

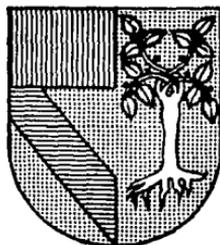
308909

42
Zej

UNIVERSIDAD PANAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO

Con estudios incorporados a la Universidad Nacional Autónoma de México



ANALISIS JURIDICO DE LAS EXCEPCIONES A LA GARANTIA DE AUDIENCIA

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ERNESTO FRANCISCO SILVAS MEDINA

DIRECTOR DE TESIS: DR JUAN FEDERICO ARRIOLA CANTERO.

MEXICO, D. F.

1995

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

UNAM



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A DIOS

A MIS QUERIDISIMOS PADRES

**A MIS HERMANOS:
LUIS Y ALBERTO**

**A MIS SOBRINOS:
KARINA Y FERNANDO**

GRACIAS.

INDICE

CAPITULO I.- BREVES ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA

- 1.1. LOS DERECHOS DEL HOMBRE.
- 1.2. LA CONSTITUCION DE 1857.
- 1.3. LA CONSTITUCION DE 1917.

CAPITULO II.- LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. ASPECTO GENERAL

- 2.1. CONCEPTO DE GARANTIA INDIVIDUAL.
- 2.2. ELEMENTOS DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.
 - 2.2.1. RELACION JURIDICA DE SUPRA A SUBORDINACION.
 - 2.2.2. SUJETO ACTIVO DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.
 - 2.2.3. SUJETO PASIVO DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.
 - 2.2.4. OBJETO DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.
- 2.3. FUENTE DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.
- 2.4. CLASIFICACION DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.

CAPITULO III.- LA SEGURIDAD JURIDICA Y LA GARANTIA DE AUDIENCIA.

- 3.1. LAS GARANTIAS DE SEGURIDAD JURIDICA.
- 3.2. LA GARANTIA DE AUDIENCIA.
 - 3.2.1. TITULARES DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA.
 - 3.2.2. ACTO DE PRIVACION.
 - 3.2.3. BIENES JURIDICOS PROTEGIDOS POR LA GARANTIA DE AUDIENCIA.
 - 3.2.4. MOMENTO EN QUE DEBE OTORGARSE LA GARANTIA DE AUDIENCIA.
 - 3.2.5. GARANTIA "MEDIANTE JUICIO".
 - 3.2.6. GARANTIA DE JUICIO "SEGUIDO ANTE LOS TRIBUNALES PREVIAMENTE ESTABLECIDOS".
 - 3.2.7. GARANTIA DE "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO".
 - 3.2.8. GARANTIA DE LA EMISION DEL ACTO PRIVATIVO "CONFORME A LAS LEYES EXPEDIDAS CON ANTERIORIDAD AL HECHO".
- 3.3. LA GARANTIA DE AUDIENCIA EN MATERIA LEGISLATIVA.

**CAPITULO IV.- EXCEPCIONES A LA GARANTIA DE AUDIENCIA.
PARTE GENERAL**

- 4.1. EFECTOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA POR PARTE DE LAS AUTORIDADES.
- 4.2. SIGNIFICADO Y CONSECUENCIA JURIDICA DE LAS EXCEPCIONES A LA GARANTIA DE AUDIENCIA.
 - 4.2.1. LA GARANTIA DE LEGALIDAD.
 - 4.2.2. TITULARES DE LA GARANTIA DE LEGALIDAD.
 - 4.2.3. ACTO DE MOLESTIA.
 - 4.2.4. BIENES JURIDICOS PROTEGIDOS POR LA GARANTIA DE LEGALIDAD.
 - 4.2.5. MOMENTO EN QUE DEBE OTORGARSE LA GARANTIA DE LEGALIDAD.
 - 4.2.6. LA GARANTIA DE MANDAMIENTO ESCRITO.
 - 4.2.7. GARANTIA DE AUTORIDAD COMPETENTE.
 - 4.2.8. GARANTIA DE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LA CAUSA LEGAL DEL PROCEDIMIENTO.
 - 4.2.9. LA GARANTIA DE LEGALIDAD EN MATERIA LEGISLATIVA.
- 4.3. FUNDAMENTACION LEGAL Y PREVISION CONSTITUCIONAL DE LAS EXCEPCIONES A LA GARANTIA DE AUDIENCIA.
- 4.4. FUNDAMENTACION FILOSOFICA-SOCIOLOGICA DE LAS EXCEPCIONES A LA GARANTIA DE AUDIENCIA.

CAPITULO V.- SUPUESTOS DE EXCEPCION A LA GARANTIA DE AUDIENCIA

- 5.1. SUPUESTOS DE EXCEPCION A LA GARANTIA DE AUDIENCIA.
- 5.1.2. LA JURISPRUDENCIA COMO FUENTE DE DERECHO Y COMO FUNCION INTERPRETATIVA DE LA LEY.
- 5.2. LA ORDEN DE APREHENSION COMO EXCEPCION A LA GARANTIA DE AUDIENCIA.
- 5.3. LA EXPROPIACION COMO EXCEPCION A LA GARANTIA DE AUDIENCIA.
- 5.4. EXCEPCION A LA GARANTIA DE AUDIENCIA EN MATERIA IMPOSITIVA.
- 5.5. EL ARTICULO 33 CONSTITUCIONAL COMO EXCEPCION A LA GARANTIA DE AUDIENCIA.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

La garantía de audiencia prevista en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional constituye una de las piezas fundamentales de nuestro sistema jurídico.

Como garantía de seguridad jurídica que es, otorga a la esfera jurídica de los gobernados, mediante los bienes jurídicos que la misma tutela, una amplia protección que le permite a éstos el pleno y libre ejercicio de sus derechos, imponiendo a las autoridades reglas jurídicas en su actuación, las cuales deben acatar en la emisión de actos de privación de derechos para poder válidamente afectar la esfera jurídica de dichos gobernados, evitando con ello, la existencia de actos arbitrarios de autoridad.

Sin embargo, la tutela que confiere la garantía de audiencia no opera en forma absoluta, ya que existen casos de excepción a dicha garantía previstos en nuestra Constitución, en virtud de los cuales, determinados bienes jurídicos y ante ciertas circunstancias, los gobernados pueden verse afectados por actos de autoridad de carácter privativo en relación con los cuales las autoridades no están obligadas a dar cumplimiento a la citada garantía individual.

El objetivo que perseguimos con el presente trabajo de tesis es precisar cuales son los supuestos de excepción a la garantía de audiencia, determinar el contenido y alcance de dichos supuestos, la consecuencia jurídica de los mismos, la naturaleza de los actos de autoridad que constituyen tales supuestos de excepción, así como establecer su justificación respecto de su previsión constitucional.

Para lograr tal objetivo, iniciaremos en el Capítulo I del presente trabajo con una breve exposición de los antecedentes históricos de la garantía de audiencia, remitiéndonos en forma directa a las Constituciones de 1857 y 1917.

Por otra parte, en el Capítulo II, analizaremos el concepto de garantía individual, los elementos que tal concepto abarca, así como la clasificación de las garantías individuales que ha sido establecida por la doctrina.

Asimismo, examinaremos el principio de seguridad jurídica, las garantías de seguridad jurídica, así como cada uno de los conceptos que contiene el texto de la garantía de audiencia, todo ello en el Capítulo III.

En el Capítulo IV estudiaremos el significado, consecuencias y alcance jurídico de las excepciones a la garantía de audiencia, la garantía de legalidad, así como la fundamentación legal y filosófica-sociológica de la existencia de dichos supuestos de excepción.

Finalmente, en el Capítulo V del presente trabajo, analizaremos los supuestos específicos de excepción a la garantía de audiencia que se encuentran previstos en nuestra Constitución y que han sido sustentados a través de criterios jurisprudenciales, precisando las características que revisten para determinar las razones por las que los mismos pueden ser considerados o no como excepciones a la garantía de audiencia, y por ende, como supuestos en donde existe la inoperancia de tal garantía.

CAPITULO I

BREVES ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA

1.1. LOS DERECHOS DEL HOMBRE.

El dar inicio al presente trabajo de tesis tratando, aunque en forma muy general, el tema denominado "Los Derechos del Hombre" obedece a razones especiales, ya que para poder abordar el tema relativo a los antecedentes históricos de la garantía de audiencia y posteriormente el estudio de dicha garantía como tal y al de sus excepciones, es necesario que antes hagamos algunas consideraciones sobre aquellos derechos inherentes a la naturaleza del hombre como persona, es decir, los derechos del hombre, también llamados derechos naturales o fundamentales, los cuales, al ser reconocidos por los órganos legislativos del Estado, asumiendo por tanto positividad, adquieren obligatoriedad jurídica frente a las autoridades estatales, convirtiéndose así los citados derechos del hombre en el contenido de los derechos subjetivos públicos, los cuales, a su vez, como analizaremos en temas posteriores, son un elemento esencial integrante de las garantías individuales, de tal forma que, existe una estrecha relación entre los derechos del hombre, los derechos subjetivos públicos y las garantías individuales.

Para entender la razón de estas afirmaciones, es necesario partir del análisis del concepto raíz, es decir, de lo que es el hombre.

A lo largo de la historia del pensamiento no sólo filosófico, sino también, antropológico y sociológico, se han dado diversas concepciones del hombre. Ahora bien, no es nuestra intención hacer un estudio histórico de la idea del hombre desde dichos puntos de vista, lo cual sería un asunto muy largo y nos desviaríamos del objetivo del tema que nos ocupa, por ello, abordaremos el concepto del hombre entendido como persona, ya que la existencia de los derechos del hombre, como derechos inherentes a la naturaleza humana, se deduce de modo inmediato del hecho mismo de que el hombre es persona, esto es, la

noción misma de persona conlleva en el hombre la existencia de derechos por título natural.

"La nota esencial de la persona reside en que es un ser dueño de sí. La perfección entitativa de la persona es tan alta, es ser con tal intensidad, que domina su propio ser. La nota distintiva de la persona es la posesión de su ser y la incapacidad ontológica de ser pertenencia ajena; la persona es dueña de sus actos ontológicamente, esto es, por la razón es capaz de dominar el curso de sus actos pero, a la vez, se autopertenece así mismo, y es radicalmente incapaz de pertenecer a otro. Por lo tanto, todos los bienes inherentes a su propio ser son objeto de su dominio, son suyos en el sentido más propio y estricto. Esto supuesto, es evidente que el conjunto de bienes inherentes a su ser representan cosas suyas, que los demás no pueden interferir y de las que no pueden apropiarse más que por vía de fuerza y violencia, que lesionaría el estatuto ontológico de la persona; son pues, derechos de la persona, derechos que la persona tiene en virtud de su naturaleza. Se trata de derechos naturales del hombre en el sentido más riguroso y estricto de la palabra. Estos derechos o bienes, que pertenecen a la persona por ser integrantes de su ser, sobre el que la persona tiene el más riguroso y estricto dominio, engendran en los demás el deber de respeto....."¹

Es necesario que el hombre posea la capacidad ontológica de ser sujeto de derecho para que tenga verdaderos derechos, y tal capacidad la tiene por su condición de ser persona, ya que únicamente el ser dueño de sí, es capaz de tener un verdadero y propio dominio sobre algo, sea interior o exterior a él. La persona, porque es dueña de sí, es naturalmente titular de derechos naturales.

La condición de persona del hombre es el fundamento último de todo derecho, tanto natural como positivo, ya que "la personalidad humana es una forma de ser el hombre, o sea, es la

¹ - Javier Hervada. Introducción Crítica al Derecho Natural. México. Editora de Revistas. 1985. p. 83.

intensidad de ser propia de la esencia humana. Como intensidad de ser que es, la personalidad atañe a la misma esencia del hombre y, en cuanto se refiere al obrar humano, que es lo que tiene relación directa con el derecho, concierne a la esencia como principio de operación. Pues bien, la esencia como principio de operación es lo que llamamos naturaleza humana. El fundamento de todo derecho es, por tanto, la naturaleza humana." ²

El hombre, en virtud de que es un ser racional, tiene un autodomínio o dignidad, es decir, tiene un tal ser que se autopertenece, por tratarse de un ser libre, con inteligencia y voluntad, y ese dominio que tiene sobre si mismo se manifiesta en que es dueño de sus actos; ahora bien, este autopertenecimiento es ontológico, no jurídico, es decir, se refiere a su ser, lo hace dueño de su vida e integridad corporal y ya cuando aparece otro ser, dicho autopertenecimiento se convierte en jurídico, ya que existe una relación de bilateralidad, es decir, entre diversas personas, siendo en este tipo de relaciones donde surge el derecho como orden regulador de una sociedad.

Como ya hemos anotado, constituyen derechos con título natural aquellos bienes inherentes al ser del hombre; es así, que el hombre es titular de estos derechos en virtud de su misma condición de persona, como ser que tiene el dominio de sí, y en consecuencia, de su entorno. Se trata, pues, de derechos cuyo título reside en la naturaleza humana, inalienables, inalterables e imprescriptibles.³

².- Ibid., p. 89

³.- A los derechos inherentes a la naturaleza humana, el maestro Javier Hervada, en su obra antes citada, los denomina como derechos naturales y los clasifica en dos: derechos naturales originarios y derechos naturales subsiguientes. Los primeros son aquellos que proceden de la naturaleza humana considerada en sí misma, y por lo tanto, son propios de todos los hombres en cualquier periodo de la historia humana; los segundos, son aquellos que dimanen de la naturaleza humana en relación a situaciones creadas por el hombre. Los derechos originarios, a su vez, se dividen en primarios y derivados. llamándose derechos primarios a aquellos derechos que representan los bienes fundamentales de la naturaleza humana y los que corresponden a sus tendencias básicas; denominándose derechos derivados a aquellos que son manifestaciones y derivaciones de un derecho primario.

El maestro Juventino Castro, citando al jurista Alfonso Noriega, afirma "los derechos del hombre, son derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de las cosas, que el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico y social, que permite el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social"⁴.

Los derechos del hombre constituyen condiciones indispensables para que el individuo realice sus propios fines, desarrollando su personalidad, es decir, condiciones necesarias para que el hombre pueda desarrollar su naturaleza hasta llevarla a su plenitud.

Por ello, respetar y satisfacer tales derechos es una cuestión de justicia en el sentido propio del término, en razón de lo cual, en la conformación de una sociedad, de un Estado, los derechos del hombre deben ser reconocidos y respetados, esto es, todo Estado debe reconocer, respetar y proteger tales derechos mediante la creación de un orden jurídico, correspondiendo a todo poder de autoridad y a toda norma jurídica positiva la misma obligación.

Los derechos del hombre y las condiciones extrínsecas necesarias para el desarrollo de la personalidad humana, se encuentran contenidas a título de derechos subjetivos públicos dentro de nuestra Constitución, bien sea a manera de garantías de libertad, igualdad, propiedad o seguridad jurídica.

De las consideraciones expuestas en los párrafos que anteceden, se puede comprender la relación existente entre derechos del hombre y las garantías individuales, ya que los

⁴ - Juventino V. Castro, Garantías y Amparo, 6a. ed., México, Porrúa, 1989, p. 22

primeros constituyen el contenido de los derechos subjetivos públicos, y éstos a su vez, forman parte integrante de las garantías individuales.

Las garantías individuales implican la consagración jurídico-positiva de los derechos del hombre, al investirlos de obligatoriedad e imperatividad para atribuirles respetabilidad por parte de las autoridades estatales y del Estado mismo.

Ahora bien, la previsión de los derechos del hombre a manera de derechos subjetivos públicos quedará mejor comprendida al llegar al segundo Capítulo de este trabajo, en donde analizaremos a éstos como uno de los elementos integrantes de las garantías individuales.

Procede señalar, que la relación derechos del hombre-derechos subjetivos públicos-garantías individuales, se da en concreto con respecto a los individuos personas físicas como sujetos activos de dichas garantías, es decir, como gobernados, ya que además existen las personas morales quienes, como veremos en su oportunidad, también actúan en el plano de gobernados, siendo de igual forma sujetos activos de las garantías individuales. En otras palabras, los derechos del hombre son una de las especies que abarcan a los derechos subjetivos públicos, y por ende, constituyen el contenido parcial de dichas garantías.

1.2. LA CONSTITUCION DE 1857

Para hacer alusión a los antecedentes históricos de la garantía de audiencia, podríamos remitirnos muchos años atrás en la historia y referimos a diversos precedentes legislativos, tanto de carácter nacional, como lo son, el Decreto Constitucional para la libertad de la

América Mexicana ⁵ y el segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del año de 1942 ⁶; como de carácter extranjero, y en especial, del Derecho Anglo-americano y del Derecho Español, ya que se acepta, en términos generales, la influencia de ambos derechos en la creación de la garantía de audiencia que estatuye nuestra Constitución; tales como la Carta Magna impuesta a Juan sin Tierra en 1215⁷, el juramento del Rey don Alfonso IX, en las Cortes de León⁸, así como, la norma expedida en 1448 por el rey Don Juan en Valladolid⁹; antecedentes que si bien no contemplaban un derecho subjetivo público en los términos de la garantía individual que se consigna en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución vigente, si contemplaban una institución o derecho similar a la misma.

