en su obra clásica sobre el artículo 14, se inclina a creer que la objeción de Gamboa era válida y fundada, toda vez que "si aprobado el artículo 26, se hubiera modificado después el 33 en el sentido de una abolición absoluta de la pena de muerte, habría quedado entre los dos una contradicción manifiesta e intolerable".

Lo cierto es que la Comisión, como hemos dicho, se declaró vencida y después de breves minutos, tan breves que Zarco nos dice que fueron los necesarios para que el diputado Barbachano informara que don Valentín Gómez Farías, que se encontraba enfermo, había sido auxiliado por el Go-

bierno, con la suma de \$ 500.00, presentó reformado el artículo en estos términos:

Nadie puede ser juzgado ni sentenciado, sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él, por el Tribunal previamente establecido por la ley.

Puesto a votación el nuevo texto fue aprobado por 84 votos contra dos. En la sesión del Constituyente de 15 de julio de 1856, el diputado Félix Romero propuso se designara una Comisión de estilo, compuesta de tres personas, que revisara los artículos aprobados, sometiendo las alteraciones que se hicieran a la consideración de la Asamblea. En la sesión del 23 de agosto se dio segunda lectura al dictamen relativo al proyecto para designar una comisión de redacción, sin resolver nada al respecto y el día 10 de noviembre del mismo 1856, se presentó un nuevo dictamen de la Comisión de Gobernación, consultando se nombrara una comisión de estilo para revisar y corregir los artículos de la Constitución; este dictamen fue atacado por los diputados Prieto, Balcárcel y García Granados y defendido por el señor Gamboa, habiéndose aprobado en definitiva la proposición y se designaron para formar parte de dicha Comisión a los constituyentes Melchor Ocampo, León Guzmán y Joaquín Ruiz.

En la sesión del siguiente día, 11 de noviembre, se excusó de participar en dicha Comisión el señor Ocampo y se le aceptó la excusa.

Por fin, en virtud de diversas circunstancias, quedó como miembro único de la Comisión de Estilo, el señor Guzmán, quien fue la persona que en definitiva redactó la minuta de la Constitución que se sometió a la Asamblea el 5 de febrero de 1857.

Así pues, Guzmán de acuerdo con las Actas del Congreso, redactó el artículo 14, reuniendo lo aprobado en relación con los artículos 4 y 26 del Proyecto, en los términos que hemos relatado y con el siguiente texto:

No se podría expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él por el Tribunal previamente establecido por la ley.

Tal es la historia de cómo nació el artículo 14, consideramos inútil y necesario, consignar en forma compendiada, los comentarios que respecto de los hechos narrados, hace el ilustre Rabasa en su monografía a que nos hemos venido refiriendo.

Don Emilio, después de transcribir el texto de los artículos 4º, 21 y 26 del Proyecto de Constitución, a que nos hemos referido, afirma sin reticencias: "El origen de estos artículos, debe buscarse como el de la mayor parte de los de nuestra Ley suprema, en la Constitución americana, de donde nuestros legisladores tomaban ampliándolos al modo latino o por desconianza o por tendencias de generalización, los preceptos que habían de con-

sagrar nuestros derechos fundamentales o establecer nuestra organización política.”³

Agrega el maestro que en el modo de adoptar estos preceptos no fueron del todo felices los legisladores mexicanos y al efecto se refiere a los tres artículos en cuestión:

Al redactar el artículo 1, Sección 9 de la Constitución Norteamericana —nos dice— incurrieron en la inútil repetición de un término: ley retroactiva, *ex post facto*— que valió a la Comisión no pocas burlas en el debate.

En el segundo artículo, el 21 —inspirado también en el artículo 1º, Sección 10 de la Constitución Federal Norteamericana—, cambiaron la palabra *obligación* por *naturaleza* de tal manera que no sólo perjudicaron la claridad del precepto, sino que lo echaron a perder, de tal suerte, que en la discusión del artículo se nota la mala inteligencia que los diputados dieron a una disposición que, mero corolario de la anterior, debían haber aceptado, si no la hubieran entendido mal.

El tercero de los preceptos, tomado de la Ley americana —Enmienda v de la Constitución— perdió en el proyecto —afirma Rabasa—, la brevedad y concisión del original; brevedad y concisión propias del espíritu sajón, poco dado a la argucia en la interpretación de las leyes, pero que suele ser entre nosotros de malísimos resultados en la aplicación práctica. Pero, “existe otra consideración —agrega con honda amargura— que debe contarse siempre al compararse las fórmulas que emplean las Constituciones de uno y otro pueblo; los autores de la americana tenían confianza en el gobierno propio que organizaban con ella y que iban a ensayar, en tanto que los legisladores mexicanos sabían, por una dura experiencia de más de 30 años de gobierno propio, que no podían atenerse ni a la honradez de los mandatarios, ni a la virilidad y entereza de los pueblos”.

“La Ley Americana da a la vida, la propiedad y la libertad del hombre la garantía de un *proceso legal* y esto debiera ser bastante, supuesto que no es *legal* un proceso si faltan la competencia de la autoridad o las formas del juicio, una y otras determinadas por la ley; pero los autores del proyecto mexicano que habían visto en la *ley del caso* y en muchos casos sin ley, de cuantiosos abusos era capaz el poder armado de la fuerza, parece que querían, agregando palabras, imposibilitar la argucia y fundar en la nimia expresión de la ley lo que no puede pedirse sino a la fuerza moral del pueblo, que es el alma de las instituciones libres.”

Para Rabasa, como vemos, la idea de los autores del proyecto era copiar en nuestro capítulo de *Derechos del Hombre* el “debido proceso legal” norteamericano y tan es así, que más adelante agrega: “El proyecto de 57 no se conformó con explicar el *proceso legal* de la Constitución americana, sino que lo repitió en los dos artículos que he copiado (el 21 y el 26), pues aunque en el uno se refiere al despojo de derechos o propiedades, prescripción, destierro y confinamiento, en el otro, en general, a la vida, propiedad

³ Emilio Rabasa, *El artículo 14. Estudio constitucional*. Editorial Porrúa, S. A., México, 1955, p. 3.

y libertad, la garantía es en ambos el *proceso legal*, descompuesto en los elementos de autoridad competente y formas de juicio establecidas en la ley." Para concluir y he aquí cómo el *due process of law* sencillo, amplio y preciso de la Constitución americana, se perdió en los detalles con que el proyecto mexicano quiso mejorarlo, vigorizarlo y defenderlo."⁴

Tales son, en esencia, los comentarios del insigne Rabasa sobre el Proyecto de la Comisión de Constitución, pero sus juicios son aún más acres, sobre el debate que las normas mencionadas suscitó en el seno de la Asamblea constituyente. "La discusión empeñada sobre la subsistencia o abolición de la pena de muerte, desvió la atención de los diputados del verdadero objeto del debate —afirma el maestro—; la filosofía sentimentalista que predominaba en la época daba a aquella cuestión una importancia muy superior a la de cualquier otro principio y no bien se advirtió que el artículo 26 envolvía indirectamente tan delicado punto, toda atención de la Cámara se convirtió hacia él y toda la discusión se empeñó en la materia que no correspondía al objeto y a la esencia de la garantía propuesta." Al retirar la Comisión el artículo 26, sólo porque anticipaba la discusión sobre la pena de muerte, debió devolverlo y según las condiciones elementales de todo debate bien conducido, redactado en el sentido de la discusión y como la discusión no podía más que la modificación de las primeras palabras del artículo, la Comisión no debía haber cambiado las demás, que envolvían los conceptos no combatidos y aun tácitamente aceptados desde la discusión del artículo 21." La Comisión abandonó enteramente su artículo 26, porque en los breves momentos que estuvo fuera del salón de sesiones creyó hallar la solución de sus dificultades en una prevención de las "Bases de Organización Política de 1843"; y la copió casi literalmente "si se tiene en cuenta que el precepto de la Constitución centralista es totalmente distinto del 26 del proyecto; que éste naturalmente, tuvo que ser objeto de estudio serio y madura reflexión, mientras que la adopción de aquél se hizo en el tiempo consumido por un diputado para rendir un informe de pocas palabras, no habrá escrúpulos en concluir, por más que de los constituyentes se trate, que nuestro artículo 14, es una improvisación imprudente que acusa una ligereza muy considerable".

Y después de estos comentarios resume Rabasa su juicio, en las siguientes lapidarias palabras: "Por lo que a sus orígenes se refiere el artículo 14 no sólo no merece un elogio, la crítica llega en este punto a su extremo de censura: el artículo 14 no es de limpio linaje, es un espurio."⁵

Si dejamos a un lado las duras críticas del gran jurista chiapaneco, podemos quedarnos con una consideración esencial: el artículo 14 constitucional trató de consignar la garantía del "debido proceso legal" —*due process of law*— contenida en la Enmienda v de la Constitución Federal de los Estados Unidos de Norteamérica; es decir el artículo 14 es de ascendencia

⁴ Emilio Rabasa, *op. cit.*, p. 4.

⁵ Emilio Rasaba, *El artículo 14. Estudio constitucional*. Editorial Porrúa, S. A. México, 1955, p. 18.

yanqui y es en el derecho de esta nación donde deben buscarse las fuentes de interpretación.

Por otra parte existe una denuncia que rechaza la teoría de Rabasa y sostiene que los antecedentes auténticos del artículo 14 y en especial de la garantía de audiencia que dicho texto consigna, se encuentran en el derecho español que estuvo vigente en la Nueva España por tres largos siglos.

En mi opinión, la garantía de audiencia, como uno de los más importantes "derechos del hombre", tal y como enseñó Rabasa, de manera evidente es de ascendencia inglesa y su más remoto antecedente lo encontramos en la Carta Magna de 1215 en cuyo artículo o capítulo 39, se dice: "que ningún barón podrá ser desterrado, puesto en prisión o molestado, sin el juicio de sus pares y de acuerdo con la ley de la tierra". En la Declaración francesa de 1793, encontramos el artículo 14 que previene que: "nadie puede ser juzgado y castigado sin haber sido oído y legalmente emplazado", conceptos que implican los elementos esenciales de la garantía.

En la Constitución de 1814, primer documento constitucional de nuestra historia patria, el artículo 31 estatuye: "Ninguno debe ser juzgado ni sentenciado, sino después de haber sido oído legalmente."