Sin embargo, y en razón de que el presente trabajo de tesis no persigue fines históricos, sin por ello restar importancia a la historia, nos situaremos directamente a analizar el contenido de la garantía de audiencia en la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857, ya que dicha Constitución, a diferencia de las constituciones anteriores, es la primera que señala un capítulo especial enumerando los derechos del hombre a manera de garantías

⁵.- El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, en su artículo 31 establecía: "Ninguno debe ser Juzgado ni sentenciado, sino después de haber sido oído legalmente"; sin embargo, dicho decreto nunca entró en vigor en un México independiente.

⁶.- El segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 2 de noviembre de 1842, en su artículo 11^o, establecía: "Tanto para privar, como para suspender a un ciudadano de sus derechos, se necesita declaración de la autoridad competente en las formas que prevenga la ley. Tampoco podrá ejercerlos, sin justificar la posesión de estado, con el documento que la ley establezca."

⁷.- El antecedente más remoto de la garantía de audiencia es, como lo indica el maestro Juventino Castro, en su obra antes citada, el artículo 29 de la Carta Magna, expedida por Juan Sin Tierra, monarca inglés que se vió fuertemente presionado por los barones ingleses, y quienes le arrancaron un serie de derechos para ellos mismos y para los súbditos en general. Dicho artículo establecía: "Ningún hombre libre será detenido ni preso, ni desposeído de su tenencia, de sus libertades o libres usos, ni puesto fuera de la Ley, ni exiliado, ni molestado de manera alguna; y nos no pondremos ni haremos poner mano sobre él, a no ser en virtud de un juicio legal de sus Pares y según la ley de la tierra"; entendiéndose por ley de la tierra la aplicación de las normas consuetudinarias del common law y las leyes que dictara el Parlamento.

⁸.- En el año de 1186 el Rey don Alfonso IX, en las Cortes de León, se obligó bajo juramento, a no proceder contra los súbditos sino por las formas tutelares del juicio. Esta disposición se encuentra consignada en la Novísima Recopilación, y la heredamos por conducto de las Leyes de Indias.

⁹.- En el Derecho Español encontramos una norma muy importante en la que en forma expresa y categórica el rey Don Juan ordenó en Valladolid en el año de 1448, que: "No se cumplan las reales cartas para desposeder a alguno de sus bienes, sin ser antes oído y vencido."

individuales, agregando de manera explícita la obligación de que las autoridades y las leyes respeten y sostengan las garantías que otorgaba dicha Constitución, y en prever el medio para asegurar el goce de las garantías individuales, es decir, el juicio de amparo.¹⁰

El proyecto original de constitución presentado al Congreso Constituyente de 1856 por la Comisión encargada de su elaboración, pretendió establecer la garantía de audiencia en los términos de los siguientes artículos:

"Artículo 21.- Nadie puede ser despojado de sus propiedades o derechos, ni proscrito, desterrado o confinado, sino por sentencia judicial pronunciada según las formas y bajo las condiciones establecidas en las leyes del país".

"Artículo 26.- Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sino en virtud de sentencia dictada por autoridad competente y según las formas y bajo las condiciones establecidas en las leyes del país."

Como lo indica el maestro Rabasa ¹¹ , "el origen de estos artículos debe buscarse, como el de la mayor parte de los de nuestra Carta Magna, en la Constitución americana, de donde nuestros legisladores tomaban, ampliándolos al modo latino o por desconfianza o por tendencias de generalización, los preceptos que habían de consagrar nuestros derechos fundamentales o establecer nuestra organización política."

El texto que corresponde a los artículos antes transcritos, es el de la Enmienda 5ª a la Constitución de los Estados Unidos de América, cuyo texto establece en lo conducente:

¹⁰ .- Isidro Montiel y Duarte. Estudio sobre Garantías Individuales; 5a. ed., México, Porrúa, 1991, págs. 22 y 23 a 26

¹¹ .- Emilio Rabasa. El Artículo 14 y El Juicio Constitucional; 4a. ed., México, Porrúa, 1978, p. 3

"Nadie estará.....ni se le privará de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal."¹²

A través de tal restricción al poder federal se consagraba la garantía del "debido proceso legal", la cual fue adoptada, a su vez, del derecho inglés por los emigrantes ingleses al colonizar los Estados Unidos.

La garantía del debido proceso legal, figura también en la 14ª Enmienda a la Constitución americana como prohibición al poder de los estados en los siguientes términos:

".....tampoco podrá Estado alguno privar a cualquier persona de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal."¹³

Durante la época del Constituyente de 1856, en el contexto de nuestro país había sido muy frecuente que los ciudadanos fueran objeto de la aplicación de castigos o destierros sin que se les practicara un juicio previo, o por simple mandamiento o decreto de las autoridades gubernativas, o por virtud de resoluciones legislativas, situación que explica el que se hubiesen empleado en el proyecto de constitución, dos artículos para prevér una sola garantía.

De la lectura de los artículos 21 y 26 del proyecto de constitución antes anotados, se puede observar que la intención de los constituyentes de 1856 era la de establecer una garantía individual que protegiera a los derechos de los gobernados de actos arbitrarios de autoridad de carácter privativo, condicionando la privación de los mismos a la existencia de una sentencia dictada dentro de un procedimiento judicial que fuere sustanciado según las

¹² - Texto en español tomado de la obra de: Hamilton, Madison y Jay. *El Federalista*. 2a. ed., México. Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 396

¹³ - *Ibid.*, p. 397

formas y bajo las condiciones exigidas por la ley, es decir, la instauración de la garantía del debido proceso legal instituido a su vez por la Constitución americana.

En la sesión del Congreso Constituyente del 14 de agosto de 1856 se puso a discusión el artículo 21, y al efectuar su análisis los miembros del constituyente observaron que tanto el artículo 21 como el 26 del proyecto de constitución en el fondo establecían exactamente lo mismo, ya que si bien enumeraban distintos derechos protegidos; por un lado, el artículo 21 del proyecto se refería al despojo de derechos o propiedades, proscripción, destierro y confinamiento, y por su parte, el artículo 26 se refería en general, a la vida, la propiedad y la libertad, la garantía prevista en ambos era la del debido proceso legal.

Ante ello, la Comisión solicitó se retirara el artículo 21 para presentar en su lugar el artículo 26, petición que, sin más discusión, fue aprobada por unanimidad de los 79 diputados presentes.

Al respecto el maestro Rabasa¹⁴ comenta: "Era innecesario exigir, en el artículo 21, sentencia judicial, pues con la expresión de autoridad competente, menos expuesta a deficiencias o argucias, quedaba el precepto cabal; supuesto que el artículo 30 del proyecto decía ya, que "la aplicación de las penas propiamente tales, es exclusiva de la autoridad judicial". La garantía contra el despojo de propiedades y derechos (que también son propiedades) quedaba en el artículo 26 dentro de la protección general de la propiedad; la que defendía contra la proscripción, el destierro y el confinamiento, quedaba satisfecha en el mismo mandamiento por la consagración de la libertad como derecho del hombre. Los oradores del Constituyente hicieron, pues, muy bien en combatir por inútil el artículo 21, y la Comisión obró perfectamente retirándolo, para dejar por ambos el 26, mucho más aceptable. "

¹⁴ .- Emilio Rabasa. op. cit., p. 7

Posteriormente, en la Sesión del 21 de agosto de 1856 se discutió el citado artículo 26 del proyecto de constitución.

En aquel entonces, entre los constituyentes existía una fuerte corriente abolicionista de la pena de muerte, por lo que al iniciar la discusión de dicho precepto los congresistas partidarios de tal abolición objetaron su estudio, ya que entre los bienes jurídicos enunciados en su texto se encontraba la vida, y en consecuencia, su discusión y aprobación presuponía la aceptación de la pena de muerte.

En este sentido el Diputado Gamboa, expresó: "que tomaba la palabra contra el artículo 26 ya que creía que prejugaba una cuestión que debía resolverse al aprobarse o desecharse el 33¹⁵ del proyecto; 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, continuando su discurso, reducido exclusivamente a combatir la pena de muerte, que veía autorizada en el artículo a discusión."¹⁶

Al Diputado Gamboa, lo secundaron los Diputados Olvera, Mata, Arriaga y Guzmán; y argumentaban que si votaban y aprobaban la mención de que nadie puede ser privado de la vida, sino en virtud de sentencia que se ajustara a determinados requisitos, ello equivaldría a pronunciarse de antemano por la aprobación de dicha pena.

Posteriormente, siguiendo con el debate del artículo 26, el Diputado Cerqueda manifestó que podían existir actos arbitrarios que no atacasen precisamente la vida, la libertad, ni la

¹⁵ - El artículo 33 del proyecto de constitución establecía: "Para la abolición de la pena de muerte, queda a cargo del poder administrativo establecer a la mayor brevedad el régimen penitenciario. Entretanto, queda abolida para los delitos políticos y no podrá extenderse a otros casos que al traidor a la patria, al saltador, al incendiario, al parricida y al homicida con alevosía, premeditación y ventaja."

¹⁶ - Emilio Rabasa. op. cit., p. 10

propiedad, por lo que para generalizar los bienes objeto de tutela propuso como expresión que los comprendiera se dijera que en materia civil o criminal no podría haber fallos sino, con las garantías contempladas en el artículo 26, esto es, la de sentencia dictada por autoridad competente y según las formas expresamente fijadas en la ley y exactamente aplicables al caso.

Ello expuesto, la Comisión tras una breve deliberación presentó su proyecto conforme con lo indicado por el Diputado Cerqueda, quedando redactado el texto definitivo del artículo 26 bajo el numeral 14, el cual en lo conducente establecía:

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

Tal texto fue aprobado por los congresistas por 84 votos contra dos, de forma tal que la discusión que sobre este respecto surgió durante la Sesión del 21 de agosto de 1856, desvió la atención de los constituyentes, y les impidió meditar en la esencia y contenido de la garantía que pretendía establecerse en el artículo 26 propuesto a discusión, y en consecuencia, a cambio de la garantía contenida en la Enmienda 5ª a la Constitución norteamericana, la cual se pretendía instituir en nuestra Carta Fundamental, el constituyente acabó por consagrar en el artículo 14 de la Constitución de 1857 la garantía de legalidad o exacta aplicación de la ley en materia judicial.

El contenido de dicha garantía de exacta aplicación de la ley en materia judicial se constituye, como indica el maestro Montiel y Duarte¹⁷, por la prohibición al Congreso de la Unión de leyes retroactivas, la idea profunda de que tanto la tramitación de los juicios como la sentencia de las cuestiones judiciales ha de poder fundarse precisamente en ley, y

¹⁷.- Isidro Montiel y Duarte. op. cit., págs. 367 a 376

la necesidad de que tal sentencia sea aplicada por un tribunal que se haya establecido previamente a la iniciación formal de la causa civil o criminal.

Al respecto el maestro Rabasa¹⁸ manifiesta , "ya se ve cómo el artículo 26 no fue nunca materia de discusión ni en su fondo ni en su forma; ya se ve cómo si hubiera tenido el número 34 había sido aprobado sin objeción ninguna. Y, sin embargo, el precepto de la Constitución americana, que los autores de la nuestra entendieron adoptar y que tenía a su favor las opiniones todas y todas las voluntades, quedó en nuestra ley desnaturalizado por completo , falseado en el carácter, rebajado en alteza, redundante y maltratado en la estructura. Primero, una maltraída ampliación del sencillo concepto del original, que pudo traducirse literalmente; después, una objeción sobre la oportunidad de discutirse antes del artículo 33, que pudo subsanarse con sólo aplazar el debate para cuando aquél se hubiese aprobado, trajeron modificaciones que parecían simplemente de redacción; y lo que de hecho resultó, fue que el artículo, cuyo objeto era amparar a el hombre contra el poder político, mediante la intervención forzosa de los tribunales, como depositarios de la ley y representantes de la justicia, se convirtió en garantía contra los abusos de malos jueces y las argucias más o menos importantes de la gente de curia."

Asimismo, el maestro Burgoa¹⁹ destaca sobre el particular, que el Congreso Constituyente al aprobar el nuevo precepto proyectado, alteró substancialmente el precepto original del artículo 26 , haciendo dos substituciones que cambiaron el alcance y sentido jurídico de la garantía de audiencia contenida en él.

La primera de las substituciones consistió en reemplazar el acto de autoridad condicionado (privación de la vida, la libertad o la propiedad) por el procedimiento judicial, supeditando

¹⁸ - Emilio Rabasa. op. cit., p. 12

¹⁹ - Ignacio Burgoa Orihuela. Las Garantías Individuales: 23a. ed., México. Porrúa. 1991. págs. 520 y 521

las sentencias respectivas a la aplicación exacta de la ley; de tal forma que, en lugar de consignar la garantía de audiencia previa a todo acto de privación, se instituyó una garantía de legalidad exacta en materia judicial mediante la oración: "Nadie puede ser juzgado ni sentenciado."

En cuanto a la segunda sustitución, continúa explicando el maestro Burgoa, encontramos que se empleó el concepto de leyes en lugar de el concepto de formas utilizado en el multicitado artículo 26 del proyecto constitucional, lo cual trajo consigo graves consecuencias jurídicas de interpretación. Al disponer el artículo 14 que era necesaria la existencia de una ley para poder juzgar y sentenciar a un individuo, y no que simplemente se observaran las formas legales, se dedujo, con apoyo en su misma redacción, que dicho precepto consagraba la garantía de la exacta aplicación de la ley, hecho del que se aprovecharon los postulantes para acudir a la Justicia Federal en demanda de amparo contra sentencias dictadas en juicios civiles o criminales en los que, se argumentaba, no se había aplicado exactamente la disposición legal correspondiente.

Consiguientemente, tal interpretación vino a desvirtuar completamente el espíritu que animó a los artículos 21 y 26 del proyecto constitucional, en los que sus autores pretendieron consagrar una verdadera garantía de audiencia en favor del gobernado frente a actos privativos de sus bienes jurídicos, ya que se sustituyó el derecho de "ser oído" mediante determinadas formalidades judiciales, por la exigencia de que todo fallo civil o penal debería contener la referencia exacta, sin discrepancia alguna, de la ley "dada con anterioridad" al caso concreto de que se conociese.

Finalmente expone el maestro Burgoa, era suficiente, conforme a dicha interpretación, que un hecho individual ofreciese alguna nota o modalidad especial no prevista en el precepto

legal aplicado en una sentencia judicial, para que surgiera la posibilidad de impugnar ésta en la vía de amparo por "violación a la garantía de la exacta aplicación de la ley".

1.3. LA CONSTITUCION DE 1917.

Uno de los aspectos de la Constitución de 1857 que fue objeto de reformas al presentarse el proyecto de constitución de 1916, por parte de Venustiano Carranza, fue el relativo a las garantías individuales.

En el mensaje dado por dicho primer mandatario al Congreso Constituyente de Querétaro el 1º de diciembre de 1916, a efecto de someter a su aprobación el citado proyecto, manifestó que si bien, la Constitución Política de 1857 había sido un gran legado, a la sombra de la cual se había consolidado la nacionalidad mexicana, llevando en sus preceptos la consagración de los más altos principios; desafortunadamente, los legisladores se habían conformado con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a la práctica, acomodándolos a las necesidades del pueblo mexicano para darle pronta y cumplida satisfacción, de forma tal, que la Constitución tenía el aspecto de fórmulas abstractas en las cuales se condensaban conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no se había podido derivar sino poca o ninguna utilidad positiva.

La Constitución de 1857 consagraba a los derechos del hombre como la base y objeto de las instituciones sociales, sin embargo, a decir de Venustiano Carranza, no otorgó a esos derechos las garantías debidas, lo que tampoco hicieron las leyes secundarias, que no llegaron a castigar severamente la violación de aquellas, porque sólo fijaba penas

nugatorias, por insignificantes, que casi nunca se hicieron efectivas, de manera que la libertad individual había quedado a merced de los gobernantes.

Ante ello, el primer mandatario proponía reformas tendientes a evitar ese mal, así propuso reformas específicas a la sección primera del título primero de la Constitución de 1857.

En el referido mensaje, si bien Venustiano Carranza no habló de todas las reformas que contenía su proyecto, si destacó algunas que a su consideración revestían especial importancia, entre ellas, la relativa al artículo 14 constitucional, en la que, como ya apuntamos, se contenía la garantía de la exacta aplicación de la ley.

Al respecto, manifestó: "El artículo 14 de la Constitución de 1857, que en concepto de los constituyentes, según el texto de aquél y al tenor de las discusiones a que dió lugar, no se refirió más que a los juicios del orden penal, después de muchas vacilaciones y de resoluciones encontradas de la Suprema Corte, vino definitivamente a extenderse a los juicios civiles, lo que dió por resultado, según antes expresé, a que la autoridad judicial de la federación se convirtiese en revisora judicial de todos los actos de las autoridades judiciales de los Estados; que el poder central, por la sugestión en que tuvo siempre a la Corte, pudiese ingerirse en la acción de los tribunales comunes, ya como motivo de un interés político, ya por favorecer los intereses de algún amigo o protegido, y que debido al abuso del amparo, se recargasen las labores de la autoridad judicial federal y se entorpeciese la marcha de los juicios del orden común.

Sin embargo, de esto hay que reconocer que en el fondo de la tendencia a dar al artículo 14 una extensión indebida, estaba la necesidad ingente de reducir a la autoridad judicial de los Estados a sus justos límites, pues bien pronto se palpó que convertidos los jueces en instrumentos ciegos de los gobernadores, que descaradamente se inmiscuían en asuntos que

estaban por completo fuera de su alcance, de sus atribuciones, se hacía preciso tener un recurso, acudiendo a la autoridad judicial federal para reprimir tantos excesos."²⁰

Así pues, en aras de crear fórmulas que tuviesen una mayor aplicación y apego a la realidad y con la finalidad de evitar los excesos que se venían dando en la práctica judicial, a los que se refiere Venustiano Carranza en su mensaje, y que de igual forma destaca el maestro Burgoa, según lo asentado en el tema anterior, se dió un nuevo texto para la garantía de audiencia, sometido a la aprobación del Congreso Constituyente de Querétaro de 1916, el cual estaba plasmado en el segundo párrafo del numeral 14 del citado proyecto, mismo que, en su totalidad, quedó redactado en los siguientes términos:

"A ninguna ley se le 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 aun 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 de derecho."

²⁰ - Felipe Tena Ramírez. Leves Fundamentales de México 1808-1989: 15a. ed., México. Porrúa. 1989, págs. 750 y 751

En la 18ª sesión ordinaria del Congreso Constituyente de 1916, celebrada la tarde del miércoles 20 de diciembre de dicho año, se leyó el dictamen sobre el artículo 14 del proyecto de constitución en los términos del texto antes transcrito; y fue en la 19ª sesión ordinaria, celebrada la tarde del 21 de diciembre del mismo año, cuando sin discusión alguna se procedió a su votación siendo aprobado el precepto por unanimidad, según consta en el Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917.²³

Podemos observar que la disposición contenida en el numeral catorce de la Constitución de 1857, se amplió en la nueva redacción de la Constitución de 1917, con dos párrafos, precisando por un lado la exacta aplicación de la ley en materia penal y civil, y por otro lado, en su segundo párrafo se instituye la garantía de audiencia, que corresponde a la fórmula norteamericana del debido proceso legal.

Ahora bien, comparando el texto del artículo 14 de la Constitución de 1857, con el correspondiente al de la garantía de audiencia prevista en el segundo párrafo del mismo numeral de la Constitución vigente, podemos resaltar lo siguiente:

El texto definitivo de la Constitución de 1857, en su primera parte disponía: "Nadie puede ser juzgado ni sentenciado", redacción que tuvo lugar por diversos motivos, los cuales ya quedaron expuestos con anterioridad, y la cual fue sustituida en la redacción de la Constitución de 1917, por la siguiente: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos", es decir, en la Constitución vigente se enuncian los bienes jurídicamente tutelados por la garantía, retomando así, la redacción del

²³ - Congreso Constituyente 1916-1917. Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Tomo I. México. Imprenta de la Secretaría de Gobernación. 1917. p 594

artículo 26 del Proyecto de la Constitución de 1857, a la cual se añadieron los vocablos "posesiones o derechos".

Por lo que respecta a la segunda parte del precepto de referencia, el texto de la Constitución de 1857 disponía: "sino por leyes dadas con anterioridad al hecho, y exactamente aplicadas a él por el tribunal previamente establecido por la ley", esto es; condicionaba el acto de juzgar y sentenciar al cumplimiento de tres requisitos: i) que se hiciera conforme a las leyes dadas con anterioridad al hecho, ii) que dichas leyes fueran exactamente aplicadas a dicho hecho, y iii) que la aplicación de las leyes se hiciera por tribunales previamente establecidos por la ley, estableciéndose así, como indicamos, la garantía de la exacta aplicación de la ley en materia civil y penal, en lugar de la garantía de audiencia.

En cambio, la segunda parte del segundo párrafo del texto actual, establece: "sino mediante juicio seguido ante los tribunales competentes previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho", del tal suerte que, lo que se condiciona es el acto de privación de los bienes jurídicamente tutelados, y tal condición se traduce en el cumplimiento de cuatro requisitos: i) la existencia de un juicio previo, ii) seguido ante los tribunales previamente establecidos, iii) el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, y iv) que el procedimiento se desahogue conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; dos de los cuales, aunque con un sentido y efecto diferente, se contemplaban también en la redacción de 1857, es decir, la existencia de leyes expedidas con anterioridad al hecho, y la existencia de tribunales previamente establecidos.

Es así que, en los términos de la redacción actual, se vuelve a la esencia de la garantía que pretendía establecer el citado artículo 26 del proyecto de constitución de 1857, instituyéndose la garantía de audiencia.

CAPITULO II

LAS GARANTIAS INDIVIDUALES ASPECTO GENERAL

1.1. CONCEPTO DE GARANTIA INDIVIDUAL.

El vocablo "garantía" proviene del término anglosajón "warranty". El Diccionario de la Lengua Española define al vocablo garantía como "Acción y efecto de afianzar lo estipulado, "cosa que asegura y protege contra algún interés o necesidad"²⁴. Es decir, el término garantía significa la acción de proteger, asegurar, por lo que en sentido amplio equivale a "aseguramiento", "protección", teniendo por ende una connotación muy extensa.

Ahora bien, en cuanto a su connotación jurídica es necesario ubicarnos en el campo del derecho, y en concreto, del derecho público-constitucional, ya que es en éste en donde específicamente se proyectan las garantías individuales, esto es, el de las relaciones entre gobernantes y gobernados.

"El concepto de garantía en derecho público ha significado diversos tipos de seguridades o protecciones en favor de los gobernados dentro de un estado de derecho, es decir, dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente, en que la actividad del gobierno está sometida a normas preestablecidas que tienen como base de sustentación el orden constitucional."²⁵

Y es en tal sentido como están contempladas las garantías individuales en nuestra Constitución, es decir, como derechos del gobernado frente al poder público.

Por lo que respecta a la voz "individual", ésta obedece en sus orígenes a la intención de proteger al individuo como persona física, conservándose hasta la fecha tal denominación en nuestra Constitución.

²⁴.- Diccionario de la Lengua Española: 20 a. edic., Tomo I, Madrid, Real Academia Española, 1984, p. 678

²⁵.- Ignacio Burgoa Orihuela, op. cit., p. 162

Sin embargo, cabe señalar que actualmente la protección que se otorga a través del elemento "individual" se extiende también a las personas morales, lo cual será objeto de estudio cuando analicemos a los sujetos activos de las garantías individuales.

Para entender la previsión de las garantías individuales, como derechos del gobernado frente al poder público, es necesario desarrollar algunas consideraciones, las cuales a continuación se exponen.

Hemos afirmado que en la conformación de todo Estado debe reconocerse, respetar y protegerse los derechos fundamentales del hombre mediante la creación de un orden jurídico.

Por otra parte, es un hecho y un supuesto indiscutible la existencia del hombre en sociedad, y para que sea posible el desarrollo de la vida en común es necesario un orden de tal forma que la actividad de cada quien esté limitada, regulación que se da de igual forma a través de la existencia de un orden jurídico.

Ahora bien, tal orden jurídico debe estar garantizado en cuanto a su imperatividad por un poder superior a la voluntad de cada individuo y ese poder, entendido como actuación suprema, radica en la comunidad misma, en el propio grupo social.

Conforme a la doctrina constitucional americana, que es la que hace suya nuestra Constitución, la sociedad o pueblo, se organiza jurídica y políticamente en un Estado, cuya característica fundamental es la de ser soberano ("summa potestas").

La soberanía como atributo del poder del Estado radica esencial y originariamente en el pueblo; así lo consagra el artículo 39 constitucional.

Así pues, el pueblo o nación, en uso de esa potestad soberana formula el ordenamiento fundamental y supremo en que se proclaman los fines primordiales del Estado, las decisiones políticas fundamentales y se establecen las normas básicas a las que debe ajustarse su poder público de imperio, es decir, su Constitución.

"Nuestra Constitución actual es obra de una asamblea constituyente ad hoc, como fue la que se reunió en la ciudad de Querétaro en el año de 1917, y la cual creó y organizó en la Constitución por ella expedida, a los poderes constituidos, dotados de facultades expresas y por ende limitadas, e instituyó frente al poder de las autoridades ciertos derechos de las personas...."²⁶

El Estado como ficción jurídica de la nación carece de sustantividad y voluntad para actuar por sí solo, por lo que tiene que delegar el ejercicio de la soberanía en órganos creados a posteriori, es decir, en las autoridades.

"Al respecto dice Esmein: el Estado, sujeto y titular de la soberanía por no ser sino una persona moral, una ficción jurídica, es preciso que la soberanía sea ejercida en su nombre por personas físicas, una o varias, que quieran y obren por él. Es natural y necesario que la soberanía, al lado de su titular, perpetuo y ficticio, tenga otro titular actual y activo, en quien residirá necesariamente el libre ejercicio de la soberanía". Este titular es el órgano u órganos en quienes se deposita el ejercicio actual y permanente del poder supremo, es decir, los gobernantes, como lo dice Carré de Malberg: "es la nación la que da vida al Estado al hacer delegación de su soberanía en los gobernantes que instituye en su constitución."²⁷

²⁶ - Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano: 24a. ed.. México, Porrúa. 1990, p. 18

²⁷ - Felipe Tena Ramírez. op. cit.. p. 7

El poder constituyente a través de la Constitución crea y dota de competencia a los órganos del poder o poderes constituidos, para que gobiernen en los términos y límites señalados por la propia Constitución.

Asimismo, la Constitución, cuyo fin consiste en implantar un orden jurídico, no puede establecer una anarquía o un absolutismo, sino precisamente un orden jurídico.

El pueblo, al ser el depositario del poder soberano, despliega su actividad suprema dentro de ciertos cauces jurídicos que él mismo crea y que se obliga a no transgredir, es decir, se autolimita. Dicha autolimitación implica una restricción de la actividad del Estado.

Dicha restricción se introduce por el orden jurídico supremo, así encontramos en la Constitución ciertos derechos del individuo que expresa y concretamente se sustraen de la invasión del Estado, esto es, se constituyen derechos de la persona frente al Estado, y a los cuales designa con el nombre de garantías individuales.

"Tales derechos se clasifican teóricamente en dos categorías: derechos del individuo aislado y derechos del individuo relacionado con otros individuos..., pero la primera categoría comprende derechos absolutos, como la libertad de conciencia, la libertad personal protegida contra las detenciones arbitrarias, etc.; en tanto que la segunda clase contiene derechos individuales que no quedan en la esfera del particular, sino que al traducirse en manifestaciones sociales, requieren la intervención ordenadora y limitadora del Estado, como la libertad de cultos, la de asociación, la de prensa, etc."²⁸

En síntesis, el pueblo o nación como único titular de la soberanía, en ejercicio de tal poder se constituyó en Estado jurídicamente organizado, expidiendo, para este fin, su

²⁸ .- Felipe Tena Ramírez. op. cit. p. 23

Ley Fundamental en la que consignó la forma de gobierno, creó los poderes públicos con sus respectivas facultades, y en ejercicio de su capacidad de autolimitación, reservó a los individuos, para el cumplimiento de sus fines, ciertas zonas inmunes a la autoridad, mediante el establecimiento de restricciones jurídicas impuestas a dichas autoridades, es decir, mediante el establecimiento de las garantías individuales.

En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores podemos concluir que las garantías individuales, en strictu sensu y conforme a nuestro sistema jurídico constitucional, son aquellos instrumentos previstos en la Constitución que demarcan y encauzan el ejercicio del poder público frente a los gobernados, permitiendo y asegurando los cauces para el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo a su propia naturaleza.

2.2. ELEMENTOS DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.

El concepto de garantía individual, en los términos expuestos en el tema anterior, engloba diversos elementos, que son: i) la existencia de una relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujeto pasivo), ii) el objeto de las mismas, es decir, la existencia de un derecho subjetivo público que emana de dicha relación en favor del gobernado y la correlativa obligación a cargo del Estado y sus autoridades consistente en respetar dicho derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica que se impongan y iii) la previsión y regulación de la citada relación por nuestra Carta Fundamental, esto es, la fuente formal de dichas garantías constitucionales, elementos que, a continuación, serán explicados en forma individual.

2.2.1. RELACION JURIDICA DE SUPRA A SUBORDINACION.

Hemos asentado que frente a los gobernados la autolimitación estatal y las limitaciones jurídicas a la actuación de las autoridades se revelan en las garantías individuales, por tanto, éstas se traducen jurídicamente en una relación de derecho existente entre el gobernado como persona física o moral y el Estado como entidad jurídica y política propia y sus autoridades, cuya actividad en todo caso se desempeña en ejercicio del poder y en representación de la entidad estatal, así pues, dicha relación jurídica es una relación de supra a subordinación, la cual constituye uno de los tres tipos fundamentales de relaciones jurídicas que existen en la vida de cualquier Estado o sociedad, es decir, las relaciones de supraordinación, las de coordinación, y las ya mencionadas relaciones de supra a subordinación.

Las "relaciones de supraordinación" son aquellas que se dan en el plano de autoridad a autoridad; los actos que surjan entre las relaciones de autoridad son de supraordinación.

En dicho tipo de relaciones una autoridad del poder público emite actos dirigidos a otras autoridades de dicho poder en cumplimiento de las atribuciones o funciones que les han sido ordenadas o encomendadas.

Procede señalar que los actos ordenados y dictados en estas circunstancias son "actos de la autoridad", más no "de autoridad", es decir, no son actos en los cuales se de la existencia de garantías individuales, sino que se trata de actos que se dan en base a una relación de jerarquía; existen autoridades jerárquicamente superiores e inferiores, en las que el superior le ordena al inferior; o actos que se emiten entre autoridades de igual jerarquía.

Se trata de relaciones que se establecen normando la actuación entre los diferentes órganos de poder o de gobierno de un Estado o sociedad, y no son, como apuntamos, actos de autoridad, ya que no son actos que emita el órgano del poder público dirigidos a la esfera jurídica de los gobernados.

En este tipo de relaciones no se da la titularidad de garantías individuales, en ningún caso la autoridad es titular de garantías constitucionales frente a otra autoridad, en la medida en que estén actuando como tales, en el ámbito de su competencia y en el ejercicio de sus atribuciones.

Las "relaciones de coordinación", son aquellas que se dan de gobernado a gobernado, de particular a particular; son las relaciones típicas de derecho privado, que se dan entre los gobernados en ejercicio de sus derechos y libertades, que les corresponden como tales en el régimen de derecho en que vivimos, relaciones que se rigen por la voluntad de las partes en la celebración de actos jurídicos.

En estas relaciones de gobernado a gobernado tampoco existen actos de autoridad, y por ende, no existe la titularidad de garantías individuales, no les asisten dichas garantías, de tal forma que, en una relación jurídica de esta índole, ante el incumplimiento de una de las partes de cierta obligación o de la afectación de un derecho, no podrá alegar la parte afectada la violación de garantías individuales.

Ahora bien, en dichas relaciones de coordinación puede concurrir la autoridad interviniendo en la celebración de actos jurídicos con los gobernados, concurriendo en la misma situación de particular, pero a través de la celebración de determinados actos jurídicos, existiendo así, por una parte, la voluntad del particular, y por la otra, la voluntad de la autoridad, pero en la misma situación, en la misma jerarquía que el gobernado.

Finalmente, las "relaciones de supra a subordinación" se dan entre gobernantes y gobernados, entre dos entidades colocadas en distinto plano o posición, el gobernante como autoridad investida de imperium y potestad de mando, actuando como órgano del poder público, a través de la emisión de actos unilaterales, imperativos y coercitivos, ante los cuales el gobernado está obligado a acatarlos.

Anotamos que se trata de la emisión de actos unilaterales, es decir, actos en los que la sola voluntad de la autoridad es necesaria para que existan y tengan validez, sin necesidad de una concurrencia de voluntades; de actos imperativos, ya que emanan de un poder del órgano del poder público, a través del titular del órgano, emitiéndose con imperium, esto es, actos que se realizan en nombre y representación del estado mexicano; y coercitivos, ya que el destinatario del acto tiene que acatarlo, y si no lo hace, existen los medios necesarios para obligarlo, incluso mediante el uso de la fuerza pública.

Solamente en las relaciones de supra a subordinación, se da la existencia y titularidad de las garantías individuales frente al acto de autoridad; es en este tipo de relaciones en las que surgen las limitaciones jurídicas a la actuación de la autoridad, protegiéndose al gobernado en su esfera de derechos frente a los actos de autoridad. En consecuencia, es ahí en donde se da la existencia del sujeto activo (gobernado) y pasivo (gobernante) de las garantías individuales, siendo éstos sujetos quienes constituyen los extremos de dicha relación.