Podríamos, con bastante seguridad, relacionar el último artículo transcrito con el 14 de la Declaración francesa y con toda la tradición inglesa para encontrar las fuentes del texto legal mexicano; pero, por la redacción del mismo, las palabras usadas y la personalidad de los hombres del Congreso de Chilpancingo, me atrevo a formular una hipótesis: Rayón, Quintana Roo y otros de los autores de la Constitución de Apatzingan eran abogados, habían estudiado jurisprudencia en el Colegio de San Ildefonso y habían ejercido la profesión en los tribunales de México; por estos motivos conocían la legislación vigente y la habían aplicado en su práctica profesional; en esa virtud, pienso que el artículo 31, les fue inspirado por la vieja legislación española que regía en la Nueva España. Efectivamente, la legislación española casi en fecha tan remota, o más aún que la Carta Magna, se manifestó muy respetuosa de la garantía de audiencia.

Una de las más importantes manifestaciones que tuvo la legislación española del respeto a la garantía de audiencia, apareció por vez primera en las Cortes de Toro, en 1371 ante las que el Rey Enrique II de Castilla reprodujo el juramento que ya dos siglos antes había hecho su antepasado don Alfonso IX en las Cortes de León, de no proceder contra ninguno de sus súbditos, sino bajo las formas tutelares de un juicio seguido ante los tribunales. La fórmula es lapidaria: "Defendemos [prohibimos] que ningún alcalde ni juez, ni persona privada non sean osados de despojar de su posesión a persona alguna sin primeramente ser llamado y oído y vencido por derecho [ante los tribunales] y si pareciere carta nuestra por donde mandáramos dar la posesión que no tenga a otro y la tal carta fuere sin audiencia, que sea obedecida pero no cumplida; y si por tales cartas o albaes algunos fueren despojados de sus bienes por un alcalde, que los otros alcaldes de la ciudad o de donde acaciere restituyan a la parte despojada hasta

tercero día y pasado el tercero día que lo restituyan los oficiales del concejo.”

Esta fórmula tan castisa y enérgica que la envidiaría la Carta Magna de Inglaterra y las Enmiendas de la Constitución norteamericana, se deslustró de modo tal en la Constitución de Cádiz que ni siquiera puede reconocerse. En efecto, en el artículo 242 de ésta, aparecen estas frases inexpresivas y frías: “La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales, pertenece exclusivamente a los tribunales.” Los constituyentes de 1814, nos atrevemos a pensar, fue precisamente en esta tradición de la legislación española, de bondad indudable, donde se inspiraron para la redacción del artículo que reconoce la garantía de audiencia, tan diferente de las declaraciones francesas y tan cercano a la terminología tradicional de la legislación vigente en la Nueva España.

La existencia evidente de estas dos vertientes, la anglosajona y la española que alimentaron el texto y la interpretación del artículo 14 constitucional, dio motivo como he apuntado, a dos tendencias bien definidas: la primera de ellas propugnada por Emilio Rabasa, sostenía que lo que quisieron los constituyentes de 1856-1857, y lo que se consignó en el texto del artículo, fue la garantía del “debido proceso legal” —*due process of law*— contenida en las enmiendas v y xiv de la Constitución Federal de los Estados Unidos de Norteamérica y que, en consecuencia, era de acuerdo con la teoría norteamericana de esta garantía, que debería interpretarse el mencionado artículo 14.

Es muy interesante examinar y valorizar la tesis del gran jurista mexicano y el resultado de este análisis que sin duda excede los límites de este trabajo, nos revela que en primer lugar, Rabasa muy a pesar de su amplio y profundo conocimiento que tenía de las instituciones jurídicas norteamericanas, bien demostrado por cierto, en lo que respecta a la teoría del “debido proceso legal” mostró una información anticuada y, más aún, superada por la jurisprudencia y la doctrina en los Estados Unidos en la época en que escribió *El Artículo 14*. Y, por otra parte, el mencionado análisis pone de manifiesto que en la dinámica del artículo 14 constitucional que se consagró en la interpretación que de dicha norma formuló la Suprema Corte, no se tuvo como inspiración la doctrina estadounidense, sino que, fueron sin duda alguna los antecedentes jurídicos heredados del Derecho Español, los que contribuyeron a definir la fisonomía propia del artículo 14 y, con ello, la del mismo juicio de amparo.

Así pues, trataré a continuación de presentar las vicisitudes y avatares que sufrió a partir de 1857, el artículo 14 constitucional.

El artículo 14 y la garantía de exacta aplicación de la ley en las sentencias

Extraño y fecundo destino es el que ha correspondido al artículo 14 constitucional. Nacido, como he apuntado, en medio de circunstancias fortuitas que arrancaron a Rabasa para calificar el criterio de “espurio”, al correr

de los años, insisto en ello, al entrar en contacto con la vida social y política de la Nación, llegó a convertirse —indirectamente— en la causa y motivo del camino que siguió el ordenamiento jurídico del país, en especial a través de la transformación sustancial que produjo su interpretación respecto del juicio de amparo, así como de las funciones de la H. Suprema Corte de Justicia y del régimen federal mismo. De una manera esquemática presentaré el desenvolvimiento de su interpretación y con ello de la influencia que ésta tuvo en la fisonomía propia de nuestro sistema jurídico.

De 1857 en que se promulgó la Constitución a 1861, además de la inestabilidad política y de los graves conflictos interiores y exteriores que conmovieron a nuestra Nación, no se llegó a publicar la ley reglamentaria de los artículos 101 y 102 constitucionales, que establecían el juicio de amparo y por ello, no existen antecedentes de importancia de la tramitación de este juicio político ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El día 30 de noviembre de 1861, se promulgó la primera Ley de Amparo y desde luego surgieron los primeros intentos de utilizar este juicio para combatir las resoluciones judiciales, en especial las originadas en los tribunales de las nuevas entidades federativas y para ello se utilizó como pretexto la redacción confusa del artículo 14 constitucional.

En efecto, esta norma decía que nadie podía ser juzgado ni sentenciado, sino por leyes dictadas con anterioridad al hecho y *exactamente aplicadas* por el tribunal previamente establecido. En esta situación se arguyó, que al hablar de leyes *exactamente aplicadas al hecho* concreto, el artículo 14 contenía la garantía específica de exacta aplicación de la ley en las sentencias y demás resoluciones judiciales. La insistencia de los litigantes en sostener esta tesis para permitir dar intervención al juicio de amparo para combatir las resoluciones judiciales, debe haber sido importante y tenaz, porque al aparecer la segunda Ley de Amparo en enero de 1869, en su artículo 8º se previno terminantemente que el juicio de amparo era improcedente en negocios judiciales. Este artículo 8º debió aplicarse estrictamente en principio y Rabasa recuerda al efecto un pedimento del Promotor Fiscal de Zacatecas del año de 1871, en el que con fundamento en el mencionado artículo 8º de la Ley de 1869, se solicitaba fuera desechado un amparo interpuesto en contra de una resolución judicial.

Sin embargo, en las primeras ediciones del *Semanario Judicial de la Federación* que se comenzó a publicar en el mismo año de 1871, no se encuentra la aplicación tajante del mencionado artículo 8º, sino por el contrario, una serie de sentencias en las que por medio de circunloquios, se justificaba, en algunas ocasiones, la procedencia del amparo en materia judicial, sin reconocerse expresamente la existencia de la garantía específica en el artículo 14, ni mucho menos la procedencia del juicio de garantías en materia judicial.

Según el propio Rabasa, quien investigó brillante y completamente esta cuestión la primera alusión a la manera de aplicar las leyes, se encuentra en la sentencia dictada el 6 de julio de 1872, por el Juez de Distrito en Jalisco, que en los considerandos de su resolución declara que una Sala del

Tribunal Superior invadió la esfera de la autoridad federal "haciendo a la vez una inexacta aplicación de las leyes". La Corte no hizo completamente punto omiso de aquél fundamento, aunque revocó el fallo y debiendo estimarse que estimó como discutible la cuestión, cuando en su ejecutoria dijo "que someter un Tribunal Superior a su inferior inmediato la ejecución de una sentencia que aquél pronunció en contra, es un *acto legal* y, por lo mismo, la ejecución no violó ninguna garantía individual". Pero, la primera vez en que el precepto constitucional se presenta y discute franca y directamente es en un caso de Tabasco, en que el quejoso se atiene sin rodeos a la necesidad de que la ley se aplique con exactitud. El juez de Distrito deniega el amparo porque "no es admisible en el buen sentido la muy lata inteligencia en que el promovente hace uso del citado concepto. En tal caso —dice la sentencia de 8 de octubre de 1872—, toda infracción verdadera o supuesta de la ley, será caso de amparo y tendrá lugar en cualquier estado del juicio; desde la definitiva hasta el trámite, todas las prevenciones judiciales estarán sujetas a la intervención federal, no habrá cosa juzgada ni pleito acabado; todos los recursos creados por las leyes para asegurar a los litigantes contra los errores de los jueces, vendrán a ser inútiles..." La Corte al revisar el fallo, una vez más eludió el problema y dijo sobre este punto, que "como la resolución reclamada estaba pendiente de revocación y de los demás recursos admisibles, no podía decirse todavía que hubiera un acto determinado en ejecución que es cuando el amparo procede".

Posteriormente los jueces siguieron ateniéndose al artículo 8º de la Ley de Amparo de 1869 —como dice Rabasa—, porque creían en él o porque contraban en su amplia declaración un fácil medio de resolver precisamente las cuestiones más difíciles que se presentaban a su conocimiento. Sin embargo, algunos jueces estudian el problema y dictan fallos que originan opiniones de la Corte. El de Querétaro, en sentencia que la Corte confirmó por sus propios fundamentos en ejecutoria de 5 de junio de 1874, decía que del artículo 14 no se infiere que cuando un juez haga mala aplicación de una ley por ignorancia o mala interpretación se tenga por violada la garantía que aquél consagra, sino que sólo prescriba que la ley ha de ser dictada con anterioridad al hecho y aplicada por el Tribunal previamente establecido. Otra sentencia de un juez de Distrito, esta vez el de Durango y de fecha 17 de agosto de 1874, también confirmada por la Corte, declara la exacta aplicación de la ley en el caso de que se trata; pero añade que los jueces comunes pueden equivocarse en la apreciación de las pruebas, mas esto no es de la incumbencia de la autoridad federal. Pero, este criterio de la Suprema Corte, no impide que el mismo Tribunal confirme la sentencia del Juez de Distrito de la ciudad de México, en ejecutoria de 13 de octubre de 1875, que declara expresamente que hay violación a las garantías individuales *cuando la ley no ha sido aplicada con exactitud*.

De esta manera continuó la Suprema Corte sin adoptar un criterio definitivo, pero aceptando distingos y matices para justificar la procedencia del amparo en materia judicial y la existencia en el artículo 14 de la garantía

de exacta aplicación de la ley en las sentencias, por ejemplo, cuando la violación era ostensible o cuando era evidente que se había violado la ley, de tal manera que paulatinamente se fueron rompiendo las resistencias y la Suprema Corte comenzó a aceptar las tesis sostenidas por los litigantes.