Visto lo anterior, determinaremos con mayor detalle, quienes constituyen a los sujetos activos y pasivos de las garantías individuales.

2.2.2. SUJETO ACTIVO DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES

Al hablar del "sujeto activo" de las garantías individuales, nos referimos al titular de las mismas, al titular de los derechos subjetivos públicos.

Conforme al artículo primero de nuestra Constitución Política: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo goza de las garantías individuales que otorga esta Constitución.", de tal forma que, son los individuos los titulares de dichas garantías. Sin embargo, es necesario precisar cuál es el alcance del concepto de individuo como sujeto activo de garantías individuales.

El artículo primero de la Constitución Federal de 1857, disponía: "El Pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.", adoptando así una tesis individualista, siendo evidente que conforme a la concepción del texto antes transcrito, las garantías consignadas constitucionalmente se establecieron para proteger y asegurar los derechos del individuo-persona física frente a los actos del poder público, considerándose a las personas físicas como el único sujeto de imputación de las citadas garantías.

Dicho carácter individualista se debió a las circunstancias e ideología de la época; se habían dado las independencias de Francia y de los Estados Unidos de Norteamérica, surgiendo así los movimientos independentistas cuyo eje fundamental fue el pensamiento de lograr la libertad de las personas, rescatar las libertades de la persona frente a los actos de tiranía del gobernante y exaltar los derechos de los individuos, por lo tanto, el constituyente de 1856-1857 fue de corte iusnaturalista, liberal, siendo ésta la ideología que imperaba en el siglo XIX.

Ahora bien, dentro de la vigencia de la Constitución de 1857 y como consecuencia del pensamiento liberal y de la dinámica social, surgen en el mundo, con la existencia y proliferación del derecho privado, civil y mercantil, nuevas figuras de imputación jurídica; así, a finales del S. XIX, tenemos que, ya como México independiente surgen los Códigos Civiles de 1870 y 1889, así como, el Código de Comercio de 1890, ordenamientos normativos para la vida económica y civil, en los cuales aparecen otras personas que no son individuos, las sociedades y asociaciones, es decir, las personas morales de derecho privado.

Surgen estas personas morales como ficciones jurídicas a quienes las leyes les atribuyen sustantividad propia, diferente a la de sus integrantes, así como capacidad de adquirir derechos y contraer obligaciones, dándose lugar al surgimiento de las sociedades y asociaciones como entidades con personalidad jurídica propia y diferente de las personas que las forman, por tanto, el ámbito de derechos y obligaciones de sus integrantes es uno y los derechos y obligaciones de la persona formada es otro.

Al surgir dichas personas morales, la autoridad, en ejecución de sus atribuciones y emitiendo actos de gobierno, dictaba resoluciones con las que afectaba la esfera jurídica de éstas, ante ello, acuden ante los tribunales para defender sus derechos a través de las garantías individuales consagradas en la Constitución de 1857, haciéndolas valer en su favor, ante lo cual, surge el problema jurídico consistente en determinar si las llamadas personas morales podían ser titulares de garantías individuales.

La Suprema Corte de Justicia, en un primer momento, sostuvo como criterio que las garantías individuales eran "individuales", por tanto, sólo protegían a personas físicas y que no protegían a quienes no fueran individuos, es decir, su criterio consistió en cerrar las puertas de las garantías individuales a las personas morales, las cuales

seguían proliferando cada día y las autoridades en ejercicio de sus funciones seguían afectando su esfera jurídica.

Las personas morales, en aquel entonces, insistieron en defenderse aduciendo titularidad de garantías individuales y a través de la insistencia, la Suprema Corte de Justicia cambió su criterio en el sentido de que las garantías individuales, no sólo protegían al individuo de actos del poder público, sino que además, protegían a personas morales ya que el Constituyente de 1856-1857 no tenía en mente la existencia de estas últimas y por ello no las preveía, pero por su aparición, los actos de gobierno no sólo estaban destinados a los individuos, sino también a personas morales, en consecuencia, también se les debía proteger, reconociéndoseles así como titulares de garantías individuales.

"Se preparaba así, el proyecto para modificar la Constitución y otorgar la titularidad de las garantías del gobernado en favor de las personas morales, dándose en ese entonces, el movimiento social de 1910, la Revolución Mexicana, el cual, jurídicamente hablando, culmina con la expedición de la Constitución del 5 de febrero de 1917, en la cual el constituyente de 1916-1917 al expedirla, en su primer capítulo consagró a las garantías del gobernado, pero por una inadvertencia las siguió denominando como "garantías individuales".²⁹

Asimismo, a la luz de los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917, en el ámbito económico y social aparecen otras entidades distintas de las personas morales de derecho privado como titulares de tales derechos y protegidas por ellos, siendo éstas las personas morales de derecho social.

²⁹ - Notas de Clase de la cátedra "Garantías Individuales", impartida por el maestro Antonio Cuéllar Salas, Universidad Panamericana, México, 1992.

Tenemos así, en materia agraria, el surgimiento como entidades propias sui géneris, las comunidades ejidales, mismas que, aunque en ese entonces no había resolución que les reconociera personalidad, bastaba que, como grupo de población, se vieran afectados en sus derechos de carácter agrario para que se les reconociera personalidad jurídica, así las autoridades podían dictar resoluciones que afectasen a cada campesino en lo particular, o bien, que afectasen derechos agrarios de todo el núcleo de población, existiendo la posibilidad, en este último caso, de defender sus derechos y acudir ante los Tribunales Federales haciendo valer sus garantías individuales.

Actualmente, en virtud de las reformas de 1992 hechas al artículo 27 constitucional en materia agraria, en la fracción VII de dicho numeral, se reconoce en forma expresa la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales, quedando aún más clara la titularidad por parte de éstos de garantías individuales.

Por otra parte, en materia laboral, se reconoció la existencia de organismos o asociaciones laborales, esto es, los sindicatos, los que también se caracterizan por tener personalidad jurídica propia diferente a la de cada uno de sus integrantes y por tanto tienen su propia esfera de derechos y obligaciones, la cual puede verse afectada por los actos de autoridad, con la posibilidad de defenderse a través de la protección que otorgan las garantías individuales.

Además, dentro del propio Derecho Administrativo han surgido como titulares de las garantías individuales las personas morales de derecho público, es decir, las Empresas de Participación Estatal y los Organismos Descentralizados, entidades cuyo surgimiento, formación y operatividad se encuentran reguladas en las Leyes Orgánicas de la Administración Pública sea Federal o estatales y en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, las cuales integran parte de las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal. Se trata de entidades que gozan, por disposición de la ley, de personalidad jurídica y patrimonio propios, las cuales pueden hacer valer

dicha titularidad ante las autoridades en la emisión de actos unilaterales, imperativos y coercitivos que afecten su esfera de derechos.

Por otra parte, a la luz de las últimas reformas a la Constitución, en concreto al artículo 130 de dicho ordenamiento supremo, son también gobernados las personas morales de carácter religioso, ya que se otorga a éstas personalidad jurídica propia, con lo cual son titulares de derechos correlativos de obligaciones y por lo tanto, pueden tener patrimonio propio y celebrar actos jurídicos; así pues, si se ven afectadas por actos de autoridad en su esfera jurídica pueden impugnar dichos actos de ser violatorios de sus garantías individuales.

Tenemos además a las personas morales de carácter político como titulares de derechos y obligaciones, es decir, a los partidos políticos, quienes tienen reconocimiento de personalidad jurídica propia y patrimonio propio.

Ahora bien, es necesario destacar que los derechos políticos y de carácter religioso, no son objeto de tutela de las garantías individuales, por lo que las materias política y religiosa propiamente dichas no están sujetas a la protección de dichas garantías. La protección a las personas morales de carácter político y religioso sólo se refiere a aspectos de carácter patrimonial, en consecuencia, ningún partido político o asociación religiosa puede interponer juicio de amparo por violaciones a los derechos de carácter político o religioso.

Otros titulares de garantías individuales son las personas morales oficiales, es decir, las mismas autoridades como titulares de garantías individuales, aunque no en forma absoluta, sino que sólo excepcionalmente dejan de ser sujetos pasivos de dichas garantías para convertirse en sujetos activos de ellas.

Hemos dicho que las garantías individuales surgen en las llamadas relaciones de supra a subordinación, las cuales se entablan entre las autoridades, como órganos del poder público que emiten actos en forma unilateral, imperativa y coercitiva, y los gobernados, en cuya esfera de derechos recaen los citados actos. Sin embargo, puede ser que las personas morales oficiales, en un momento determinado se sitúen en una relación de supra a subordinación, es decir, se coloquen en el plano de gobernado, y por tanto, puedan adquirir titularidad de las citadas garantías.

Dicho de otro modo, las autoridades son, por antonomasia, sujetos de derecho en las relaciones de supraordinación o de supra a subordinación, antes descritas; sin embargo, como se indicó, pueden también ser sujetos en las relaciones de coordinación, es decir, por excepción pueden actuar sin emitir actos unilaterales, imperativos y coercitivos para entablar relaciones jurídicas con los gobernados, emitiendo su consentimiento para la celebración de actos jurídicos, contratos, sin desplegar frente al otro una conducta imperativa.

Si en dicha relación de coordinación, en donde participe una persona moral oficial, surge un conflicto jurídico, éste se resuelve por un órgano estatal competente para ello, esto es, compete a un tribunal dar solución a la controversia, quedando ambas partes vinculadas a la decisión del juzgador, por tanto, ambos se colocan dentro del procedimiento en la misma situación de gobernados frente al órgano jurisdiccional.

En el supuesto de que la sentencia definitiva que dicte el órgano jurisdiccional, como acto de autoridad al resolver la controversia, es violatoria de garantías, de tal forma que la persona moral oficial se ve afectada en su esfera patrimonial, ésta puede impugnar tal sentencia como sujeto activo de garantías individuales.

Lo antes expuesto se confirma por lo dispuesto en el artículo noveno de la Ley de Amparo, en base a el cual, se determina la procedencia del juicio de garantías en favor

de las personas morales oficiales cuando los actos o la ley de que se trate lesionen sus intereses patrimoniales, siendo el juicio de amparo, como ya veremos en capítulos posteriores, el medio legal mediante el cual se impugnan los actos de autoridad cuando éstos son violatorios de las garantías individuales.

En conclusión, el concepto de individuo como sujeto activo al que hace referencia el artículo primero constitucional, engloba a las personas anotadas, es decir, las garantías que con el título de individuales se consagran en nuestra Constitución, propiamente se refieren a todo sujeto que tenga el carácter de gobernado, por lo que son sujetos de garantías individuales toda aquella persona, con independencia de su naturaleza, en cuya esfera de derechos operen o vayan a operar actos de autoridad, esto es, actos atribuibles a algún órgano estatal que emitan en forma unilateral, imperativa y coercitiva.

2.2.3. SUJETO PASIVO DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

Los "sujetos pasivos" de las garantías individuales, como hemos indicado, constituyen el otro extremo de la relación jurídica de supra a subordinación en la que se traducen las garantías individuales.

A dichos sujetos se les asigna doctrinalmente el calificativo de "pasivos" ya que son éstos quienes están obligados a respetarlas, es a éstos, a quienes se imponen las limitaciones jurídicas y la exigibilidad del cumplimiento de determinados requisitos en su actuar, protegiéndose al gobernado.

Al ser el Estado una ficción carente de sustantividad propia para actuar por sí solo, se crean los órganos del poder público, es decir, a las autoridades; pues bien, los sujetos

pasivos de las garantías individuales son dichas autoridades, las cuales integran el Gobierno, el cual, a su vez, es uno de los elementos constitutivos del Estado.

Toca ahora determinar que se entiende por autoridad en materia de garantías individuales.

"En el terreno de estricto Derecho Público, por autoridad se entiende jurídicamente aquel órgano del Estado, integrante de su gobierno, que desempeña una función específica tendiente a realizar las atribuciones estatales en su nombre. Bajo este aspecto el concepto de autoridad...se traduce en un órgano de Estado, constituido por una persona o funcionario o por una entidad moral o cuerpo colegiado, que despliega ciertos actos, en ejercicio del poder de imperio, tal como se desprende de la concepción contenida en el artículo 41 constitucional. En este sentido, por tanto, podemos aseverar que es el Estado el que crea sus propias autoridades, mediante los diversos ordenamientos legislativos en los que se consigna su formación, organización y funcionamiento, encauzado por las bases y reglas que él mismo establece normativamente."³⁰

Es necesario considerar y analizar los siguientes elementos, los cuales integran el concepto de autoridad:

- a) Un órgano del poder público del Estado;
- b) La titularidad de facultades de decisión o ejecución, o de ambas conjuntamente;
- c) Unilateralidad, imperatividad y coercitividad en la emisión de sus actos en el ejercicio de sus facultades;
- d) La creación, modificación o extinción de situaciones generales o especiales, de hecho o de derecho, dentro del régimen estatal o alteración o afectación de las mismas dentro del régimen estatal.

³⁰- Ignacio Burgoa Orihuela, El Juicio de Amparo, 30a. ed. México, Porrúa, 1992, p. 187

a) Un órgano del poder público del Estado:

Dentro del Estado mexicano la Constitución establece los principios fundamentales de organización política y jurídica del gobierno, estando éste, de conformidad con dicha Carta Fundamental, integrado por un poder federal, estatal y autoridades municipales, existiendo además, el principio de la división de poderes, es decir, el poder es único inherente al gobierno quien lo ejercita por medio de tres voluntades diferentes: el órgano legislativo, ejecutivo y judicial.

El poder federal, se constituye en base a la Ley Fundamental; ésta expresamente da existencia, forma y competencia a los tres poderes federales, crea así al poder legislativo, el cual se encuentra integrado por dos cámaras, la de diputados y la de senadores, la primera como representante de la voluntad del pueblo mexicano y la segunda, como representante del sistema federal, como representante de las entidades federativas.

Ambas cámaras constituyen el Congreso de la Unión cuya competencia radica fundamentalmente en la expedición de leyes que rijan en toda la República, conservando además la facultad de expedir leyes para el Distrito Federal, como órgano legislativo de doble competencia; en el ámbito federal y para el Distrito Federal.

Así también, la Constitución da existencia al poder Ejecutivo Federal, depositándolo en una sola persona, estableciendo la competencia de éste, siendo fundamentalmente la de recibir las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, quien las expide como disposiciones generales, abstractas e impersonales, mismas que se entregan al Ejecutivo para que proceda a su promulgación y ejecución, para que se dé cumplimiento a las leyes creadas por dicho Congreso de la Unión.

El Ejecutivo Federal, es un poder unipersonal, por lo que para el cumplimiento de sus facultades y obligaciones, especialmente la de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, la Constitución crea las estructuras administrativas para apoyar al Presidente en la tarea de hacer cumplir las leyes, dando las bases para la creación de la Administración Pública Federal, estando así el Presidente apoyado por el número de Secretarios que establezcan las leyes, el Procurador General de la República, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y la Presidencia de la República, quienes integran la Administración Pública Centralizada.

Así, el Congreso de la Unión en ejercicio de sus facultades para expedir leyes reglamentarias de la Constitución, expide la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual se da existencia a todas y cada una de las Secretarías de Despacho y Departamentos Administrativos, estableciendo también el ámbito genérico de sus atribuciones.

Sin embargo, las entidades integrantes de la Administración Pública Centralizada, no cumplen sus atribuciones por carecer de sustantividad, sino que sus atribuciones se ejecutan a través de las personas con voluntad, así pues, se integran por "órganos".

Así por ejemplo, en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los reglamentos interiores de las Secretarías existe una estructura de poder, cuyo eje es el Secretario, posteriormente, los Subsecretarios, Oficiales Mayores, Directores Generales, Direcciones y Subdirecciones de Área, etc.; órganos que integran a esas dependencias.

Procede señalar que la atribución es de la Secretaría y los órganos tienen la competencia para llevar a cabo esas atribuciones, así en las leyes y reglamentos se desglosa la competencia de cada órgano.

Además, existe el titular del órgano, que es ya la persona humana que encarna el cargo del órgano, así pues, tiene el carácter de autoridad el órgano, por que es a quien la ley crea y le otorga la competencia.

El otro poder creado por la Constitución, es el Poder Judicial Federal de la Unión, el cual se deposita en los Tribunales de la Federación, siendo éstos la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito, y los Juzgados de Distrito, mismos que se crean en la Constitución, señalando ésta la competencia de dichos tribunales, teniendo como función principal la solución de conflictos con fuerza vinculativa para las partes.

Tenemos así, la existencia de tres poderes federales, cuya competencia es explícita; si un acto es de su atribución es porque la Constitución así lo establece en forma expresa, ya que también existen como se mencionó, poderes estatales o gobiernos de los estados que tienen una forma y una competencia de acuerdo a los postulados de la Constitución y los cuales gozan de una competencia implícita, de conformidad con lo establecido por el artículo 124 de la Constitución: "Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados."