No fue sino hasta que apareció la clásica obra de don José María Lozano rotulada *Tratado de los Derechos del Hombre*, cuando se intentó una interpretación sistemática del artículo 14 constitucional. Efectivamente, el gran jurista a que me he referido, sostuvo con acopio de razones jurídicas y lógicas, que el artículo 14 constitucional, únicamente consagraba la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal y no así en materia civil. Cuando felizmente para el Derecho constitucional mexicano, llegó a la Corte como su Presidente, el insigne Ignacio Luis Vallarta, el problema hizo crisis en dos amparos célebres que conocemos con los nombres de los interesados, señores Larrache y Rosales. En estos amparos la Corte enfrentó en toda su amplitud el problema de si existía en el artículo 14 constitucional la garantía específica de exacta aplicación de la ley en las sentencias y, por tanto, si procedía el juicio de amparo cuando se violara esta garantía.

Correspondió al señor Vallarta emitir con la brillantez en él peculiar, la opinión que adoptó la Corte. Vallarta, adoptó la tesis de don José María Lozano y utilizando los propios argumentos de éste, los que aumentó y mejoró, sostuvo que la garantía existía únicamente en materia penal y no en materia civil.

La tesis fue adoptada por la Corte y sobrevivió de manera efímera, ya que al abandonar Vallarta dicho Tribunal, volvieron los litigantes a la acometida y continuaron presentando amparos por inexacta aplicación de la ley en materia civil. La Suprema Corte no resistió el embate y abandonó la tesis de Lozano y Vallarta, para aceptar francamente la existencia de la garantía tanto en materia civil como penal y la procedencia del amparo en materia judicial.

De esta manera quedó establecido por la jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que el artículo 14 constitucional contenía la garantía específica de exacta aplicación de la ley en las sentencias y, por tanto, que cuando alguna autoridad judicial aplicara inexactamente la ley en una resolución, violaba una garantía individual y era procedente el juicio de amparo para reparar dicha violación.

Por supuesto que el reconocimiento de esta garantía implicó la transformación sustancial del juicio de amparo que dejó de ser exclusivamente un juicio político defensor de los derechos del hombre, para constituirse en un verdadero "recurso" que abría la jurisdicción del Poder Judicial Federal, para revisar en una nueva instancia, las sentencias y demás resoluciones dictadas por las autoridades judiciales. Asimismo la Suprema Corte de Justicia, dejó de ser únicamente uno de los tres poderes de la Federación encargado de ser el supremo intérprete de la Constitución, para convertirse en un modesto tribunal revisor de resoluciones judiciales, en última instancia y, por último, los principios fundamentales del sistema federal consagrados

definitivamente en la Constitución de 1857, fueron olvidados y menospreciados, al arrebatarse a las entidades federativas su autonomía en materia de administración de justicia, la que quedó subordinada al Poder Judicial Federal.

La legalización definitiva de esta interpretación del artículo 14 constitucional, y con ello la procedencia del juicio de amparo en materia judicial, quedó consumada y definitivamente legalizada, por la reforma que se hizo al artículo 102 de la Constitución de 1857, el día 12 de noviembre de 1908, que adicionó dicha norma con la siguiente cláusula:

Cuando la controversia se suscite con motivo de la violación de garantías individuales *en asuntos judiciales del orden civil, solamente podrá ocurrirse a los tribunales de la federación después de pronunciada la sentencia que ponga fin al litigio* y contra la cual no conceda la ley ningún recurso, cuyo efecto pueda ser la revocación.

La reforma del artículo 102 que acabo de transcribir, estuvo vigente hasta que se expidió la Constitución de 1917, que recogió fielmente su contenido y lo consignó en su artículo 107.

En esta situación, parecía haber quedado definitivamente establecida la interpretación del artículo 14 constitucional que, de acuerdo con una doctrina clásica, contenía tres garantías fundamentales: la de irretroactividad de las leyes, en su párrafo primero; y las de audiencia y legalidad en sus párrafos, segundo, tercero y cuarto.

El artículo 14 constitucional y la garantía de audiencia

Pero, los avatares del artículo 14 constitucional no habían terminado y, después de muchos años de haberse aceptado y legalizado que su texto, tal y como la aprobaron los constituyentes de 1857, contenía la garantía específica de "exacta aplicación de la ley en las sentencias", o bien la garantía de legalidad, surgió una nueva controversia de extraordinaria importancia, esta vez respecto de la naturaleza y alcance jurídico de la garantía de audiencia y aun de la misma garantía de legalidad.

Efectivamente, el artículo 14 de la Constitución de 1857, de acuerdo con el Proyecto de Constitución presentado al Congreso Constituyente de 1916-1917, por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista don Venustiano Carranza y, más aún, de acuerdo con la discusión de esta norma en el seno de dicha Asamblea, no fue modificado en su contenido, sino únicamente en su forma "para darle mayor precisión y claridad", según lo expresó literalmente en el texto de su dictamen la Comisión de Constitución del constituyente de Querétaro.

Así pues, el artículo 14, bajo su nueva forma continuó en la ley fundamental de 1917, conteniendo las tres garantías clásicas: la de irretroactividad de las leyes en su párrafo primero y las de audiencia y legalidad, en el segundo; pero, para dar mayor consistencia a la garantía de legalidad, se

consignaron, como una innovación, los dos últimos párrafos en los que se fijaron las bases constitucionales relativas a la aplicación e interpretación de las leyes penales y civiles. De esta manera, el artículo 14 quedó redactado en los siguientes términos:

Art. 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.— En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta, se fundará en los principios generales del Derecho.

En esta situación, la existencia en el artículo 14 de las garantías de audiencia y legalidad y, en especial, al hecho de haberse establecido en el cuerpo del mismo artículo las bases constitucionales para fijar la forma, interpretación y aplicación de las leyes penales y civiles, en íntima conexión con las garantías mencionadas, hizo que algunos juristas se dieran a cavilar si de una manera expresa y deliberada el legislador no había querido que la garantía de audiencia rigiera exclusivamente en materia penal y civil y no en materia administrativa, de la que el artículo 14, no hizo ninguna referencia expresa.

Como consecuencia de esta actitud surgió un problema fundamental: ¿De acuerdo con el texto del artículo 14 constitucional, la garantía de audiencia existe únicamente en materia civil y penal, o bien debe también regir en la administrativa? El problema tenía una importancia mayor y más impresionante, si se planteaba desde otro punto de vista: ¿la exigencia de respetar la garantía de audiencia en los procedimientos, debe ser entendida únicamente enfrente de la ley aplicada o bien se impone no únicamente a las autoridades encargadas de aplicar las leyes, sino también al poder político que las elabora, es decir, al legislador ordinario?

Una vez más el destino planteó una serie de problemas vitales para la vida jurídica de la Nación y el régimen de las libertades individuales en torno del conflictivo artículo 14 constitucional. En efecto, si se aceptaba que la garantía de audiencia sólo regía en materia civil y penal y no en materia administrativa, sería suficiente con que las leyes ordinarias —federales o locales— establecieran un procedimiento cualquiera y que éste fuera respetado por la autoridad encargada de aplicar la ley, para que se cumpliera fielmente la norma constitucional y no existiera violación a las garantías individuales, aun cuando se omitieran los requisitos esenciales para garantizar la audiencia del interesado. Y, más aún, el legislador —se debería concluir— no tenía trabas ni cortapisas al crear un procedimiento adminis-

trativo y podía formularlo a su arbitrio sin que tuviera la obligación de respetar los mencionados elementos esenciales de la garantía de audiencia, toda vez que el artículo 14 no limitaba su acción, como lo hacía expresamente en asuntos penales o civiles.

Los particulares, en esta situación, quedaban a merced del legislador y bastaba con que una ley estableciera un procedimiento cualquiera y que éste fuera respetado por la autoridad encargada de aplicar la ley, para que se cumpliera fielmente la norma constitucional y no existiera violación a las garantías individuales, aun cuando se omitieran los requisitos esenciales para garantizar la audiencia del interesado. Y, más aún el legislador —se debería concluir—, no tenía trabas ni cortapisas al crear un procedimiento administrativo y podía formularlo a su arbitrio sin que tuviera la obligación de respetar los mencionados elementos esenciales de la garantía de audiencia, toda vez que el artículo 14 no limitaba su acción, como lo hacía expresamente en asuntos penales o civiles.

Los particulares, en esta situación, quedaban a merced del legislador y bastaba con que una ley estableciera un procedimiento cualquiera por más viciado que estuviera y aún dejara a los particulares en evidente estado de indefensión, para que quedara satisfecha la exigencia del derecho público individual consignado en el artículo 14 de la Constitución. Los particulares —insisto en ello—, quedaban a merced del legislador, sin garantía alguna respecto a las formalidades esenciales del procedimiento que integran necesariamente la garantía de audiencia.

Esta tesis que como he dicho dejaba al individuo en estado de indefensión frente de la acción del poder legislativo en primer lugar y, además de las autoridades administrativas, bien pronto dejó de ser una mera cavilación de abogados y juristas y, sin atreverse a adoptarlo francamente en sus términos y consecuencias, sí pasó a formar parte de una jurisdicción confusa y titubeante de la H. Suprema Corte de Justicia, que la adoptó en varias ejecutorias.

En varias resoluciones de este tribunal, anteriores a 1943, se afirmó un criterio titubeante, como he afirmado, pero bien definido en cuanto se dijo que la exigencia del artículo 14 constitucional, se satisfacía plenamente cuando las autoridades administrativas se “ceñían estrictamente a los procedimientos establecidos en la ley que se trataba de aplicar”, sin que fuera necesario que dichos procedimientos satisficieran ningún requisito específico en relación con la garantía de audiencia. Es decir, como se infiere lógica y jurídicamente de esta tesis, se postulaba sin decirlo expresamente, que en materia administrativa no existía en el artículo 14 constitucional, sino la garantía de legalidad.

Al informar respecto de sus labores durante el año de 1937, la H. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, se refirió a algunas de las ejecutorias dictadas durante ese lapso y a propósito de la exigencia del artículo 14 constitucional, dijo que:

...la garantía... sobre la necesidad de un juicio previo para que

pueda privarse a los ciudadanos de sus propiedades y derechos, se cumple satisfactoriamente cuando se trata de actos administrativos, si la autoridad que los dicta y ejecuta se ha ceñido estrictamente a las normas del procedimiento señalado por la ley, pues la connotación de ser oído y vencido no puede referirse sino a la existencia en la ley de un procedimiento en el que se dé audiencia al interesado y oportunidad de rendir sus pruebas.⁶

De la simple lectura de la transcripción anterior, podemos inferir que la Suprema Corte no negaba, ni desconocía, la existencia de la garantía de audiencia para la emisión válida de actos administrativos que privan de algún derecho a los particulares; pero, consideraba plenamente satisfechas las exigencias jurídicas de dicha garantía individual “si la autoridad que las dictaba o ejecutaba *se había ceñido estrictamente a las normas del procedimiento señaladas por la ley...*” Es decir, que era suficiente la existencia de un procedimiento *legal* cualquiera que fuera y que éste se aplicara exactamente, para que se satisficiera el requisito de la audiencia del interesado.

Con posterioridad, el año de 1943, la Suprema Corte volvió a tratar el problema, aun cuando sin plantearlo en sus justos términos, sino de una manera confusa que provocó una mayor desorientación respecto del criterio exacto de nuestro tribunal federal máximo. En efecto, el señor Gustavo Lortia Casanova solicitó el amparo y auxilio de la justicia federal, en contra del Gobernador del Estado de Morelos, que se había negado a registrar su título de abogado y alegó se había violado en su perjuicio la garantía que le otorgaba el artículo 14 constitucional, toda vez que la negativa del Gobernador —el acto reclamado—, se había dictado sin el requisito de un juicio previo seguido ante los tribunales previamente establecidos, que el quejoso estimaba deberían ser los judiciales y sin cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento. El asunto llegó al conocimiento de la Suprema Corte, la que sin estudiar el problema esencial de la naturaleza de la garantía de audiencia, tema que eludió ostensiblemente, negó el amparo al quejoso porque “no había necesidad de que se siguiera en contra del quejoso un procedimiento judicial para que la autoridad administrativa dictara el acto reclamado”. (Gustavo Lortia Casanova en contra de actos del C. Gobernador del Estado de Morelos. Toca 3073/43.)

La falta de consistencia en el criterio de la H. Suprema Corte y más aún, la evidente confusión de sus resoluciones, hicieron que como reconoció el ministro Fraga en la ejecutoria Valdés a que me he referido, “llegó a mal entenderse”, la posición doctrinal de la suprema intérprete de nuestra Constitución. Efectivamente, entre las ejecutorias dictadas por la Corte en relación con el artículo 14 constitucional, este tribunal sin hacer las aclaraciones pertinentes, negó se hubiera violado la garantía consignada en esta norma, toda vez que las autoridades responsables “se habían ceñido expresamente al procedimiento previsto en la ley” de que emanaba el acto reclamado. Un

⁶ Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su Presidente, licenciado don Salvador Urbina al terminar el año de 1937. (Segunda Sala.)

examen más cuidadoso de estas ejecutorias nos lleva a la conclusión —que por otra parte también hizo notar el ministro Fraga, en la misma ejecutoria, de que en los casos a que se refieren, no se reclamaba directamente la violación de la garantía de audiencia, sino únicamente la de legalidad, razón por la cual la Corte negó los amparos ya que consideró se había aplicado exactamente la ley. Pero, como quiera que la misma Corte hizo referencias vagas a la audiencia y reiteró sus palabras “ceñirse estrictamente a la ley”, se vino a aumentar la confusión y el desconcierto.

Por otra parte, merece la pena traer a cuento otro grupo de ejecutorias que contribuyeron a favorecer la confusión y —por lo menos— a malentender el criterio de la Suprema Corte respecto de la garantía de audiencia. Me refiero a un grupo de resoluciones dictadas a propósito de la aplicación de la ley de expropiación, en las cuales nuestro tribunal federal máximo consideró que bastaba con que se hiciera la declaratoria de utilidad pública y la orden de pagar la indemnización para que se satisficieran las exigencias del artículo 14: “...en materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia, consagrada en el artículo 14 del Código Político. En efecto, el artículo 27 del mismo Código, previene que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Al no consignarse entre las condiciones necesarias para la procedencia de la expropiación la previa audiencia del interesado, por voluntad manifiesta del constituyente, es lógico y jurídico reconocer que no rige en la materia de que se trata la garantía de audiencia. . .”

En este grupo de ejecutorias —como también hizo constar el ministro Fraga en la ejecutoria Valdés— vino a culminar la confusión creada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. En efecto, la Corte no tuvo el cuidado de determinar que su tesis respecto de que no era necesario satisfacer la garantía de audiencia en los procedimientos relativos a la expropiación por causa de utilidad pública, constituía una excepción a la norma general establecida en el artículo 14 constitucional y autorizó de esta manera, a concluir que era suficiente con que se respetase la garantía de legalidad y, por tanto, que las autoridades encargadas de aplicar la ley, “se ciñeran a dicha ley” para que quedara respetada la garantía que en materia administrativa concedía el artículo 14 mencionado.

Pero, el caso más notable de los que tocó conocer a la Suprema Corte de Justicia, en relación con la garantía de audiencia y la materia administrativa, fue el relativo a diversos juicios de amparo interpuestos en contra de la Ley de Tierras Ociosas del Estado de Veracruz, que de una manera evidente establecía un procedimiento administrativo para privar a los propietarios de las tierras que se consideraban ociosas, sin respetar en lo absoluto los elementos fundamentales de la garantía de audiencia y dejaba a los propietarios de las tierras afectadas en absoluto estado de indefensión. En estos casos la Suprema Corte de Justicia, de una manera franca y explícita, negó el amparo, porque según se dijo en las ejecutorias respectivas, la autoridad responsable se había ceñido estrictamente al procedimiento que establecía la ley y ésta no podía ser enjuiciada a través de la violación del

artículo 14, por tratarse de materia administrativa respecto de la cual no regía la garantía de audiencia y menos aún en contra del Poder Legislativo. Después de varias ejecutorias en las que se sostuvo esta tesis que me atrevo a calificar de monstruosa, la misma fue ratificada por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en un caso que motivó en el seno de la Segunda Sala una dura crítica del entonces ministro, señor licenciado José María Truchuelo, quien no conforme con el criterio de sus compañeros de Sala, formuló un "voto particular" minucioso y muy bien fundado, en el que entre otros conceptos fundamentales sostuvo, "por juicio, para los efectos constitucionales, debe entenderse cualquier procedimiento, siendo en el orden contencioso o administrativo, en que el afectado tenga oportunidad de hacer valer los derechos que le asisten conforme a las leyes".⁷

Esta serie de sentencias, confusas y titubeantes unas y todas ellas desconocedoras de la esencia de nuestras garantías individuales, lógicamente provocaron una serie de comentarios en el foro, que vinieron desgraciadamente a reforzar el criterio de nuestro más alto Tribunal Judicial, dándole un respaldo doctrinal y científico que no merecía.

Entre todas las opiniones, la que destacó por la gran personalidad de su autor, fue la formulada por el señor licenciado Antonio Carrillo Flores, primero en unos "cursos de invierno" que impartió en la Facultad de Derecho de la UNAM a principios del año de 1939 y después en un magnífico libro que publicó el mismo año, rotulado *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*. El señor licenciado Carrillo Flores, con plena convicción, derivada exclusivamente del criterio sostenido por el supremo intérprete de nuestra Constitución, postuló tanto en los "cursos de invierno" como en la obra mencionada, la existencia de la garantía de audiencia en el procedimiento administrativo. Desgraciadamente la tesis del licenciado Carrillo Flores, que sin duda repudia hoy día, está fundamentada exclusivamente en la jurisprudencia y no hace una estimación valorativa sobre los argumentos jurídicos que fundaban la opinión de la Suprema Corte.

El señor licenciado Antonio Carrillo Flores, examina en su obra el punto de vista de don Emilio Rabasa, respecto de las relaciones de la garantía del "debido proceso legal" norteamericano con nuestro artículo 14 y afirma lo siguiente partiendo de la teoría que a través de los años, nuestros vecinos han adoptado al efecto: "Si nosotros hubiéramos adoptado en su verdadero alcance el pensamiento de Rabasa, de que el artículo 14 no es sino la expresión en México de la fórmula del debatido proceso legal; mejor dicho, si este pensamiento de Rabasa hubiese podido hallar aquí un desarrollo paralelo al americano, la Suprema Corte a través del artículo 14, habría podido someter toda la actividad administrativa a control y revisión, no frente a la ley aplicada, que es lo que ha hecho, sino a la ley misma y a cualquier acto de ejecución frente a los principios superiores de justicia que la Suprema Corte hubiese considerado que eran los que el pueblo me-

⁷ *Semanario Judicial de la Federación*, t. XLIV, p. 5871.

xicano respetaba y admitía como los fundamentales en la estructura de la sociedad mexicana.”⁸

El mismo licenciado Carrillo Flores, coincidiendo con el pensamiento que ha expuesto en páginas anteriores, estima “que no es necesario decir que en México no ha sido así como ha actuado la Suprema Corte. El pensamiento de Rabasa no halló en México el desarrollo que hubiese podido lograr; simplemente se ha dicho (y es la jurisprudencia actual de la Corte, reiterada en el informe del año pasado), que el artículo 14 constitucional a lo que obliga es que la autoridad se sujete a la ley aplicada. El artículo 14 según ha interpretado la Corte, *no fija ninguna limitación fundamental para la autoridad administrativa*. Ha llegado a tanto la Suprema Corte que en su informe de 1938, reafirma la tesis enunciada a mediados de junio de 1935 de que el artículo 14 constitucional *ni siquiera establece la garantía de audiencia en el procedimiento administrativo*, sino que solamente *obliga a la autoridad a sujetarse a la ley*. . .” No hay, pues, una garantía específica para la materia administrativa. Ésta es la situación actual, consecuencia de la forma como se ha ido eliminando, por las interpretaciones que han prosperado, la aplicación de los preceptos que pudieran constituir una base para una limitación a la autoridad del Estado, con apoyo en preceptos constitucionales. El artículo 14 tal como la Suprema Corte lo ha interpretado, lo único que establece es la sujeción del acto a la ley —es decir, lo mismo que según diversa jurisprudencia enunciada el 16—; pero no da ninguna base ni criterio acerca de cómo ha de ser esta ley para que tenga el particular los derechos que frente a la Administración se estime que derivan de la estructura jurídica, social y económica de nuestro país”.⁹

Infelizmente influido por el criterio de la Suprema Corte de Justicia y respetuoso de las tesis de nuestro más Alto Tribunal Federal, el licenciado Carrillo Flores no se detiene a examinar los argumentos contenidos en las ejecutorias que tuvo a la vista y después de las consideraciones que he transcrito, reitera su subordinación doctrinal a dichas ejecutorias en los siguientes términos que por su extraordinaria importancia no resisto la tentación de transcribir textualmente:

Falta una garantía del particular frente a la Administración a lo menos en tres puntos fundamentales: 1º En lo que se podría llamar la zona de reserva de la jurisdicción frente a la administración; así como del reglamento, se dice que no puede invadir una zona de reserva de la ley, puede hablarse de una zona de reserva de la jurisdicción que no debe invadir la autoridad administrativa.