En términos de la Ley Fundamental, se establece que en cada uno de los estados existirá un gobierno que se creará bajo los postulados previstos en la Constitución cuya competencia, como ya se indicó, es implícita. La creación de cada gobierno de los estados tendrá un gobierno a imagen y semejanza del gobierno creado para la Federación y por tanto cuentan con su propio poder legislativo, ejecutivo y judicial.; un poder ejecutivo a cargo del Gobernador del estado, un poder legislativo depositado en la Legislatura local correspondiente y un poder judicial en manos de los Tribunales locales.

Así, los Gobernadores serán los encargados de la Administración Pública Estatal, para lo cual cuentan con su propia Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, y por tanto, cada uno con sus propios Secretarios de Despacho de carácter local.

Y, por último, los municipios, dando la Constitución los principios conforme a los cuales se crean y gobiernan, mismos que son constituidos como poblaciones para que se autoadministren y se crea al gobierno que los administra, siendo éste el Ayuntamiento, integrado por el Presidente Municipal, los Síndicos y Regidores, los cuales tiene tareas propias a desempeñar.

En esta forma se da la estructura de los poderes federal, estatales y de autoridades municipales, siendo autoridad aquellos órganos del poder público que los integran, quienes a su vez forman parte del gobierno mexicano, sea cumpliendo tareas administrativas, judiciales o legislativas a nivel federal, estatal o municipal.

b) La titularidad de facultad de decisión o ejecución, o de ambas conjuntamente:

Dentro del régimen jurídico del Estado existen diversas entidades públicas entre las que se encuentran los órganos del poder público, a quienes nos referimos en el inciso anterior. Sin embargo, existen otras entidades públicas que no son autoridades en el sentido estricto de la palabra, a quienes se les califica como "auxiliares" del Estado, por carecer de las facultades de decisión y ejecución, así como de la potestad de imponer sus determinaciones.

Al respecto, el maestro Gabino Fraga establece: "Cuando las facultades otorgadas a un órgano implican el poder de decisión y ejecución, es decir, la autorización para realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, se tiene el concepto de autoridad", agregando, "Los órganos de la administración (y en general, diríamos, cualquier órgano del

Estado) que tienen el carácter de autoridades, pueden concentrar en sus facultades las de decisión y las de ejecución; y en este caso se les conoce con el nombre de órganos ejecutivos; pero también puede suceder que sólo tengan facultades de decisión y que la ejecución en sus determinaciones se lleve a cabo por otro órgano diferente."³¹

Por su parte, el maestro Ignacio Burgoa citando al jurista Andrés Serra Rojas nos dice: "Los órganos auxiliares se concretan a preparar las determinaciones administrativas, sin que puedan tomar ninguna determinación, salvo los casos en que la ley estima, en forma transitoria y ocasional, que un órgano auxiliar tome una providencia de carácter provisional."³²

Existe además jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia que corrobora las consideraciones antes anotadas respecto de la distinción entre las autoridades estatales y los órganos auxiliares de las mismas, tal y como se desprende de la tesis jurisprudencial que a continuación se transcribe:

"Los Departamentos Jurídicos de las Secretarías de Estado, no son autoridades que puedan ser enjuiciadas en el amparo, pues son órganos de consulta, sin más función que la de opinar acerca de los asuntos que se sometan a su consideración sin que, por tanto, tengan capacidad para decidir y resolver sobre ellos ni para ejecutar los acuerdos o mandamientos de los titulares de dichas Secretarías."³³

Conforme a lo expuesto, serán únicamente autoridades aquellos órganos del poder público con facultades de decisión o ejecución, o bien, de ambas.

³¹ - Gabino Fraga. Derecho Administrativo. 29a. ed., México, Porrúa, 1990. p. 126

³² - Ignacio Burgoa Orihuela. El Juicio de Amparo: p. 188

³³ - Apéndice al Tomo CXVIII, Tesis 340, correspondiente a la tesis 65 de la Compilación 1917-1965, Segunda Sala, Tesis 372 del Apéndice 1975, Segunda Sala. Idem tesis 358 del Apéndice 1985, Segunda Sala.

c) Unilateralidad, imperatividad y coercitividad en los actos que emitan en el ejercicio de sus facultades:

El concepto de "acto de autoridad" está íntimamente vinculado al de "autoridad", ya que los órganos del poder público del Estado realizan tales actos ya sea en forma decisoria o de manera ejecutiva.

El acto de autoridad, como ya se indicó con anterioridad, se emite en las relaciones de supra a subordinación y tiene como atributos esenciales la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad, los cuales consideramos conveniente volver a definir.

Unilateralidad.- El acto de autoridad no requiere para su existencia y eficacia jurídicas el concurso de la voluntad del particular frente a quien se ejercita.

Imperatividad.- La voluntad del particular se encuentra necesariamente supeditada a la voluntad del Estado externada a través del propio acto de autoridad, de tal forma que, el gobernado frente a quien se desempeña dicho acto, tiene la obligación inexorable de acatarlo, claro está, sin perjuicio de que contra él puedan interponerse los recursos y medios de impugnación legales procedentes.

La Coercitividad.- Implica la capacidad que tiene todo acto de autoridad del Estado para hacerse respetar, y ejecutar coactivamente por diferentes medios y a través de distintos aspectos, aun en contra de la voluntad del gobernado, sin necesidad de que se recurra a la jurisdicción para que el propio acto se realice cabalmente por el propio órgano de autoridad a quien se impute.

d) La creación, modificación o extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa.

Al emitir la autoridad actos dirigidos hacia los gobernados, dichos actos tienen un efecto directo en la esfera jurídica de éstos, bien sea creando, modificando, o extinguiendo situaciones de derecho.

Ahora bien, como veremos en su oportunidad, en virtud del principio de seguridad jurídica y de legalidad latu sensu, el establecimiento, organización y funcionamiento de toda autoridad deben estar previstos en el orden legal general del Estado, y por tanto, se trata de autoridades de iure; por lo que queda fuera de su comprensión aquellos órganos que reuniendo los elementos de distinción anotados, no tenga fundamento legal, de su existencia, tal es el caso de los llamados "órganos de facto."

Sin embargo, cabe señalar que para los efectos del juicio de amparo, el cual constituye el medio de impugnación de los actos violatorios de garantías individuales, será autoridad tanto la de facto como la de iure, lo cual se ve sustentado por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia en la tesis que a continuación se cita:

"En efecto, al decir la Constitución General de la República, que el amparo procede por leyes o actos de autoridades que violen las garantías individuales, no significa, en manera alguna, que por autoridades debe entenderse, para los efectos del amparo, única y exclusivamente a aquellas que estén establecidas con arreglo a las leyes, y que, en el caso especial de que se trata, hayan obrado dentro de la esfera de sus atribuciones, al ejecutar los actos que se reputan violatorios de garantías individuales. Lejos de eso, el señor Vallarta y otros tratadistas mexicanos de Derecho Constitucional, sostienen que el término "autoridad", para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad

material de obrar, no como simples particulares, sino como individuos que ejercen actos públicos por el hecho mismo de ser pública la fuerza de que dispone."³⁴

En conclusión, son sujetos pasivos de las garantías individuales las autoridades, es decir, todo órgano del poder público con facultades de emitir resoluciones de decisión y ejecución dirigidas a la esfera jurídica de los gobernados y capaces de crear, modificar o extinguir situaciones generales o particulares, de hecho o jurídicas, o bien, producir una alteración o afectación de ellas en forma unilateral, imperativa y coercitiva.

2.2.4. OBJETO DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

Ha quedado ya asentado que las garantías individuales se traducen en una relación jurídica, la cual adquiere tal connotación de juridicidad por estar prevista en la Constitución. Pues bien, al ser "jurídica" engendra derechos y obligaciones para las partes que tal relación involucra.

Desde el punto de vista del sujeto activo de las garantías individuales, es decir, de los gobernados, la relación jurídica genera para éstos un derecho subjetivo público y como derecho que es, reconoce la existencia de una obligación correlativa, la cual está a cargo de los sujetos pasivos, es decir, de las autoridades, constituyendo dicho derecho subjetivo público el objeto tutelado por las mencionadas garantías.

Se trata de un "derecho", es decir, una potestad que nuestra Ley Fundamental establece en favor de los gobernados, una potestad de reclamar al Estado y a sus autoridades el respeto del contenido de las garantías individuales. En este sentido, la

³⁴.- Tomo XLV, p. 5033 en relación con la tesis jurisprudencial 179 del Apéndice al Tomo CXVIII del Semanario Judicial de la Federación (Tesis 54 de la Compilación 1917-1965, Materia General y Tesis 532 del Apéndice 1975, Materia General (Tesis 75 del Apéndice 1985).

potestad que tiene el gobernado de exigir a las autoridades estatales y el mencionado respeto, no es una simple posibilidad de actuar del titular de la garantía individual cuyo cumplimiento podría no ser acatado por las autoridades; por el contrario, dicha potestad prevalece contra la voluntad estatal, debiendo estas últimas acatar las exigencias, los imperativos de la Constitución, por estar sometidas obligatoriamente a su cumplimiento.

Además, dicha potestad tiene el calificativo de derecho "subjetivo", en contraposición al derecho objetivo, porque implica una facultad concedida al gobernado por la Constitución para reclamar a las autoridades determinadas exigencias, ciertas obligaciones.

Por último, se trata de un derecho subjetivo "público", ya que el sujeto pasivo ante quien se hace valer, tiene tal carácter, es decir, se hace valer ante los órganos del poder público (autoridades).

Por lo que respecta al contenido del derecho subjetivo público, debemos recordar que las garantías individuales no sólo son atribuibles a los individuos o personas físicas, sino a todo ente que se halle en la situación de gobernado, en razón de lo cual variará el contenido o materia de ese derecho, en función de los diferentes tipos de gobernados, así en cuanto a las personas físicas o individuos ese contenido o materia está implicado, según señalamos, en las prerrogativas fundamentales del hombre, y por lo que respecta a las otras especies se manifestará en su correspondiente esfera jurídica demarcada por el régimen normativo a que su estructura y funcionamiento estén sometidos, siendo en términos generales para todo gobernado prerrogativas de igualdad, libertad, propiedad y seguridad jurídica, a las cuales nos referiremos al estudiar la clasificación de las garantías individuales.

Por otra parte, es necesario distinguir entre la garantía del gobernado con el derecho subjetivo público que en favor de éste surge de tal garantía; al respecto el maestro Burgoa expresa:

"El derecho subjetivo, reconoce siempre la existencia de una obligación correlativa a cargo de un sujeto diferente de su titular. Un derecho subjetivo se tiene y se ejercita frente a alguien, o sea, frente a un obligado que tiene el deber coercible de respetarlo o de comportarse variadamente conforme a él. Por ende, ese derecho es coercitivo y la obligación concomitante coercible, y como uno y otra son correlativos por necesidad, entre sus respectivos sujetos existe una relación prevista por la norma jurídica objetiva y que en cada caso concreto se actualiza por diversas causas Es obvio que sin esa relación no puede haber ni derecho subjetivo ni obligación, ya que es ella la que constituye la fuente de ambos. De ahí que la relación, como nexa que vincula jurídicamente a dos sujetos, genera para uno el derecho y para el otro la obligación. Se desprende de ello que la relación abarca tanto al derecho subjetivo como a la obligación correlativa a éste."³⁵

Es por ello que no debe considerarse la existencia de identidad entre el derecho subjetivo público y la garantía individual.

Cabe destacar además, que en virtud de que se trata de un derecho subjetivo, la Constitución prevé la vía por medio de la cual se hace valer cuando tal derecho se viola o incumple, es decir, el Juicio de Amparo.

Toca ahora analizar el otro extremo de dicha relación jurídica, esto es, hemos dicho que ésta engendra para el sujeto activo de la misma un derecho subjetivo público en los términos expuestos; pues bien, por lo que respecta al sujeto pasivo, genera para éste una obligación correlativa, obligación que se traduce en el respeto que la autoridad debe observar frente a los derechos subjetivos públicos del gobernado derivados de la garantía individual.

³⁵.- Ignacio Burgoa Orihuela. Las Garantías Individuales, págs. 181 y 182

En cuanto al contenido de tal obligación y la forma de dar cumplimiento a la misma, puede darse, en términos generales y según el caso, mediante una abstención o un no hacer, o a través de una conducta positiva o un hacer.

Cabe mencionar, que el fundamento directo de la obligación genérica que tienen las autoridades de dar cumplimiento y actuar conforme a los imperativos establecidos en las garantías individuales, es el principio de legalidad, el cual implica que todo acto del poder público está subordinado a normas jurídicas preestablecidas a las cuales debe someterse.

Ahora bien, al ser la Constitución la norma en la cual se prevén las citadas garantías en favor de los gobernados, la citada obligación deriva del deber general que tienen todas las autoridades del Estado de actuar conforme a la Constitución, es decir, de cumplir y hacer cumplir la Constitución; además, se trata de un deber que incumbe tanto a las autoridades administrativas, judiciales, como legislativas, de tal forma que, las leyes que expidan estas últimas no deben contrariar a las garantías individuales.

Quedó asentado que la relación jurídica en que se traduce la garantía individual genera un derecho subjetivo público para el gobernado y su obligación correlativa para las autoridades. No obstante, la característica de tal relación jurídica es la unilateralidad en la causación de derechos y obligaciones que de ella se derivan para los sujetos de la misma, esto es, la obligación y el derecho existen unilateralmente.

En otras palabras, no se trata de derechos y obligaciones recíprocas entre sí, y en consecuencia, de la obligación impuesta a las autoridades, no surge en forma directa ningún derecho en su favor frente al gobernado, de tal forma que los derechos sólo se generan para el sujeto activo y las obligaciones para el sujeto pasivo.

Lo antes expuesto no implica que junto a las garantías individuales no se establezcan determinados deberes a cargo de los gobernados para ser cumplidos por éstos en beneficio del Estado o de la sociedad, es decir, las llamadas obligaciones individuales públicas, las cuales se traducen en prestaciones positivas o en abstenciones establecidas en favor del Estado. Sin embargo, dichas obligaciones no derivan como un derecho en favor del Estado, correlativo a la obligación emana de la relación jurídica que implica la garantía individual.

2.2.5. FUENTE DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES

Como tercer elemento de las garantías individuales anotamos a la fuente de las mismas, refiriéndonos en concreto a la fuente formal de dichas garantías.

Hemos expuesto ya en el primer tema de este trabajo de tesis que los derechos del hombre como potestades inseparables e inherentes a su personalidad, forman parte de una de las especies que abarcan los derechos subjetivos públicos, los cuales, a su vez, son el objeto de las garantías individuales y por ende tales derechos humanos, en términos generales, constituyen el contenido parcial de dichas garantías, ya que sólo hacen referencia a un tipo de gobernado, es decir, a las personas físicas.

Pues bien, al hablar de la fuente de las garantías individuales no nos referimos a los derechos del hombre como contenido parcial de ellas, sino a la fuente formal de dichas garantías.

Es necesario recordar que la garantía individual se traduce en una relación jurídica que se establece entre el gobernado y las autoridades estatales, de la cual derivan derechos y obligaciones, vínculo que como su nombre lo indica, está revestido de juridicidad, la

cual descansa y tiene su previsión en un orden de derecho, esto es, en un sistema normativo que rige la vida social.

El orden de derecho que rige la vida social en los Estados Unidos Mexicanos, es un orden, en cuanto a su forma, escrito, por lo que es en la legislación en donde se ve plasmado dicho orden de derecho, por consiguiente, la fuente formal de las garantías individuales es la legislación escrita, y en concreto, una categoría especial de normas, las constitucionales.

Es en la Constitución, como ordenamiento primario y supremo del orden jurídico del Estado que obliga a gobernantes y gobernados y que encauza el poder público, en donde se establecen a dichas garantías, es así que, la Constitución es la fuente formal de las garantías individuales.

2.3. CLASIFICACION DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.

Nuestro actual texto constitucional, así como la Constitución de 1857, y en general las constituciones modernas no establecen una clasificación de las garantías individuales, no utilizan un método mediante el cual jerarquicen y ordenen a las garantías que en ellas se reconocen. Comúnmente, en las disposiciones constitucionales correspondientes, o se agrupan las garantías bajo rubros tradicionales, o como ocurre en nuestra Constitución vigente, ni siquiera aparecen esas guías, sino que se mencionan las garantías individuales, prácticamente en desorden.

Las clasificaciones que actualmente existen son producto de los estudiosos del derecho, quienes han creado un sistema de ordenación y agrupamiento de las garantías para poder profundizar en el estudio y análisis de las mismas.

Entre nuestros tratadistas, existen diversas clasificaciones, una de ellas es la que establece el maestro Efraín Polo Bernal³⁶, quien las agrupa en forma dual; por una parte, las garantías constitucionales sustantivas y, por la otra, las garantías constitucionales instrumentales o adjetivas.

Considera contempladas dentro de las primeras, a los derechos de protección a la vida, de la libertad, de la propiedad, de la seguridad jurídica, de la legalidad, de la igualdad, y a las de contenido social, político o económico, sin dejar de advertir que diversas de las garantías participan de las características de unas y otras y que, además, se complementan con las que estructuran la división de poderes y de sus atribuciones.

Las segundas, comprenden el acceso a la justicia, la jurisdicción, la competencia, el debido proceso que aseguran el respeto y disfrute de los derechos fundamentales.

Por su parte, el maestro Juventino V. Castro³⁷ partiendo de la existencia del principio de que el ser humano es libre, como requisito necesario para su realización vital, la cual, en términos de dicho autor, precede al Estado que posee el poder político y cuya teleología es mantener el orden público mediante la creación y el mantenimiento de un orden jurídico, que le permita lograr el bien común; y además, partiendo de la existencia de los procedimientos legales que el Estado establece como instrumentos equilibradores que resuelven el enfrentamiento de la persona humana a la autoridad y de la libertad individual al orden jurídico, adopta la clasificación de garantías de la libertad, garantías del orden jurídico y garantías de procedimientos.

Considera a las garantías de libertad como aquellas referidas a la libertad personal, a la libertad de acción, a la libertad ideológica y a la libertad económica. Dentro de las

³⁶ - Efraín Polo Bernal. Breviario de Garantías Constitucionales. México, Porrúa. 1993. p. 16

³⁷ - Juventino V. Castro, op. cit., p. 31

garantías del orden jurídico, se comprenden a las garantías de igualdad, de competencia, de justicia y propiedad, y por su parte, las garantías de procedimientos, se refieren a la irretroactividad, la legalidad, la exacta aplicación de la ley y las garantías de procedimientos judiciales.

Finalmente, el maestro Ignacio Burgoa³⁸, tomando como punto de partida el criterio consistente en el contenido del derecho subjetivo público que para el gobernado se deriva de las garantías individuales, las clasifica en garantías de igualdad, de libertad, de propiedad y de seguridad jurídica.

Al tratarse de un derecho subjetivo, éste tiende a exigir o reclamar algo del sujeto obligado frente a él, constituyendo este "algo" el contenido de la exigencia del derecho subjetivo; y haciendo un estudio del articulado constitucional que consagran las garantías individuales; dicho autor concluye que el gobernado tiene varias esferas jurídicas oponibles y reclamables contra las autoridades del Estado, correspondiendo dichas esferas jurídicas al respeto de la situación del gobernado de igualdad con sus semejantes, al de su libertad en todas sus manifestaciones, y al de su propiedad, así como a la observancia de determinadas formalidades, requisitos, medios, condiciones, etc., por parte del poder público para que la actuación de éste sea constitucionalmente válida en la causación de determinada afectación al gobernado, circunstancias que implican una seguridad jurídica para éste.

La clasificación a la cual nos apegaremos, es a esta última, ya que si bien, como se indicó, ni la Constitución de 1857 ni la de 1917, consignan expresamente distinción de tipos de garantías, existen diferentes documentos jurídico-políticos, tanto de carácter internacional³⁹ como nacional⁴⁰, que adoptan dicha clasificación y además, en

³⁸ - Ignacio Burgoa Orituela, *Las Garantías Individuales*, págs. 192 a 195

³⁹ - Tal es el caso de la Declaración Francesa de 1789, en la cual se estableció que los derechos naturales imprescriptibles del hombre "son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión" (Art. 2º), y aunque no marca expresamente dentro de estos tipos a la igualdad, su artículo primero hacía alusión a ella como condición humana natural.

nuestra consideración es la más adecuada del punto de vista metodológico para explicar brevemente y comprender mejor las diferentes clases de garantías individuales que contempla nuestra Constitución.

Establecida la existencia de una clasificación de las garantías individuales, procede ahora hacer una breve explicación de la tutela que otorgan cada uno de estos grupos de garantías, sin entrar al estudio de cada una de las garantías específicas, sean de igualdad, propiedad, etc., ya que su estudio en lo particular, puede ser objeto de un trabajo de tesis.

Las "garantías de igualdad", tutelan a esta última contemplándola en su sentido jurídico, es decir, la igualdad del punto de vista jurídico se traduce en la posibilidad y capacidad que tiene una persona individualmente considerada de ser titular de derechos y contraer obligaciones que corresponden a otros sujetos numéricamente indeterminados que se encuentren en una misma situación jurídica.

El individuo como persona jurídica puede ser estimado por el orden de derecho bajo diferentes aspectos, estimaciones que se establecen por diversos factores imputables a relaciones de diversa índole, y así, una persona gozará de diferentes situaciones de derecho, determinadas según la índole y número de relaciones jurídicas que entable, siendo susceptible que una misma persona se coloque en tantas situaciones jurídicas determinadas como relaciones o actos pueda entablar o realizar.

Pues bien, al imponer un ordenamiento los mismos derechos y las mismas obligaciones, a cualquier persona que se coloque en una determinada situación jurídica por él regulada, que los establecidos para otros sujetos que se encuentren en tal situación, surge la igualdad legal, implicando ésta, como ya indicábamos, la

⁴⁰ - En México la Constitución de Apatzingan del 22 de octubre de 1814, clasificaba las garantías o derechos del ciudadano en garantías de igualdad, seguridad, propiedad y libertad, según se advierte en su capítulo V.

posibilidad o capacidad que tiene una persona de adquirir derechos y contraer obligaciones cualitativamente propios de todos aquellos sujetos que se encuentren en la misma situación jurídica determinada.

Ahora bien, si la garantía individual es una relación jurídica que crea para los sujetos de ésta, derechos y obligaciones, las garantías individuales de igualdad, le otorgan al gobernado la potestad jurídica de exigir a las autoridades estatales, el respeto de la situación negativa en que se traduce la igualdad como garantía individual, consistente en la ausencia de diferencias y distinciones frente a los demás sujetos, desde un punto de vista estrictamente humano, estando las autoridades estatales obligadas a considerar a todos los gobernados situados en un mismo plano, sin atribuir distinciones por concepto de raza, religión, nacionalidad, etc.

En términos de lo antes expuesto, actualmente impera en la normatividad el régimen de igualdad en virtud del cual, todos los habitantes del país somos iguales por el hecho de ser mexicanos; por nacer en el país, estamos gobernados por las mismas autoridades, regidos por las mismas leyes, y a todos se nos otorgan las mismas oportunidades, aunque ya en el ejercicio de los derechos, en su desenvolvimiento, por la existencia de diversos factores sociales, económicos, políticos, etc., surgen diferencias entre los habitantes de la República Mexicana.

Dicha igualdad de la que hemos venido hablando, se plasma en la Constitución en garantías específicas de igualdad, siendo éstas, la igualdad en el goce de las garantías individuales para toda persona que se encuentre en territorio nacional (art. 1º), la prohibición de la esclavitud y consideración de todos los hombres como iguales (art. 2º), la igualdad entre el hombre y la mujer (art. 4º), la igualdad social (art. 12), y por último, la igualdad en el juzgamiento y ante la ley, y por ende, la negación de leyes privativas, de tribunales especiales, de fueros privilegiados a personas o corporaciones (art. 13).

Para tratar sobre las "garantías de libertad", es necesario destacar cuál es la libertad que se encuentra tutelada en nuestra Constitución, a través de diversas garantías específicas.

La libertad es una potestad inseparable de la naturaleza humana, un elemento esencial de la persona para el desarrollo y cumplimiento de sus fines vitales. Así pues, la libertad se traduce en un potestad propia de la persona humana mediante la cual elige fines y medios vitales, y como tal, presenta dos aspectos fundamentales que se establecen en razón del ámbito en donde aquella se despliega; es decir, un aspecto inmanente, en el cual sólo se presenta en el intelecto de la persona, sin trascendencia objetiva, la elección de objetivos vitales y de conductos para su realización, esto es, una libertad subjetiva o psicológica ajena al campo del derecho.

Un segundo aspecto es el social, es decir, el concerniente al ejercicio real de la libertad humana, la externación de los fines y medios respectivos para el logro de su bienestar vital, con lo cual surge la libertad social, siendo ésta la que interesa fundamentalmente al Derecho. Pues bien, ese actuar genérico de la persona, esa libertad abstracta del sujeto se puede desplegar específicamente de diferentes maneras y en diversos ámbitos, se puede ejercer en una determinada órbita y bajo una forma particular dándose así una libertad específica.

Siendo la libertad una potestad compleja, ya que como indicamos, presenta múltiples aspectos de aplicación y desarrollo, se ve implantada y reconocida por nuestra Constitución en relación con cada facultad libertaria específica, estableciendo amplias e importantes garantías específicas de libertad y no una garantía genérica de libertad.

Las garantías específicas de libertad que contempla nuestra Constitución son la libertad de enseñanza (art. 3º), la libertad de trabajo (art. 5º), la libertad de expresión

de ideas (art. 6º), la libertad de imprenta (art. 7º), el derecho de petición (art. 8º), la libertad de reunión y asociación (art. 9º), la libertad de posesión y portación de armas (art. 10º), la libertad de tránsito (art. 11), la libertad religiosa (art. 24), la libertad de circulación de correspondencia (art. 16, tercer párrafo) y la libertad de concurrencia (art. 28).

Por lo que respecta a las "garantías de propiedad", nuestra Ley Fundamental contempla como principio constitucional el reconocimiento en favor del particular del derecho a la propiedad privada.

Las garantías de propiedad se encuentran contenidas fundamentalmente en los tres primeros párrafos del artículo 27 constitucional, pero además, existe otro precepto constitucional que está íntimamente vinculado con las garantías de propiedad, es decir, el artículo 14 constitucional, el cual incluye dentro de los derechos tutelados por la garantía de audiencia a la propiedad, por lo que, en base a dicho precepto nadie puede ser privado de sus propiedades sino mediante el debido proceso legal.

En el primer párrafo del artículo 27 antes citado, se establece como premisa que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyéndose la propiedad privada.

Ahora bien, en nuestra Constitución el derecho de propiedad no está considerado como un derecho subjetivo destinado únicamente a producir beneficios a su titular, sino que cumple una función social cuyo objeto es hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación y lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, por lo que, el derecho de propiedad privada no es absoluto, sino que en aras de la función

social que le corresponde, en el propio texto del artículo 27 constitucional se prevé el establecimiento de limitaciones a la propiedad privada.

Cabe distinguir que la propiedad privada contiene dos aspectos, es decir, se presenta como derecho subjetivo civil y como derecho subjetivo público.

Por lo que respecta a su carácter civil, se trata de un derecho subjetivo que se hace valer frente a personas situadas en la misma posición jurídica que aquella en que se encuentra su titular, y que engendra para éste los derechos de uso, disfrute y disposición de la cosa materia de propiedad, siendo oponible como derecho a todas las personas como sujetos obligados a respetarlo.

Bajo dicho aspecto, las controversias que surjan respecto de quien es legítimo dueño de un bien por tener mejor título y a quien debe prohibírsele los derechos de uso, disfrute y disposición que derivan de la propiedad, corresponden ser resueltas por autoridades judiciales ordinarias, a quienes toca examinar el fundamento y contenido de la titularidad de la misma.

En cuanto a la propiedad como derecho subjetivo público, se presenta como un derecho cuyo titular es el gobernado, el cual es oponible al Estado y a sus autoridades, garantizando al primero que las segundas no pueden limitar, lesionar e inclusive privar su derecho de propiedad, sino en los supuestos que la propia Ley establece y por virtud de la función social que tal derecho representa.

Por último, tenemos a las "garantías de seguridad jurídica", dentro de las cuales se clasifica a la garantía de audiencia, razón por la cual requieren de un estudio por separado, el cual efectuaremos en el siguiente capítulo junto con el estudio de dicha garantía individual.

Finalmente, procede señalar la existencia de una clasificación adicional de garantías individuales denominada doctrinalmente como "garantías sociales", las cuales básicamente se encuentran previstas en los artículos 27 y 123 constitucionales.

Dichas garantías son resultado histórico del movimiento social de 1910, el cual rompió el régimen jurídico, plasmándose los postulados revolucionarios en materia agraria y laboral. Así, el Congreso Constituyente de Querétaro de 1916-1917, integró las reivindicaciones populares que demandaron las fuerzas revolucionarias.

Al hablar de garantías sociales se alude, en sustancia, a medios de protección para los grupos tradicionalmente débiles o marginados durante la época que concluyó con la caída de la dictadura porfiriana. Bajo el mismo concepto, también se hace referencia a determinadas obligaciones encomendadas al Estado, para que éste impulse activamente y conforme a razones de justicia y equidad, el desarrollo de los individuos y de la sociedad en general, o de las clases sociales que requieren la acción tutelar y promotora del Estado.

CAPITULO III

LA SEGURIDAD JURIDICA Y LA GARANTIA DE AUDIENCIA

3.1. LAS GARANTIAS DE SEGURIDAD JURIDICA

Para hacer referencia a dichas garantías, las cuales se encuentran contenidas principalmente en los artículos 14 al 23 constitucionales, es necesario precisar lo que se entiende por el principio de seguridad jurídica en nuestro sistema constitucional.

Ha quedado asentado en el Capítulo anterior que en las relaciones de supra a subordinación se da la actuación de las autoridades frente a los gobernados en un plano desigual, actuación que se caracteriza por la emisión por parte de las autoridades de actos unilaterales, imperativos y coercitivos dirigidos a la esfera jurídica de los gobernados, actos que pueden incluso afectar dicha esfera de derechos.

Pues bien, al actuar las autoridades frente a los gobernados investidas de imperium y potestad de mando, no sería posible que la emisión de tales actos quedara al libre arbitrio de las propias autoridades, quienes tendrían la posibilidad de pronunciar sus actos en forma arbitraria sin sujeción a restricción o condicionante alguna, estando los gobernados obligados a obedecer y existiría, por ende, un abuso y desvío de poder, por lo que las autoridades están sujetas en su actuación al cumplimiento de determinadas condiciones y requisitos.

Además, los gobernados para su desenvolvimiento requieren de seguridad jurídica, es decir, requieren de garantías que les aseguren el pleno y libre ejercicio de sus derechos y prerrogativas inherentes a su calidad y condición, sea de seres humanos, o bien, de personas morales, garantías que presuponen la eliminación de toda arbitrariedad.

El principio de seguridad jurídica implica el establecimiento de las formas y procedimientos a que deben sujetarse las autoridades en su actuar frente a los gobernados para poder lícitamente emitir actos que recaigan en la esfera jurídica de éstos, e incluso puedan afectar dicha esfera, o bien, para hacer respetar el orden público necesario para el desarrollo de toda sociedad organizada bajo un régimen de derecho.

Es así que, el principio de seguridad jurídica se traduce en la certeza que tienen los gobernados de que su persona, familia, bienes y derechos le serán respetados, y de que su situación jurídica no será modificada sino únicamente a través de procedimientos establecidos previamente.

Al respecto, el maestro Burgoa establece que las garantías de seguridad jurídica implican "el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el *summun* de sus derechos subjetivos."⁴¹

Pues bien, el principio de seguridad jurídica se encuentra contemplado en nuestro régimen constitucional mediante la previsión de diversas garantías que contienen derechos subjetivos públicos en favor del gobernado, oponibles y exigibles a las autoridades, y que permiten a los gobernados el pleno y libre ejercicio de sus derechos y les proporcionan además los elementos necesarios para poder defender sus derechos ante la autoridad estatal.

Se trata de preceptos constitucionales que otorgan al gobernado una seguridad personal, en la propia persona del gobernado, y una seguridad real, asegurando el goce quieto y pacífico de las cosas y bienes integrantes de su patrimonio.

⁴¹ - Ignacio Burgoa Orihuela. Las Garantías Individuales, p. 498

Entre los preceptos constitucionales con relevancia por los derechos de seguridad jurídica que consagran, encontramos la imposición de obligaciones a las autoridades del Estado que intervengan en la celebración de tratados internacionales (art. 15), la prohibición a las personas de hacerse justicia por su propia mano, el establecimiento del derecho a la administración de justicia pronta y gratuita, así como la prohibición de apriesonamiento por deudas de carácter civil (art. 17).

Existen también diversos preceptos constitucionales relacionados con el ámbito penal que establecen premisas respecto a que sólo por delitos que merezcan pena corporal habrá lugar a la prisión preventiva, el lugar de la prisión preventiva debe ser diferente al destinado para la extinción de las penas y el establecimiento del régimen carcelario (art. 18); los requisitos a cumplirse en el auto de formal prisión, el mandato expreso de seguir el proceso por los delitos señalados en el auto de formal prisión y la prohibición de maltratos, gabelas o contribuciones o abusos en las cárceles (art. 19); así como las garantías del acusado en el proceso penal (art.20).