Hay, claro, preceptos especiales que en México establecen ciertas zonas de reserva de la jurisdicción frente a la administración, como el artículo 21, que dice que la aplicación de las penas será exclusiva de la autoridad judicial; pero hay otras posibles zonas de reserva de la jurisdicción frente a la administración, algunas fijadas inclusive por la

⁸ Antonio Carrillo Flores, *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*. Librería de Porrúa Hnos. y Cia., México, 1939, p. 81.

⁹ *Op. cit.*, pp. 82 y 83.

Suprema Corte de Justicia que urge determinar; 2º Falta una garantía que fije las bases para la interpretación de la ley por la autoridad administrativa; el artículo 14 fija las bases para la interpretación de la ley en materia penal, fija las bases para la interpretación en materia civil y no hay, en cambio, ninguna garantía para la materia administrativa en cuanto a las normas que deben regir la interpretación de la ley, cuestión especialmente interesante cuando la norma consagra un poder discrecional. La Constitución española de 1931 establecía que al particular se le garantizaría la acción de impugnar las decisiones administrativas por desvío de poder que, como indicábamos en páginas anteriores, es una forma de control de la potestad discrecional y concretamente de la moralidad administrativa; y, por último, 3º Tema que veremos en el capítulo siguiente, falta una garantía para el procedimiento administrativo; supuesto que la Suprema Corte ha resuelto que el artículo 14, sólo garantiza la aplicación del procedimiento que la ley establece, pero que no obliga a esa ley a crear un procedimiento especial para la materia administrativa.¹⁰

El prestigio y la extraordinaria solvencia intelectual del señor licenciado Antonio Carrillo Flores, hicieron mella en la opinión de muchos juristas mexicanos que, de acuerdo con lo establecido por la jurisprudencia y más aún, con el respaldo doctrinal de dicho jurista, aceptaron sin reservas la idea de que en materia administrativa el artículo 14 constitucional no concedía la garantía de audiencia, sino únicamente la de legalidad; asimismo y como una consecuencia lógica, aceptaron que bastaba que una ley federal o local estableciera un procedimiento administrativo a su arbitrio, o buen juicio, para que éste tuviera plena validez y no pudiera ser atacado por inconstitucional, aun cuando en dicho procedimiento administrativo se dejara a los particulares en evidente estado de indefensión, toda vez que bastaba con que las autoridades encargadas de aplicar la ley respectiva, la aplicaran exactamente y, por tanto, no violaran la garantía de legalidad, para que la actuación de dichas autoridades se ajustara estrictamente a las garantías que concede el artículo 14 de nuestra ley fundamental.

Pero esta teoría que consagraba de hecho y de derecho la omnipotencia del Poder Legislativo y dejaba a los particulares a merced del juicio —bueno o malo— de los legisladores federal o local, mereció, felizmente por otra parte, las más severas críticas de muchos juristas mexicanos que pugnar por demostrar la falsedad de los fundamentos de la tesis de la Suprema Corte de Justicia,* provocaron una reacción que tuvo como consecuencia el que la misma Suprema Corte de Justicia iniciara una revisión de su criterio que había llegado a ser tesis jurisprudencial.

La primera ocasión que de acuerdo con mi información la Suprema

¹⁰ *Op. cit.*, p. 84

* Merece la pena recordar algunas tesis profesionales que se redactaron por aquel tiempo sobre este tema por alumnos de mi cátedra de Garantías y Amparo, en la que con insistencia critiqué la jurisprudencia de la Corte, como las siguientes: Ignacio Garcíadiego, *El artículo 14 y las garantías que consagra en materia administrativa*; Salvador Rivera Zevada, *La garantía de audiencia en el procedimiento administrativo* (1944).

Corte encaró el problema y modificó su criterio, fue el año de 1942, con motivo de un juicio de amparo promovido por la Cía. Industrial de Guadalajara. Efectivamente, la Cía. Industrial de Guadalajara, demandó en un juicio especial de revocación previsto en la Ley de Patentes y Marcas, a la Secretaría de Economía Nacional ante el C. Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal en relación con la resolución de dicha Secretaría que declaró la extinción de una patente. La resolución dictada por este funcionario, fue recurrida por la parte quejosa ante el Magistrado del Tribunal del Primer Circuito, quien confirmó la sentencia del inferior y el asunto, fue visto en revisión por la H. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al estudiar la Suprema Corte de Justicia, el 10 de marzo de 1942, la cuestión planteada por la Cía. Industrial de Guadalajara, consideró, en primer lugar, que el concepto de violación fundamental alegado por la recurrente consistía en lo siguiente, de acuerdo con el texto del Considerando Primero de la sentencia de la Suprema Corte: "Alega la quejosa que en el Considerando Primero de la sentencia recurrida se establece que como el capítulo de la Ley de Marcas y de Avisos y Nombres comerciales no establece el procedimiento por seguir y sólo impone la obligación de hacer saber al interesado la declaración de nulidad del registro, de una marca, para que si quiere defender sus derechos, promueva el juicio relativo. Que esta afirmación del Magistrado del Circuito, viola en perjuicio de la quejosa los artículos 14 y 16 de la Constitución, porque si bien es cierto que el artículo 42 de la expresada Ley establece la facultad para declarar de oficio o a petición de parte la nulidad o extinción del registro de una marca, no lo es menos que las indicadas garantías constitucionales, establecen que nadie podrá ser privado de sus derechos sin que se sigan las normas esenciales del procedimiento y sin que medie mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento."

Por tanto, la Cía. Industrial de Guadalajara alegaba como agravio que la Ley de Marcas, Avisos y Nombres Comerciales, no establecía el procedimiento que se debía seguir y sólo imponía la obligación de hacer saber al interesado la declaración de nulidad de una marca para que si éste quería defender sus derechos, promoviera el juicio respectivo ante las autoridades judiciales.

La Corte, en el mismo Considerando Primero a que me he referido, sostuvo que la jurisprudencia de esta Suprema Corte se ha limitado a considerar que la garantía del artículo 14 constitucional solamente obliga a las autoridades administrativas en el sentido de que para cumplir con ese requisito, del artículo 14 constitucional, basta que dicha autoridad administrativa se sujetara a la ley; pero la Corte no había llegado a establecer si la ley misma debe contener los requisitos de audiencia que son necesarios como esenciales en todo procedimiento.

Así pues, la cuestión que se planteó al conocimiento de los señores Ministros de la H. Segunda Sala, fue ésta: era cierto que la Secretaría de la Economía Nacional, se había sujetado estrictamente a la Ley de Marcas y

este ordenamiento no concedía audiencia al interesado, para declarar la extinción de la patente; pero, la Cía. Industrial de Guadalajara, planteaba con toda precisión este problema: La Ley de Marcas no concede audiencia al interesado para declarar la extinción de la patente; pero, por este concepto, la ley en sí misma es anticonstitucional ya que la ley debería otorgar la garantía de audiencia en cumplimiento del artículo 14. Aún más, la quejosa sostenía que hasta ese momento la garantía del artículo 14, tratándose de actos administrativos, se había considerado que se limitaba simplemente a que dichos actos se realizaran de acuerdo con la ley respectiva. La consecuencia lógica de este planteamiento, alegaba la quejosa, era que si la ley concedía garantía de audiencia, entonces la garantía del artículo 14 consistía en que se oyera al interesado; pero, si el artículo 14 no concedía la garantía de audiencia, entonces bastaba que se sujetara la autoridad al procedimiento de la ley y concluía lógicamente la Cía. Industrial de Guadalajara, "hasta estos momentos la Corte ha adoptado una actitud que nos lleva a concluir que el legislador es omnipotente y que puede suprimir la garantía de audiencia a los interesados, bastante simplemente con que la ley no la establezca; pero este criterio es anticonstitucional".

Por su parte, la H. Suprema Corte de Justicia, al estudiar los fundamentos del agravio, declaró textualmente lo siguiente:

Debe estimarse que si algún valor tiene la garantía del artículo 14 constitucional, debe ser no solamente obligando a las autoridades administrativas a que se sujeten a la Ley, sino obligando al Poder Legislativo para que en sus leyes establezcan un procedimiento adecuado en que se oiga a las partes. Claro que esto no quiere decir que el procedimiento que establezca la ley, tratándose de procedimientos de autoridad administrativa, sea exactamente igual al procedimiento judicial, pero sí debe estimarse que en un procedimiento administrativo puede haber la posibilidad de que se oiga al interesado y que se le dé oportunidad de defenderse. En el caso, tanto en la Ley de Patentes como en la Ley de Marcas, el interesado no tiene ante la autoridad administrativa ninguna posibilidad para ser oído ni defenderse. La posibilidad viene después de que la Secretaría de la Economía ha dictado su resolución. Entonces el interesado puede ir ante los tribunales para reclamar esa resolución.

La H. Segunda Sala en el texto de su sentencia, de acuerdo con el proyecto presentado por el Ministro Manuel Bartlett, después de hacer la consideración anterior, concluía lo siguiente:

Se presenta, pues, a esta Sala el siguiente problema: ¿Basta que la Ley de Patentes establezca la posibilidad del procedimiento judicial para objetar la resolución de la Secretaría de Economía, para que quede satisfecha la garantía del artículo 14 constitucional, o es necesario como estima esta Segunda Sala que la Ley de Patentes debe establecer que la Secretaría de Economía, antes de dictar una resolución nulificando una patente o declarando extinguido un nombre comercial debe oír y dar

oportunidad de defenderse al interesado? La cuestión de un interés trascendental significa hasta donde puede la Corte, por medio del amparo, examinar la constitucionalidad de una ley frente al artículo 14 constitucional.

Después de este claro y preciso planteamiento del Ministro Bartlett, que fue aceptado por los demás miembros de la H. Segunda Sala, con la intervención preponderante del Ministro Gabino Fraga, en la discusión del asunto, la Sala, en su sentencia concluía lo siguiente:

Salvo en determinados casos de excepción que en la misma Constitución se ofrecen, las leyes deben señalar la posibilidad de audiencia y de defensa para los interesados en todos los casos administrativos. En el caso concreto, la Ley de Marcas no establece esa posibilidad de defensa y esa posibilidad de audiencia para los interesados. Por tanto, la Ley de Marcas es anticonstitucional tal y como lo afirma el interesado. Esa Sala estima que no basta que al interesado se le dé oportunidad de ocurrir posteriormente al procedimiento judicial, porque en realidad, en nuestro sistema legal, en todos los casos los interesados pueden ocurrir contra las resoluciones administrativas a un procedimiento judicial como ocurre en la Ley de Patentes y Marcas en donde hay un juicio especial que se sigue ante los tribunales o bien en la forma normal de ocurrir en la vía de amparo.