Adicionalmente, entre los preceptos relacionados con la materia penal encontramos aquellos que establecen la reserva de la facultad de imponer penas en forma exclusiva en favor del poder judicial y de perseguir los delitos en favor del Ministerio Público y la policía judicial (art.21); la prohibición de la confiscación de bienes, mutilación, etc., así como de penas inusitadas y trascendentes, la proscrición de la pena de muerte para delitos políticos y su previsión exclusiva para los señalados en la propia Constitución (art. 22); la limitación de instancias en el juicio criminal, la prohibición a ser juzgado dos veces por el mismo delito y a la práctica de absolver la instancia (art. 23).

En relación con el ámbito fiscal, existe el derecho de todo causante a que las contribuciones sean previstas en ley y cumplan los requisitos de proporcionalidad y equidad (art. 31 F. IV).

Por otra parte, los artículos 14 y 16 constitucionales que constituyen las garantías de seguridad jurídica más importantes de nuestro sistema jurídico constitucional, los cuales, además de consagrar garantías de seguridad jurídica, constituyen garantías de legalidad, ya que en ellos se instituye el principio de legalidad.

En ambos preceptos se establecen diversas garantías de seguridad jurídica, las cuales nos limitaremos a enunciar, con excepción de la garantía de audiencia, la cual será objeto de estudio en el siguiente apartado del presente Capítulo, y de la garantía de legalidad, la cual analizaremos con posterioridad por la importancia que reviste como garantía de seguridad jurídica.

En el texto del artículo 14 constitucional se consagran cuatro garantías específicas de seguridad jurídica, la garantía de irretroactividad de la ley (primer párrafo), la de audiencia (segundo párrafo), la de la exacta aplicación de la ley en materia penal (tercer párrafo), y por último, la de legalidad en materia jurisdiccional civil (cuarto párrafo), en los siguientes términos:

"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 aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito 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 la falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."

Por su parte, el artículo 16 constitucional erige la garantía de legalidad, la relativa a las órdenes de aprehensión y detención, la garantía de legalidad en las órdenes de cateo (primer párrafo), en las visitas domiciliarias (segundo párrafo), la de libertad de circulación de la correspondencia (tercer párrafo), así como la de inviolabilidad del domicilio privado (último párrafo).

Ambos preceptos son pieza fundamental de nuestro sistema jurídico constitucional, ya que en ellos se contempla, en forma genérica, el principio de legalidad, el cual constituye la esencia del régimen jurídico de un Estado de Derecho.

Respecto de dicho principio cabe anotar las siguientes consideraciones.

Para la existencia de la seguridad jurídica es evidente la necesidad de la presencia de un orden que regule las conductas de los órganos del Estado, orden que, como señalamos, en nuestro sistema jurídico se da a través de la previsión en la Constitución Política de diversas garantías que imponen a la autoridad el cumplimiento de una serie de condiciones y requisitos tendientes a eliminar la arbitrariedad en las relaciones entre autoridades y particulares y que además, deben ser cumplidos por las primeras para poder válidamente emitir actos encaminados a la esfera jurídica de los gobernados.

Pues bien, el fundamento directo de la obligación genérica que tiene toda autoridad de dar cumplimiento y actuar conforme a los imperativos establecidos en las garantías individuales, y en general, en todo ordenamiento legal, sometiéndose a las condiciones y requisitos establecidos por las garantías de seguridad jurídica, es el principio de legalidad, el cual implica que todo acto del poder público está subordinado a normas jurídicas preestablecidas a las cuales deben someterse, principio que como indicamos se encuentra elevado a rango constitucional a través de los artículos 14 y 16 constitucionales.

El principio genérico de legalidad dentro de nuestro régimen constitucional se traduce en cuatro premisas, mismas que a continuación se enuncian.

- a) Debe haber leyes que den existencia a las autoridades, es decir, para ser autoridad se necesita de una ley que dé vida al órgano del poder público; por lo que la ley es el denominador común para la existencia de las autoridades.
- b) Debe haber una ley que determine el ámbito de atribuciones y competencia de la autoridad, es decir, se crean a las autoridades para que cumplan con una serie de funciones, las cuales deben estar previstas en la ley.
- c) Debe existir una ley que rija la materia misma del acto de autoridad, esto es, para que surja el acto de autoridad y éste pueda obligar al gobernado, e incluso a afectar su esfera jurídica, deben haber disposiciones que regulen las tareas inherentes al poder público.
- d) Por último, debe existir una ley que rija la interpretación y aplicación del acto de autoridad, es decir, la autoridad en la emisión de actos debe aplicar e interpretar la ley en los términos y condiciones que ésta prevé, cumpliendo los requisitos que la

misma establece, esto es, la autoridad debe proceder a la correcta fundamentación y aplicación de la ley.

Así pues, el principio de legalidad, como ya anotamos, constituye la esencia del régimen jurídico de un Estado de Derecho, ya que todo acto de autoridad, sea como resolución jurisdiccional, administrativa, e incluso legislativa, debe ser la expresión del derecho en cuanto a que los actos son elaborados, pronunciados o ejecutados por el órgano u órganos a quienes la ley dió su existencia y competencia, emitidos conforme a la ley que rige la materia, previa la debida interpretación de la ley y como resultado de su exacta aplicación.

Es necesario puntualizar que en las cuatro premisas antes señaladas, se hace referencia a la existencia de una ley, debiendo entenderse a ésta en su sentido material, es decir, como una disposición general, abstracta e impersonal sea de carácter constitucional, orgánica, ordinaria, o bien, se trate de reglamentos autónomos o heterónomos; salvo en el caso de la ley que da vida a la autoridad, en donde debe entenderse a la misma en su sentido formal y material, lo cual ha sido sustentado a través de criterios jurisprudenciales.

Podemos expresar los postulados de la garantía de legalidad en una fórmula, la cual se enuncia:

Las autoridades sólo pueden realizar aquellos actos que les estén expresamente permitidos por la ley, y siempre y cuando los lleven a cabo en los términos, condiciones y cumpliendo los requisitos que la misma establece, en tanto que los gobernados pueden realizar todos los actos, excepto los que expresamente la ley les prohíba.⁴²

⁴² - "La Constitución Federal, entre las garantías que consagra en favor del gobernado, incluye la de legalidad, la que debe entenderse como la satisfacción que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto expreso de la ley. a su espíritu o interpretación jurídica; esta garantía forma parte de la genérica de seguridad jurídica que

Finalmente procede añadir, como con toda atinencia señala el maestro Efraín Polo Bernal⁴³, que el principio de legalidad se concibe como la forma técnica del derecho, de la justicia y de la libertad, ya que la ley, no es por sí misma garantía de la justicia y de la libertad, de tal suerte que cuando no las asegura, surge la posibilidad de impugnación a través del juicio de amparo.

Es decir, nuestra Ley Fundamental impone reglas jurídicas a la actuación de la autoridad para que el individuo pueda vivir al amparo de un orden jurídico que le permita gozar los beneficios de sus derechos, e impone además, la obligación a las autoridades de acatar dichas reglas.

Sin embargo, la simple declaración solemne de las mismas, no garantiza su pleno cumplimiento, por lo que el alcance de la legalidad permite que el órgano jurisdiccional, a través de sus tribunales federales, controle al poder público cuando éste desconozca o viole las garantías del gobernado, para lograr así el amparo efectivo de esos derechos.

En este orden de ideas, encontramos que la legalidad se complementa con la justicia.

Asentado lo anterior, toca ahora analizar el contenido de la garantía de audiencia.

tiene como finalidad que, al gobernado se proporcionen los elementos necesarios para que esté en aptitud de defender sus derechos, bien ante la propia autoridad administrativa a través de los recursos, bien ante la autoridad judicial por medio de las acciones que las leyes respectivas establezcan; así, para satisfacer el principio de seguridad jurídica la Constitución establece las garantías de audiencia, de fundamentación y motivación, las formalidades del acto autoritario, y las de legalidad." (Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo XI. p. 63)

⁴³.- Efraín Polo Bernal, op. cit., p. 119

3.2. LA GARANTIA DE AUDIENCIA.

La garantía de audiencia se consagra en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, en los siguientes términos:

"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."

Es necesario analizar con detenimiento cada uno de los conceptos que contiene el texto antes transcrito para poder entender el contenido y alcance de la garantía de audiencia, y posteriormente, analizar el alcance de las excepciones a la misma, para lo cual analizaremos a manera de subtemas cada uno de dichos conceptos.

3.2.1. TITULARES DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA.

El vocablo "nadie" hace referencia a los titulares de la garantía objeto de examen, es decir, a aquellos que gozan del derecho subjetivo público que de ella se deriva.

Al hacer una interpretación a contrarii sensu del vocablo "nadie", y correlacionándolo con el contenido del artículo 1º constitucional, encontramos que en los Estados Unidos Mexicanos todos los sujetos (gobernados) gozan de la protección que otorga la garantía de audiencia.

Ahora bien, al hablar de todos los gobernados debe entenderse por tales a todas las personas que constituyen a los sujetos activos de garantías individuales, mismos que en su oportunidad quedaron anotados, es decir, a toda persona física o moral

que se encuentre en territorio nacional, o bien, sea titular de un derecho en territorio nacional, y sea que se trate de personas morales de derecho privado, de derecho público o social, o bien, de carácter religioso o político, sin distinción de nacionalidad, sexo, edad o condición.

3.2.2. ACTO DE PRIVACION.

En los términos de la garantía objeto de estudio, encontramos la declaración relativa a que nadie puede ser "privado" de los bienes jurídicos que la garantía de audiencia establece, es decir, el acto de autoridad condicionado por la garantía de audiencia es un "acto de privación".

Hemos explicado que las garantías individuales se dan en las relaciones de supra a subordinación, esto es, en las relaciones entre autoridades y particulares, relaciones que se caracterizan por la emisión de actos de autoridad dirigidos a la esfera jurídica de los gobernados, teniendo dichos actos como característica la unilateralidad, imperatividad y coercitividad.

Pues bien, esos actos que pronuncia la autoridad pueden ser actos positivos o negativos, es decir, puede tratarse de actos que favorezcan al gobernado, sea reconociéndole un derecho, otorgándole una autorización o permiso, entre otros, o bien, pueden ser actos negativos los cuales afectan su esfera jurídica ocasionándole algún perjuicio.

De tal forma que, dentro de los actos negativos que emiten las autoridades están los actos de privación y los actos de molestia, siendo los primeros los condicionados por las disposiciones de la garantía de audiencia, y los segundos, como

analizaremos en el Capítulo IV siguiente, los condicionados por la garantía de legalidad prevista en la primera parte del artículo 16 constitucional.

El acto de privación "es la consecuencia o resultado de un acto de autoridad y se traduce o puede consistir en una merma o menoscabo (disminución) de la esfera jurídica del gobernado, determinados por el egreso de algún bien material o inmaterial (derecho) constitutivo de la misma (desposesión o despojo), así como en la impedición para ejercer un derecho."⁴⁴

Ahora bien, para que un acto de privación pueda considerarse como tal, para los efectos de la garantía de audiencia, es requisito que el egreso de un bien o despojo de un derecho o la imposibilitación para ejercitarlo, sea el fin último del acto de autoridad, es decir, que el objetivo último sea la privación de carácter definitiva.

Será entonces acto de privación aquel acto de autoridad que tiene como finalidad extraer en forma definitiva un bien o derecho de la esfera jurídica del gobernado.⁴⁵

Es muy importante tener presente el concepto de acto de privación, ya que como veremos en su oportunidad, para que realmente exista un supuesto de excepción a la garantía de audiencia, debemos estar frente a un acto de autoridad de tal naturaleza.

⁴⁴ - Ignacio Burgoa Ortuella, Las Garantías Individuales, p. 532

⁴⁵ - Como ejemplo de un acto de autoridad, que si bien tiene como consecuencia una privación, ésta no es de carácter definitivo, podemos citar el auto de exequendo, ya que dentro del procedimiento ejecutivo mercantil, una vez dictada tal provisión, se produce el egreso, vía el secuestro y depósito correspondiente, de algún bien de la esfera jurídica del ejecutado. Sin embargo, dicho auto no tiende a realizar una privación definitiva, sino su finalidad es la de asegurar las prestaciones debidas al ejecutante, garantizando los resultados del juicio, de tal forma que este acto de autoridad: al no ser un acto de privación en los términos anotados, no está condicionado por la garantía de audiencia.

3.2.3. BIENES JURIDICOS PROTEGIDOS POR LA GARANTIA DE AUDIENCIA.

En el propio texto de la garantía de audiencia se enuncian los bienes o derechos del gobernado que son objeto de tutela por parte de dicha garantía, de tal forma que la misma dispone que nadie puede ser privado de "la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos".

a) Con respecto a "la vida", ésta se refiere a la existencia del ser humano, de tal forma que la protección que otorga la garantía de audiencia, a través del término vida, atañe a la existencia misma del gobernado, a su substantividad psico-física como individuo, frente a los actos de autoridad.

Así pues, podemos aseverar que este bien jurídicamente protegido por la garantía en cuestión, hace referencia exclusiva a las personas físicas.

b) Por lo que toca a "la libertad", el alcance de tutela que tiene tal concepto abarca toda libertad de que pueda ser titular el gobernado, empezando por la libertad física o material de locomoción, en cuanto a gobernados personas físicas, así como todas aquellas libertades que como derechos subjetivos se consagran a manera de garantías específicas de libertad en nuestra Constitución y a las cuales hicimos mención en el presente trabajo de tesis, al tratar sobre la clasificación de las garantías individuales.

c) En cuanto a la "propiedad", la defensa que da la garantía de audiencia mediante el concepto de propiedad, se extiende a los tres derechos subjetivos que de ella se desprenden, es decir, el de uso, disfrute y disposición de la cosa objeto de propiedad.

La propiedad como derecho real que es, "se manifiesta en el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto".⁴⁶

Tal poder jurídico de propiedad puede ejercerse sobre bienes muebles e inmuebles, sobre cualquier cosa que sea susceptible de apropiación particular.

Ahora bien, respecto a la propiedad podemos encontrarla legítima o ilegítima, es decir, puede existir la propiedad con justo título, o bien, sin él.

En ese sentido, la prohibición establecida a las autoridades para privar a los gobernados de sus propiedades, sin dar previamente cumplimiento a las condiciones que la garantía de audiencia establece, versa sobre cualquier tipo de propiedad, con independencia de la calidad, legítima o ilegítima que ésta tenga, ya que a través de esta garantía se protege el derecho de propiedad y a todas las cosas que pueden ser objeto de dicho derecho.

De tal forma que, el juicio de amparo que se interponga por violación a la citada garantía, no tiene como finalidad resolver cuestiones de propiedad, ya que la autoridad jurisdiccional en el juicio de garantías no estudia el fondo de la calidad del título, únicamente el respeto de la garantía de audiencia ante la privación del derecho de propiedad, sea ésta legítima o ilegítima.

⁴⁶ - Rafael-Rojina Villegas. Compendio de Derecho Civil, Bienes, Derechos Reales y Sucesiones, Tomo II. 29a.ed., México, Porrúa, 1989, p. 79

La resolución de controversias respecto a la titularidad de la propiedad, del justo título para detentar tal derecho, es competencia de la jurisdicción común y tales conflictos se desahogan a través de los procedimientos que regula la legislación ordinaria.

Es así que, la garantía de audiencia protege a la propiedad en sentido amplio, sea cual fuere su calidad y además, sobre todas las cosas o bienes que pueden ser objeto de propiedad de los gobernados.

Cabe señalar que este es el criterio que ha sido adoptado por la Suprema Corte de Justicia en jurisprudencia.⁴⁷

d) Adicionalmente, tenemos a la "posesión" como bien jurídico tutelado por la garantía de audiencia.

La posesión, al igual que la propiedad, se encuentra regulada por la legislación secundaria y en concreto, por la legislación civil.

Pues bien, la posesión es un derecho que se traduce en un poder de hecho que ejerce una persona sobre una cosa, pudiendo ser objeto de posesión todas las cosas y derechos que son susceptibles de apropiación.

La posesión además, en términos de nuestra legislación civil, puede ser originaria, la de aquél que posee a título de propietario, o bien, derivada, cuando se tiene el derecho de retención temporal de la cosa por virtud de un acto jurídico, a título de usufructo, arrendamiento, etc.

⁴⁷ - Apéndice al tomo CXVIII. tesis 831,834 y 835; tesis 273,274 y 275 de la Compilación 1917-1965 y 287,288 y 289 del Apéndice 1975. Tercera Sala.

En estos términos, la protección que otorga la Constitución a través del concepto de posesión, es a ésta como derecho genérico, esto es, se tutela la tenencia material de los bienes con el ánimo de poseerlos a título suficiente, independientemente de ser ésta originaria o derivada, o bien, con título legítimo o sin él; se tutela el poder de hecho sobre la cosa, siempre que tal tenencia no constituya una mera ocupación material.

Además, le es aplicable a la posesión, la apreciación anteriormente hecha a la propiedad, en cuanto a que los conflictos posesorios no son materia del juicio de garantías, ya que los tribunales federales no pueden juzgar sobre la legitimidad del título en que se funda la posesión, puesto que la garantía de audiencia preserva cualquier posesión, independientemente del título o la causa conforme a la cual se haya constituido.