Por último, después de esta serie de argumentaciones que, en realidad, de verdad implicaban el análisis del agravio fundamental alegado por la Cía. Industrial de Guadalajara, la Corte terminó su comentario tan rico en contenido, de la siguiente manera:

Por lo mismo y ya en relación con este caso concreto, debe concederse el amparo, pero no solamente en lo que se refiere a la ilegalidad o a la extralimitación del reglamento, sino que debe concederse en tanto que es anticonstitucional, el procedimiento establecido por la Ley de Patentes y Marcas, en el que no se da derecho de audiencia ni de defensa a los interesados.

La confusa y equivocada jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia y con ella la consagración de la omnipotencia del poder legislativo en materia de procedimientos administrativos, quedó rectificadas en esta ejecutoria, en la que, desgraciadamente todavía en forma un poco tibia, se declaraba que la garantía de audiencia, al igual que la de legalidad regían los procedimientos administrativos y obligaban no sólo a las autoridades encargadas de aplicar la ley, sino también y directamente, al Poder Legislativo.

La recta interpretación jurídica del artículo 14 constitucional, en lo que se refiere a la garantía de audiencia que, felizmente, inició la H. Suprema Corte de Justicia, como he consignado en la ejecutoria del 10 de marzo

de 1942, con motivo del juicio de amparo interpuesto por la Cía. Industrial de Guadalajara, no obtuvo su realización final hasta el 22 de junio de 1944, en que la misma Corte, a través de la H. Segunda Sala, por unanimidad de votos de los señores ministros, aprobó la "ponencia" o bien proyecto de sentencia que presentó el entonces Ministro don Gabino Fraga, en el juicio de amparo promovido por la señora María Soledad M. de Valdés, contra actos del Gobernador del Estado de Guanajuato y otras autoridades. En esta ejecutoria que no dudo en considerar como una de las de mayor trascendencia dictadas por nuestro máximo tribunal federal en el periodo posrevolucionario, por la clara, precisa y brillante elucidación de los elementos de la garantía de audiencia, preciado derecho del hombre y tema esencial de la defensa del individuo enfrente del poder público, desde el siglo XIII, se consignó, en su integridad el proyecto de resolución presentado por el Maestro Fraga, así como sus razonamientos, orientadores y plenos de sabiduría, que expuso en la discusión respectiva, el día que se conoció y aprobó por la H. Segunda Sala su proyecto. De esta manera, en mi opinión, los señores ministros consumaron la consagración de dicha libertad y fijaron, sin reservas ni distingos, su naturaleza propia y su alcance, así como sus fundamentos y presupuestos.

Así pues, en este ensayo sobre el tema, redactado con las necesarias limitaciones de espacio, rindo homenaje de admiración respetuosa, al eminente jurista que supo, al igual que algunos de sus grandes antecesores, con Vallarta a la cabeza, contribuir al esclarecimiento y definición de las teorías fundamentales de nuestro derecho público, al mismo tiempo que colaboró en la defensa de esa porción —la más noble por cierto— de la naturaleza del ser humano que es su libertad.

La ejecutoria Valdés —nombre con que ya se le conoce— se dictó en el Toca 5990/43/2ª y fue publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*. Tomo LXXIX, p. 3,819.

Por su importancia extraordinaria, la Suprema Corte en su informe de labores correspondiente al año de 1944, en la sección relativa a la H. Segunda Sala, dedicó a la ejecutoria un extenso comentario que implica un verdadero compendio, conciso y fiel, del texto de la sentencia. Con el fin de no recargar aún más este trabajo, espigaré los temas esenciales de la ejecutoria y de su compendio, para dar una idea de las tesis fundamentales en ella contenidas, así como de su trascendencia.

El caso sometido a la consideración de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación era el siguiente: La señora María Soledad M. de Valdés, presentó demanda de amparo ante el C. Juez de Distrito en el Estado de Guanajuato, con fecha 24 de junio de 1943, habiendo señalado como acto reclamado el Decreto número 8 de 24 de octubre de 1937, expedido por la Legislatura del Estado de Guanajuato, en el que se dispuso en esencia: que se otorgaba personalidad jurídica al Comité de Pavimentación de la ciudad de Irapuato, nombrado por las personas del mismo lugar, para el efecto de que a nombre de todos los propietarios de las fincas urbanas del mismo Ayuntamiento y del gobierno del Estado, procediera a contratar, financiar

y vigilar la pavimentación de la ciudad, así como a intervenir en todo lo relacionado con dicha pavimentación, debiendo cubrir su costo las partes representadas que se han mencionado; agregaba el Decreto de referencia que las cantidades que correspondiera cubrir a los particulares o a las entidades constituirían un gravamen real sobre las fincas o predios gravando sobre ellos hasta que el valor del pavimento quedare totalmente pagado, en la parte que a cada quien correspondiera.

El señor juez de distrito, dictó sentencia negando el amparo de la Justicia de la Unión a la quejosa, razón por la cual ésta interpuso el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia.

Expuestos los antecedentes del caso, en la sentencia de 22 de junio de 1944, el mismo alto tribunal expresó en el considerando respectivo, lo siguiente: "plantea el primer agravio alegado por la recurrente una cuestión de gran importancia, que debe estudiarse y resolverse de modo preferente, por versar sobre un punto esencial del juicio de amparo". Esta cuestión, de acuerdo con el criterio de la Corte, es la que se refería a la inconstitucionalidad de los Decretos expedidos por la legislatura del Estado de Guanajuato, reclamados en la demanda de amparo, que residía a juicio de la quejosa, en que tales ordenamientos eran violatorios de la garantía de audiencia consagrada por el artículo 14 constitucional, al no darle oportunidad alguna para hacer la defensa de sus derechos, dentro del procedimiento que señalaban para la determinación y cobro de las cantidades que deberían pagarse por la pavimentación de las calles de la ciudad de Irapuato.

La H. Suprema Corte de Justicia para examinar el problema de inconstitucionalidad, en el considerando aludido, inició su argumentación en los siguientes términos:

El artículo 14 constitucional, en su párrafo segundo, establece textualmente lo siguiente: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho." Las disposiciones contenidas en este párrafo, consagran fundamentalmente dos garantías: la de audiencia y la de legalidad. La primera, que es la que por el momento interesa, ha sido tradicionalmente interpretada por la jurisprudencia de este alto tribunal, con un alcance un tanto ambiguo. No es sino hasta la ejecutoria pronunciada el día diez de marzo de mil novecientos cuarenta y dos, en el amparo promovido por la Compañía Industrial de Guadalajara, S. A., contra actos del Magistrado del Tribunal del Primer Circuito y otra autoridad, Toca 8620/40/2ª cuando se afronta directamente la cuestión y se dicta una resolución que no deja lugar a dudas.

A continuación se transcribieron los argumentos esenciales contenidos en la sentencia dictada en el caso de referencia y se declaró tajantemente que esa misma tesis era la que iba a sostenerse en el fallo, porque se estimaba

conforme con la letra y la interpretación jurídica del artículo 14 constitucional; pero, con mayor precisión que en la ejecutoria de la Cía. Industrial de Guadalajara, S. A., en este caso la Corte expresó lo siguiente de extraordinaria importancia:

En efecto, haciendo un análisis más detenido de la garantía de audiencia que ese precepto consagra, para determinar su justo alcance, es menester llegar a la conclusión de que si ha de tener verdadera eficacia, debe constituir un derecho de los particulares no sólo frente a las autoridades administrativas, y judiciales —que en todo caso deben ajustar sus actos a las leyes aplicables y, cuando éstas determinen en términos concretos la posibilidad de que el particular intervenga a efecto de hacer la defensa de sus derechos, conceder la oportunidad para que se haga esa defensa—, sino también frente a la autoridad legislativa, de tal manera que ésta quede obligada, para cumplir con el expreso mandato constitucional, a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defenderse, en todos aquellos casos en que puedan resultar afectados sus derechos.

Como corolario de esta clara y precisa interpretación de la garantía de audiencia, la Suprema Corte, haciendo suyo el texto del proyecto presentado por el Ministro Fraga, expuso que de no aceptarse esta interpretación y, por tanto, declarar que el poder legislativo estaba obligado a respetar en cualquier procedimiento —incluso el administrativo— los elementos esenciales de dicha garantía, se violarían principios esenciales de nuestro régimen constitucional. Éstos son los conceptos de la ejecutoria:

De otro modo de admitirse que la garantía de audiencia no rige para la autoridad legislativa y que ésta puede en sus leyes omitirla, se sancionaría una omnipotencia de tal autoridad y se dejaría a los particulares a su arbitrio, lo que evidentemente quebrantaría el principio de la supremacía constitucional y sería contrario a la intención del constituyente, que expresamente limitó, por medio de esa garantía la actividad del Estado, en cualquiera de sus formas.

Otro de los elementos esenciales de la garantía de audiencia que habían sido motivo de controversia y opiniones contrarias, es el relativo a la forma que debería adoptar el procedimiento para privar a los particulares de sus propiedades o derechos, también fue esclarecido con sencillez y claridad por la ejecutoria. En efecto, una tendencia muy importante en la interpretación de este aspecto del artículo 14 constitucional, sostenía que para poder privar a un particular de sus propiedades o derechos, era necesario e imprescindible que se tramitara un *juicio* y, por tanto, que la forma del procedimiento fuera la *judicial*, de tal manera que cualquier otra forma de procedimiento era violatoria del mencionado artículo y, en consecuencia, de la garantía de audiencia. En la ejecutoria que he venido glosando, esta

cuestión quedó definitivamente resuelta, en los siguientes términos que no dejan lugar a duda.

Esto no quiere decir, desde luego, que el procedimiento que se establezca en las leyes a fin de satisfacer la exigencia constitucional de audiencia del interesado cuando se trate de privarle de sus derechos, tenga necesariamente los caracteres del procedimiento judicial, pues bien pueden satisfacerse los requisitos al que se contrae la garantía mediante un procedimiento ante las autoridades administrativas, en el cual se dé al particular afectado la oportunidad de hacer su defensa y se le otorgue un mínimo de garantías que le aseguren la posibilidad de que rindiendo las pruebas que estime convenientes y formulando los alegatos que crea pertinentes, aunque no tengan la misma formalidad que en el procedimiento judicial, la autoridad que tenga a su cargo la decisión final tome en cuenta tales elementos para dictar una resolución legal y justa.

Determinados, como he precisado, los elementos esenciales de la garantía de audiencia, la Suprema Corte de Justicia en la ejecutoria Valdés, concluye su argumentación reconociendo que cuando una ley no satisface estos requisitos, es facultad de dicho tribunal, a través del juicio de amparo declarar su inconstitucionalidad por ser violatoria del artículo 14, en los siguientes términos:

A esta conclusión se llega atendiendo al texto del artículo 14 de la Ley Fundamental, a su interpretación jurídica y al principio de la supremacía constitucional y de ella se desprende como corolario que toda ley ordinaria que no consagre la garantía de audiencia en favor de los particulares, en los términos a que se ha hecho referencia con anterioridad, debe ser declarada anticonstitucional. De esta manera y siempre que se reúnan los requisitos técnicos del caso, en cuanto a que se impugne en la demanda no ya la correcta o incorrecta aplicación de la ley, sino la validez constitucional de la misma, es procedente que el Poder Judicial Federal, a través del juicio de amparo, no sólo examine si el procedimiento seguido por las autoridades se ajusta o no a la ley aplicable, y en él se dio al interesado la posibilidad de ser oído y defenderse, sino también si la ley misma concede al propio interesado esa posibilidad y de esa manera determinar su constitucionalidad frente a la existencia del artículo 14.

Pero la doctrina fijada en la ejecutoria no se detuvo en las consideraciones que he anotado, sino que más aún, consideró —como se dice expresamente— que para no dejar sin aclaración algunas importantes cuestiones que se suscitaban en torno de la garantía de audiencia, era menester “hacer una breve aunque sustancial mención de las bases sobre las que opera dicha garantía de los supuestos, que condicionan su vigencia” y, al efecto, arguye en primer lugar, que la condición fundamental para que opere la garantía, es que exista un verdadero derecho y no un simple interés en favor del particular. Éstos son los conceptos textuales de la ejecutoria:

El primero de esos supuestos que viene siendo una condición *sine qua non*, es el de que exista un derecho del que se trate al particular, ya que tal es la hipótesis prevista por el artículo 14; "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos". Esto quiere decir que cuando no existe ningún derecho, no puede haber violación a la garantía de audiencia, porque entonces, como se acaba de expresar, falta el supuesto que condiciona la vigencia de la misma y no pueden producirse las consecuencias que prevé el precepto constitucional que la establece. Así sucede, por ejemplo, en aquéllos casos en que el particular tiene un interés, pero no un derecho; es titular de los que se llaman "intereses simples", o sea intereses materiales que carecen de tutela jurídica, porque la ley no les otorga una protección directa y particular, pero no tiene un derecho subjetivo que pueda hacer valer frente a las autoridades y los demás particulares.

El segundo supuesto, de acuerdo con el criterio de la Corte, es que la audiencia sea realmente necesaria, es decir, que exista una situación que exija una oportunidad real para que el presunto afectado haga valer sus derechos; que haya hechos que probar y datos jurídicos que determinar con claridad, para que proceda la privación de los derechos del quejoso.

Como en el caso anterior, transcribo el criterio textual contenido en la sentencia:

Un segundo supuesto para que opere la garantía que se examina, es el de que la audiencia se reglamente necesaria, que la intervención del particular en el procedimiento que puede culminar con la privación de sus derechos, a fin de hacer la defensa de sus intereses, sea de verdad indispensable. En efecto, la audiencia de que se trata —que también ha sido llamada "la colaboración del particular" en el procedimiento— consiste fundamentalmente en la oportunidad que se concede al particular para intervenir con objeto de hacer su defensa y esa intervención se concreta en dos aspectos esenciales: la posibilidad de rendir pruebas que acrediten los hechos en que se finque la defensa y la de producir alegatos, para apoyar, con las argumentaciones jurídicas que se estimen pertinentes, esa misma defensa. Esto supone, naturalmente la necesidad de que haya hechos que probar y datos jurídicos que determinar con claridad, para que se proceda a la privación de derechos, porque de otra manera, cuando esa privación se realiza sobre la base de elementos claramente predeterminados en la ley, de una manera fija, de tal suerte que a la autoridad administrativa no le quede otro camino que el de ajustarse a los estrictos términos legales, sin que haya margen alguno en el que pueda verter su arbitrio, la audiencia resulta prácticamente inútil, ya que ninguna modificación se podrá aportar.

Por último, de acuerdo con el criterio de la ejecutoria, es necesario que el artículo 14 constitucional en el caso concreto, no tenga una excepción

a la garantía de audiencia, contenida en otro precepto expreso de la Constitución Federal. Una vez más, transcribo el criterio textual de la ejecutoria:

Y, por último, un tercer supuesto para que entre en juego la garantía de audiencia, es el de que las disposiciones del artículo 14 que la reconocen y consagran, no estén modificadas por otro precepto de la Constitución Federal, como acontece en el caso de las expropiaciones por causa de utilidad pública a que se refiere el artículo 27 de la propia Constitución, en las que, como se ha establecido jurisprudencialmente, no se requiere la audiencia del particular afectado.

La sentencia que acabo de comentar, dictada en el juicio de amparo promovido por la señora María Soledad M. de Valdés, contra actos del Gobernador de Guanajuato, definió de una manera definitiva el alcance jurídico, los supuestos y las excepciones de la garantía de audiencia consignada en el artículo 14 constitucional.

Por su naturaleza misma de resolución judicial, la mencionada sentencia no pudo consignar con toda amplitud muchos de los aspectos de lo que podríamos llamar una teoría general de la garantía de audiencia, pero, del texto de la resolución y, en especial, las argumentaciones verbales que se expresaron en la audiencia pública, en que se discutió el asunto en el seno de la H. Segunda Sala de la Suprema Corte, que constan en la versión taquigráfica respectiva, se puede inferir con la debida precisión, esta teoría, obra, como he dicho, de la facultad de análisis y síntesis, propia de la sabiduría jurídica del Ministro Gabino Fraga.

En esa virtud, trataré de aclarar algunos otros conceptos, con mayor amplitud, lo que me servirá, por otra parte, para hacer un recuerdo emocionado de admiración y respeto de otro de los grandes maestros de quienes tuve la fortuna de recibir enseñanzas durante mi ya lejano paso por la siempre erguida Escuela Nacional de Jurisprudencia; me refiero a otro hombre eminente, de talento extraordinario y vida ejemplar: don Narciso Bassols.

Para integrar debidamente la teoría de la garantía de audiencia, era necesario dilucidar la precisa connotación jurídica de algunos de los conceptos contenidos en el artículo 14 constitucional, como son los siguientes: *Tribunales, Juicio y Formalidades Esenciales del Procedimiento*.

La determinación de lo que debería entenderse por tribunales, de acuerdo con el texto del artículo 14 constitucional, fue asimismo objeto de una enconada controversia entre dos puntos de vista sustancialmente contradictorios. Una primera tendencia postuló que únicamente podrán tener el carácter de tribunales —de acuerdo con el mencionado artículo 14—, los tribunales judiciales, reiterando una vieja y reiterada doctrina sostenida por eminentes juristas mexicanos que propugnó la inconstitucionalidad de los tribunales administrativos y para ello arguyó que estos organismos, en primer lugar, en caso de existir violarían el texto del artículo 50 de la Constitución de 1857, idéntico al 49 de la Constitución en vigor que prohíben la reunión de dos o más de los poderes, en un solo individuo o corporación, de

tal manera que si el Ejecutivo ejerciera funciones jurisdiccionales, violaría flagrantemente el régimen de separación de poderes consignado en los artículos 50 y 49 mencionados. El mismo Maestro Fraga, en su excelente *Derecho administrativo*, al examinar esta tesis, recuerda las opiniones de don Manuel Cruzado en sus *Elementos de Derecho administrativo*, publicados en 1895, los del ilustre Vallarta en el amparo interpuesto por Juan Sotres, en contra de actos de la Diputación de Minería de Guanajuato,¹¹ y, por último, los de don Jacinto Pallares, en su clásica obra *El Poder Judicial*.¹²

Asimismo —y éste es el argumento que me interesa en este caso, se sostuvo que el establecimiento de tribunales administrativos pugnaba con el artículo 14 constitucional, “pues de este precepto surge la obligación para el Poder Público de seguir un juicio cuando pretenda privar a un particular de algún derecho que esté en el patrimonio de éste, ya provenga de acto civil o bien del reconocimiento u otorgamiento del órgano gubernamental”. Así pues, la inconstitucionalidad de los tribunales administrativos derivaba de que el artículo 14 que exigía —y exige— como requisito esencial para privar a un individuo de algún derecho, la existencia de un *juicio previo* seguido ante *tribunales judiciales* únicos con facultades constitucionales para ejercer la función jurisdiccional.

Para examinar esta tesis, creo pertinente recordar la opinión de un eminente jurista mexicano, posterior a nuestra Revolución, el señor licenciado Narciso Bassols —único que después de Rabasa ha intentado dilucidar los elementos esenciales de la garantía de audiencia—. Es una obra que publicó el año de 1927, rotulada *La Nueva Ley Agraria*, el jurista mencionado trató de justificar la constitucionalidad de un proyecto de Ley Agraria, que había redactado por encargo de las autoridades gubernamentales, y para ello demostrar que el procedimiento que proponía, se ajustaba estrictamente a los términos de la garantía de audiencia concedida en el artículo 14.

El señor licenciado Bassols, sostuvo que la interpretación correcta del artículo 14, en relación con las demás normas del capítulo de garantías individuales, demostraba que “no era necesario para satisfacer la garantía de audiencia, un procedimiento tramitado precisamente ante los tribunales judiciales, o por lo menos con las formas y requisitos de un proceso judicial”. Esta afirmación —decía— corresponde a un concepto tradicional y estrecho sobre dos puntos fundamentales: que la división de poderes es la esencia del gobierno de una sociedad y que, en consecuencia, no hay juicio sino hay un conjunto de actos de procedimiento desarrollados ante autoridades que formen parte del poder judicial. En otras palabras, debe ser juicio en el sentido clásico de la palabra, tanto por la forma que asuma el procedimiento, como por los órganos del poder público que lo ventilen.

Para demostrar su afirmación, el ilustre jurista mencionado agregaba:

¹¹ Ignacio L. Vallarta, *Votos*. Imprenta Francisco Díaz de León, México, 1881, t. II, p. 302.

¹² Jacinto Pallares, *El Poder Judicial*. Imprenta del Comercio de Nabor Chávez, México, 1874.

Lo que urge es saber hasta dónde llega la connotación del término *juicio* y el contenido del concepto, *formas esenciales del procedimiento*; "lo que la garantía constitucional del artículo 14 exige cuando habla de la necesidad de juicio previo y lo que es ciertamente una protección para los miembros de la sociedad, es que la pérdida de la propiedad o de los derechos de un individuo, no se derive de un acto arbitrario de la voluntad de los detentadores del poder... sino que haya una organización establecida por las leyes, conforme a la cual y dentro de principios abstractos de aplicación general, se dicten resoluciones ajenas a las personas que las motiven o las sufran y, por tanto, resoluciones equilibradas, racionales y justas. Por juicio debe entenderse el conjunto de medios establecidos en las leyes, para hacer posible la resolución de los conflictos y la declaración del derecho en cada caso, de un modo sereno, impersonal y equitativo."¹³

En seguida, el licenciado Bassols estudiaba la estructura del juicio romano y comentaba que hoy día ya no tenemos influencias sacramentales, formulistas o religiosas; que hoy día, los elementos verdaderamente sustanciales de un juicio y las formas esenciales del procedimiento no pueden consistir en otra cosa que en lo siguiente: si a virtud de una decisión de las autoridades, algún miembro de la sociedad va a verse afectado en sus propiedades o derechos, se hará menester la tramitación de un procedimiento ante las autoridades competentes, que por lo común serán las judiciales, excepto cuando la Constitución dé competencia a otro órgano del poder político, como en el caso de las resoluciones ejidales.

Establecida, con la claridad que he mostrado, la verdadera interpretación del concepto *juicio*, el licenciado Bassols, con la misma claridad, precisó que un procedimiento específico, en los términos que él establecía, era un verdadero juicio dentro de la garantía del artículo 14, si reunía en su desenvolvimiento *las formas esenciales del procedimiento*, es decir, si las leyes que lo establecían reunían estos requisitos fundamentales: "Que al abrirse la secuela del procedimiento, el afectado, el demandado diríamos dentro de la terminología tradicional, tenga conocimiento de la iniciación de la instancia, a fin de que esté en condiciones de defender sus intereses; ...es menester que de los términos de las leyes vigentes o de los términos de la demanda se desprenda el contenido de la cuestión que va a debatirse y sea posible de esta manera, saber cuáles serán las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada; ...los elementos de la acción pueden irse determinando en el curso del procedimiento y están satisfechas las garantías del demandado, si en cada uno de los instantes en que esos elementos se determinan, tienen conocimiento de ello y se le permite defenderse. Dentro de las ideas tradicionales, hay ahí demanda, traslado de ella y posibilidad de contestación y de prueba; ... La segunda condición que debe llenar un juicio para que en él se cumplan las formas esenciales del procedimiento, es que esté organizado por las leyes que lo establezcan, de tal modo que el conjunto de afirmaciones referentes a hechos en que

¹³ Narciso Bassols, *La nueva Ley Agraria*. México, 1927. pp. 73 ss.

todo derecho se funda y de lo que se deriva toda sentencia, se prueben, se acrediten en el curso del procedimiento, en forma tal que quien sostenga una cosa la demuestre y quien sostenga la contraria, pueda también acreditar su veracidad; ... no hay necesidad de un término de prueba, único y continuo colocado a la mitad del juicio, sino que muy bien cabe la creación de términos u oportunidades de prueba, que se reparten dentro de la totalidad del procedimiento con una distribución interior que corresponda a las necesidades ideológicas del procedimiento. En tercer término se nos presenta la necesidad de que llegue un instante en que agotada la tramitación se dé oportunidad a los interesados para que argumenten y condensen los resultados del procedimiento, presentando... las conclusiones desprendidas a su juicio de la tramitación. Por último, todo procedimiento debe concluir con una sentencia que resuelve sobre las cuestiones debatidas y que al mismo tiempo fije la forma de cumplir la resolución. Todas estas condiciones las vemos reunidas en la legislación agraria organizada según las ideas expuestas..."¹⁴

Fijados los caracteres de juicio y *formas esenciales del procedimiento* queda por determinar cuál es el recto sentido del concepto *tribunales* de acuerdo con el artículo 14 constitucional.

De una manera compendiada expondré los resultados de la correcta interpretación de este concepto, logrados, por influencia del licenciado Bassols, de la jurisprudencia y la síntesis, que, modestamente confieso, he formulado en mi cátedra de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UNAM, desde hace muchos años.

El artículo 14, estatuye que nadie puede ser privado de su vida, de su libertad, de sus propiedades, posesiones o derechos, sin el requisito de juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, pero no determina qué es lo que debe entenderse por tribunales o bien a qué clase de tribunales se refiere la Constitución. He indicado en páginas anteriores que con este motivo surgieron dos tendencias: una que considero que sólo podían ser tribunales los tribunales judiciales y otra, como la sostenida por el licenciado Bassols, que postuló que podían ser tribunales aquéllos que tuvieran competencia legal para ejercer funciones jurisdiccionales.

En mi opinión, la verdad está en la segunda tendencia, siempre y cuando al concepto *competencia*, se agregue otro concepto fundamental distinto del concepto "legal", toda vez que no basta con que un organismo tenga competencia *legal*, sino que es necesario e imprescindible que esta competencia para ejercer funciones jurisdiccionales sea *constitucional*, es decir, derive de un texto expreso de la Constitución.

Efectivamente, si relacionamos el artículo 14 con el artículo 16 de la misma Constitución, obtenemos la comprobación de este aserto. El artículo 16, previene que nadie puede ser molestado en su persona, familia, papeles y posesiones, si no en virtud de mandamiento escrito de *autoridad competente*. Así pues, para que un tribunal pueda serlo en verdad y ejercer fun-

¹⁴ *Op. cit.*, p. 81.

ciones jurisdiccionales, debe ser en los términos del artículo 16, *una autoridad competente*.

Ahora bien, ¿qué es lo que entiende el mencionado artículo 16, por *autoridad competente*? Es bien conocida la importante controversia que se suscitó en la época del señor Vallarta, respecto de lo que debía de entenderse por *autoridad competente*. También es bien conocido y resulta inútil traerlo a cuento, que surgieron en aquella época dos tendencias: la primera decía que la competencia a que se refería la Constitución, era la competencia ordinaria, la jurisdiccional, que derivaba de las leyes comunes y que se podía definir de acuerdo con los bien conocidos criterios, en razón de la materia, domicilio, de la cuantía, etc. La segunda que fue la que suscitó el debate, por su carácter eminentemente político, sostenía que el artículo 16 se refería a la *competencia de origen* de las autoridades, es decir, a su pureza de elección o designación. Éste fue el clásico problema que se conoció con el nombre de la "incompetencia de origen".

Don Ignacio Vallarta, en uno de sus más célebres *Votos*, resolvió en definitiva el problema y estableció la auténtica interpretación constitucional, que hoy día seguimos aceptando por su verdad y su justicia. El señor Vallarta sostuvo que no podía tratarse de la competencia ordinaria o jurisdiccional, porque ésta era establecida y reglamentada en las leyes comunes y aún más, las mismas establecían la existencia de "tribunales de competencia" que eran los encargados de resolver los conflictos que pudieran surgir al efecto. Respecto de la teoría de la "incompetencia de origen", el señor Vallarta formuló magistrales argumentaciones para demostrar que "pureza de origen" y "competencia", eran dos cosas sustancialmente diferentes; que era incuestionable que podían existir autoridades con absoluta pureza de origen, pero incompetentes y que la Constitución no podía referirse, por ningún motivo a la primera de ellas.

Después de desechar el señor Vallarta por falsas y antijurídicas las dos tendencias que se habían hecho presentes en aquella época, formuló la recta interpretación del artículo 16 constitucional, que hoy día es tesis indiscutible, en los siguientes términos:

La competencia a que se refiere dicha norma al exigir que para molestar a un particular exista un mandamiento escrito de autoridad competente es la *competencia constitucional*, es decir, la competencia que se deriva del cuerpo mismo de la Constitución y que consiste en la órbita de las atribuciones de los diversos poderes que les confiere expresamente la propia ley fundamental. En este sentido la primera y más amplia forma de competencia constitucional es la división de poderes que establece la Constitución en su artículo 49. En esa virtud, una autoridad será competente cuando derive las facultades que ejerce de un texto expreso de la Constitución y, más concretamente, un tribunal será autoridad competente para ejercer funciones jurisdiccionales, cuando derive esta facultad de una norma específica de la ley fundamental.¹⁵

¹⁵ Ignacio L. Vallarta, *Votos*. Imprenta de Francisco Díaz de León, México, 1879, t. 1, p. 120.

Desde este punto de vista, en primer lugar y de una manera preferente, son tribunales para los efectos del artículo 14 constitucional, los tribunales judiciales que derivan de la propia Constitución su facultad de "decir el derecho"; pero, además podrán ser tribunales y ejercer funciones jurisdiccionales, aquéllos organismos que deriven su facultad para conocer y resolver de controversias entre particulares, con capacidad para imponer sus sentencias, de un texto expreso de la Constitución, como por ejemplo, las juntas de Conciliación y Arbitraje, que derivan sus facultades del artículo 123 constitucional y las autoridades agrarias que derivan también sus facultades específicas del artículo 27 constitucional. Por otra parte, todos los problemas relativos a la constitucionalidad de los tribunales administrativos han quedado resueltos desde que se reformó la parte final de la fracción 1 del artículo 104 de la Constitución, que habla de "tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.."

Para concluir este ensayo sobre la garantía de audiencia, limitado en muchos aspectos por el destino del mismo, creo necesario, como un corolario, consignar las conclusiones a que en mi opinión debe llegarse:

I. Existe un debido proceso legal consignado en el artículo 14 constitucional; pero un proceso legal mexicano, sin vínculos de dependencia con el anglosajón, que se ha ido formando como consecuencia de los avatares de la interpretación de la norma mencionada por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

II. Este debido proceso legal mexicano consiste, esencialmente, en la vigencia y respeto de la llamada garantía de audiencia de tradición secular en México, que se puede definir, aproximadamente, por medio de la clásica fórmula española: nadie puede ser afectado en su persona, propiedades y derechos, sin antes haber sido oído en juicio y vencido por derecho.

III. Nuestro debido proceso legal mexicano —la garantía de audiencia— tiene dos aspectos esenciales, uno de fondo y otro de forma.

a) El requisito de fondo lo podemos expresar en los siguientes términos: Nadie puede ser privado de la vida, la libertad, sus propiedades, posesiones y derechos, mientras se encuentre en estado de indefensión.

b) Los requisitos de forma son los siguientes: para poder privar a un particular de la vida, libertad, propiedades, posesiones y derechos, debe existir un juicio previo, tramitado asimismo ante tribunales previamente establecidos y en este juicio deben satisfacerse las formalidades esenciales del procedimiento.

IV. El respeto del debido proceso legal mexicano —de la garantía de audiencia— se impone constitucionalmente, en primer lugar, y de manera preferente, al poder legislativo que no puede expedir una ley que afecte la vida, la libertad o las propiedades de los particulares, sin establecer estrictamente los requisitos de fondo y de forma de la garantía y, en segundo, a las autoridades encargadas de aplicar las leyes.