De igual forma, los criterios asentados en los párrafos anteriores han sido adoptados por la Suprema Corte de Justicia en jurisprudencia.⁴⁸

e) Finalmente, el texto del segundo párrafo del artículo 14 constitucional enuncia como bien jurídico protegido a los "derechos" de los gobernados.

La connotación que tiene el vocablo "derechos", para los efectos de la tutela que la garantía de audiencia otorga a los mismos, comprende a todos aquellos derechos subjetivos que integran la esfera jurídica del gobernado, bien sean reales, personales o inherentes a su personalidad.

⁴⁸ - Apéndice al tomo CXVIII, tesis 790; tesis 245 de la Compilación 1917-1965 y tesis 267 del Apéndice 1975. Tercera Sala.

Es decir, se contempla a todas las facultades concedidas a los gobernados por la norma jurídica positiva, y es así como lo ha sustentado la Suprema Corte de Justicia en diversos criterios jurisprudenciales.⁴⁹ En consecuencia, están excluidos de la tutela de la garantía en cuestión, los intereses materiales carentes de tutela jurídica.

En nuestra opinión, bastaría con que el texto en el que se instituye la garantía de audiencia, estableciera como bien jurídico tutelado por la misma a los derechos de los gobernados, para que se extendiera la protección tanto a la vida, la libertad, la propiedad, como a la posesión, ya que todos estos bienes quedarían englobados dentro de dicho concepto.

3.2.4. MOMENTO EN QUE DEBE OTORGARSE LA GARANTIA DE AUDIENCIA.

En párrafos anteriores establecimos que los actos de autoridad condicionados al cumplimiento de los requisitos que impone la garantía de audiencia son los actos de privación.

Pues bien, a través de la expresión "sino" incluida en el texto de la garantía de referencia, encontramos el fundamento de tal condicionamiento, ya que el precepto indica: "Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio....."

Es así que, el acto de privación de los bienes jurídicos tutelados por la garantía de audiencia, está condicionado al cumplimiento de los requisitos que la propia garantía de audiencia establece, esto es, para poder privar al gobernado de sus derechos, tal privación debe darse: i) mediante juicio, ii) seguido ante los tribunales

⁴⁹.- Semanario Judicial de la Federación, tomo LVII p. 588, tomo XXXV, págs. 1,095 y 1,144

previamente establecidos, iii) en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, y iv) conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, requisitos que constituyen, a su vez, garantías específicas de seguridad jurídica contenidas dentro de la genérica de audiencia.

Además, en la expresión "mediante", que sigue al condicionamiento del acto de privación "sino", encontramos la esencia de la garantía de audiencia al señalarnos el momento en que ésta debe otorgarse a los gobernados, es decir, a través de dicha garantía se establece la prohibición a las autoridades estatales de privar a los gobernados de sus derechos sino es "mediante juicio".

El término "mediante" debe interpretarse como sinónimo de "por medio de", como "previo", por lo que debe existir un juicio previo, de forma tal que, primero debe existir juicio y posteriormente como consecuencia del mismo, podrá haber un acto de privación.

Tenemos entonces que el derecho subjetivo que se estatuye en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, es la garantía de "previa audiencia", a través de la cual se obliga a las autoridades del Estado a permitir la defensa de los particulares en forma previa a cualquier privación de sus derechos; el gobernado debe ser oído y vencido en juicio antes de ser objeto de un acto de privación.

Los conceptos relativos a la obligación de permitir al particular su defensa, de ser oído y vencido en juicio, serán objeto de estudio cuando analicemos el contenido de las garantías específicas de seguridad jurídica comprendidas en la garantía de audiencia.

Por lo que concierne a el momento en que debe otorgarse la garantía en comentario, el maestro Juventino Castro considera que existe indefinición y al respecto manifiesta:

"El momento en que debe otorgarse la garantía de audiencia no ha sido clarificado totalmente en las ejecutorias de los jueces federales, ya que en algunos casos se resuelve que antes de privarse de un derecho a una persona, debe permitirse su defensa dentro de una audiencia; y en otros casos, se afirma que basta con conceder la audiencia después de la declaratoria de privación de derechos, para permitir la defensa del desposeído, que si resulta eficaz motivará la revocación de la declaratoria de autoridad que causó la inconformidad."⁵⁰

Sin embargo, a pesar de la indefinición que el maestro Juventino Castro resalta en los criterios jurisprudenciales, respecto a el momento del otorgamiento de la garantía de audiencia, sea éste previo o posterior al acto de privación, consideramos que es claro que dicha garantía debe otorgarse en forma previa al acto de autoridad, lo cual constituye, como indicamos, la esencia de dicha garantía.

Lo anterior, ya que como analizamos en párrafos anteriores, con base en el texto de la garantía de audiencia los actos de privación que emiten las autoridades, están condicionados al cumplimiento de los requisitos contenidas en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, y a través del término "mediante", queda establecido que tal cumplimiento debe ser previo a la emisión del acto mismo de privación.

Además, la garantía de previa audiencia es una garantía de seguridad jurídica y como tal contempla condiciones y elementos previos a que debe sujetarse la autoridad para generar una afectación válida en la esfera jurídica del gobernado, de tal forma que, se permite a los gobernados el libre ejercicio de sus derechos, así

⁵⁰.- Juventino V. Castro. op. cit., p. 236

como la debida defensa de los mismos ante la autoridad estatal, dándose así cumplimiento al espíritu que conllevan las garantías de seguridad jurídica.

Al respecto, existen criterios jurisprudenciales en los cuales se confirma que el momento en que debe otorgarse la garantía de audiencia es previo a la emisión del acto de autoridad, mismos que a continuación se transcriben en lo conducente:

"De entre las diversas garantías de seguridad jurídica que contiene el segundo párrafo del artículo 14 constitucional destaca por su primordial importancia, la de audiencia previa. Este mandamiento, cuya esencia se traduce en una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que de manera previa al dictado de un acto de privación, cumplan con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa de los afectados....." 51

"De acuerdo con el espíritu que anima el artículo 14 constitucional, a fin de que la ley que establece un procedimiento administrativo satisfaga la garantía de audiencia, debe darse oportunidad a los afectados para que sean oídos en defensa, antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos, con la única condición de que se respeten las formalidades esenciales de todo procedimiento....." 52

Con base en las razones expuestas, podemos confirmar que la garantía de audiencia debe otorgarse a los gobernados en forma previa a la existencia de un acto de privación.

⁵¹ .- Semanario Judicial de la Federación. octava época, tomo III, p. 153. Tribunales Colegiados de Circuito.

⁵² .- Suprema Corte de Justicia. Apéndice 1985, primera parte, tesis no. 9. p.

Sin embargo, como veremos con posterioridad al tratar sobre las excepciones a la garantía de audiencia, existen casos en los cuales por disposición expresa de la Constitución, o bien, por interpretación jurisprudencial al texto de la misma, la garantía de audiencia no opera en forma previa al acto de privación, sino que se otorga ésta en forma posterior al mismo, constituyendo excepciones a la regla general respecto del momento en que la garantía de audiencia debe otorgarse y de ahí, que son los casos de las llamadas excepciones a la garantía de audiencia.

Consideramos que es en función de dichos supuestos de excepción, que el maestro Juventino V. Castro estima que existe indefinición respecto del momento en que la garantía de audiencia debe otorgarse.

En este orden de ideas, podemos añadir que la previsión en leyes y reglamentos, en especial de carácter administrativo, de recursos de inconformidad, reconsideración, revocación u otros similares, los cuales pueden ser agotados por el gobernado para impugnar un acto de privación, son medios de defensa posteriores al propio acto de privación, es decir, primero se dicta la resolución y posteriormente se da la posibilidad al afectado de impugnar el acto a través de recursos ordinarios, de tal forma que, no podemos considerarlos como medios para hacer valer la garantía de previa audiencia.

Por ende, no obstante su previsión en ley, no se cumpliría con la protección que otorga dicha garantía, ya que con base en ésta, primero debe oírse y vencerse en juicio y posteriormente existir la resolución de la autoridad de carácter privativo.

Asentado lo anterior, procede ahora analizar los cuatro requisitos o garantías específicas de seguridad jurídica contenidas en la de audiencia, a cuyo cumplimiento previo está condicionado todo acto de privación de la autoridad.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Cabe destacar, que los conceptos que implican estas garantías específicas están muy vinculados entre sí , como veremos a continuación.

3.2.5. LA GARANTIA "MEDIANTE JUICIO".

La connotación del término "mediante" ya ha sido objeto de comentarios en el apartado anterior, por lo que toca ahora precisar lo que debemos entender por "juicio" para los efectos de la garantía de audiencia.

Del punto de vista procesal "juicio" o proceso jurisdiccional significa el conjunto de actos jurídicos procesales de las partes encaminados a la solución de un caso controvertido.

La palabra juicio denota la función jurisdiccional, esto es, ante la existencia de un litigio y en virtud del ejercicio de una acción, el órgano jurisdiccional resuelve, con fuerza vinculaiva para las partes en conflicto, el caso concreto sometido a su conocimiento, mediante el pronunciamiento de una sentencia o resolución.

Sin embargo, para los efectos de la garantía de audiencia, el término juicio tiene una acepción más amplia, es decir, se entiende como procedimiento, como una secuela de actos concatenados entre sí, afectos a un fin común que les proporciona unidad.

En el supuesto de que la palabra juicio tuviese exclusivamente como significado el de proceso jurisdiccional, la garantía de audiencia se limitaría a una garantía judicial o mejor dicho jurisdiccional, esto es, operaría únicamente cuando el acto de privación a que alude dicha garantía fuese el resultado de la existencia de un conflicto de intereses sometido al conocimiento de la autoridad jurisdiccional, el

cual se substanciará en términos de las leyes adjetivas, para que dicha autoridad dictase el derecho y resolviera la controversia mediante la emisión de una sentencia o resolución definitiva.

De ser así, los únicos actos de privación condicionados por la garantía en cuestión, serían aquellos dictados por las autoridades jurisdiccionales para resolver litigios, quedando excluidos los actos pronunciados por las autoridades administrativas.

Es por ello que el concepto "juicio" debe entenderse como sinónimo de procedimiento. Tal ampliación de concepto ha sido corroborada mediante criterios jurisprudenciales en los cuales se hace extensivo su significado a actos emitidos fuera de procedimiento jurisdiccional.

Entre las tesis jurisprudenciales que sobre la materia existen, destaca la siguiente:

"Las garantías individuales del artículo 14 constitucional se otorgan para evitar que se vulneren los derechos de los ciudadanos sujetos a cualquier procedimiento, bien sea administrativo, civil o penal, por lo que es errónea la apreciación de que sólo son otorgados para los sujetos del último."⁵³

Esta ampliación del concepto "juicio", de igual forma amplía el concepto de tribunal al que el propio texto del segundo párrafo del artículo 14 constitucional alude, lo cual será objeto de análisis en el apartado siguiente.

En conclusión, desde el punto de vista de los efectos de la privación, el juicio a que se refiere la garantía de audiencia se traduce en cualquier procedimiento que siga la autoridad y siempre y cuando, como estudiaremos en su oportunidad, tal proceso se ventile ante la misma autoridad que pretende emitir el acto y se dé al gobernado la

⁵³.- Semanario Judicial de la Federación, tomo L, p. 1,552.

oportunidad de ser escuchado a través del derecho de alegar y aportar pruebas para demostrar lo que pretende y preservar sus derechos.

3.2.6. GARANTIA DE JUICIO "SEGUIDO ANTE LOS TRIBUNALES PREVIAMENTE ESTABLECIDOS".

Como segunda garantía específica se encuentra la exigencia relativa a que el juicio, cuyo concepto ha quedado precisado en el inciso anterior, sea seguido ante "tribunales previamente establecidos".

Daremos inicio por examinar el significado de "tribunal" para los efectos de la garantía de audiencia.

Los tribunales, en su acepción formal, son aquellos órganos del poder público creados expresamente por ley para impartir justicia, es decir, para conocer de casos concretos controvertidos y resolverlos, diciendo el derecho con fuerza vinculativa para las partes.

La definición anotada en el párrafo anterior, corresponde a aquellas autoridades formal y materialmente jurisdiccionales que forman parte del Poder Judicial y cuya función es la de juzgar.

En este sentido, tenemos tribunales dentro del Poder Judicial tanto a nivel federal como local, estando adscritos al primero, la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito, y por lo que respecta al nivel local, tenemos a los tribunales

del fuero común que cuentan con su respectivo Tribunal Superior de Justicia y los Juzgados ordinarios.

Por otra parte, dentro de nuestro régimen legal encontramos la existencia de tribunales administrativos, que forman parte de la jurisdicción administrativa sin ser integrantes del Poder Judicial, entre los que se encuentran los tribunales de lo contencioso administrativo, es decir, aquellos órganos jurisdiccionales creados también en forma expresa para resolver litigios y declarar el derecho con autoridad de cosa juzgada, tal es caso del Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el Tribunal Federal Electoral y los Tribunales Agrarios, entre otros.

Ahora bien, cuando analizamos lo que debe entenderse por "juicio" quedó asentado que su concepto se extiende al de procedimiento, ya que éste puede ser ventilado no sólo ante las autoridades jurisdiccionales sino también ante las administrativas, ya que éstas de igual forma pueden emitir actos a través de los cuales se priva a los gobernados de sus derechos.

Pues bien, tal ampliación de concepto trae consigo la ampliación del concepto de "tribunal", ya que el procedimiento, como indicamos, puede ventilarse ante la autoridad administrativa.

Es así que, para los efectos de la garantía en cuestión, el término "tribunal" no se limita a aquellos propiamente dichos, es decir, a aquellos órganos jurisdiccionales creados para administrar justicia, sino que incluye además, a las autoridades administrativas, y es así como lo confirma la Suprema Corte de Justicia en las siguientes tesis jurisprudenciales:

"No es verdad que el artículo 14 constitucional establezca la garantía de audiencia sólo para los juicios seguidos ante los Tribunales, pues la establece contra cualquier acto de autoridad que pueda ser privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones y derechos, derive o no de juicio seguido ante tribunales o procedimientos ante cualquier autoridad."⁵⁴

"No es exacto que sólo las autoridades judiciales son constitucionalmente competentes para privar de sus propiedades y derechos a los particulares, en los casos en que la ley aplicable así lo prevenga. Si bien, el segundo párrafo del artículo 14 constitucional exige para ello "juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos", es tradicional la interpretación relativa a que los tribunales previamente establecidos no son exclusivamente los judiciales, sino también las autoridades administrativas, a quienes la ley ordinaria confiere competencia para ello, pero eso sí, respetando la previa audiencia, la irretroactividad de la ley, las formalidades esenciales del procedimiento y la aplicación exacta de la ley. Esta interpretación tradicional se debe a que por la complejidad de la vida moderna sería imposible que el Estado cumpliera sus funciones públicas con acierto, prontitud y eficacia, si tuviera siempre que acudir a los tribunales judiciales para hacer efectivas sanciones establecidas en leyes."⁵⁵

Podemos concluir, que para efectos de lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, "tribunal" significa cualquier autoridad que esté legalmente facultada para emitir actos de privación.

Ahora bien, procede puntualizar que el juicio seguido ante los tribunales, se debe ventilar ante la propia autoridad que emite el acto de privación, esto es, la autoridad que tiene atribuciones para dictar actos mediante los cuales se priva al gobernado

⁵⁴ - Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1985. Tercera Parte, jurisprudencia número 9, págs. 30 y 31.

⁵⁵ - Informe de 1969. Tribunal Pleno, p. 216. primera parte.

de los derechos que la garantía de audiencia tutela en su favor, es el tribunal que debe dar cumplimiento a la garantía de previa audiencia.

Adicionalmente, en la garantía específica objeto de estudio se establece que el juicio previo a la privación del derecho del gobernado, debe ser seguido ante los "tribunales previamente establecidos".

Dicho requisito corrobora la garantía individual contenida en el artículo 13 constitucional en el sentido de que "Nadie puede ser juzgado por....tribunales especiales", es decir, la prohibición de los doctrinalmente llamados tribunales ad-hoc o juicios por comisión.

Antes de precisar lo que debe entenderse por tribunales "previamente establecidos", conviene analizar brevemente las características de la garantía del artículo 13 constitucional antes transcrita en lo conducente.

Toda autoridad estatal, en términos del principio genérico de legalidad, actúa por tener competencia para ello, es decir, realiza sus funciones en virtud de estar facultada para ello por ley, por una norma general, abstracta e impersonal, no siendo la excepción de dicho principio los tribunales jurisdiccionales.

Pues bien, al crearse un tribunal se le dota de competencia para conocer en forma permanente de todos aquellos casos concretos, en número ilimitado que se presenten o encuadren dentro de la hipótesis normativa abstracta en relación con la cual la ley le atribuye facultades decisorias o ejecutorias, o bien, de ambas.

Lo que caracteriza a un tribunal general, en oposición, a los especiales, es la permanencia de sus facultades y que las mismas las puede ejercer en un número ilimitado e indeterminado de casos concretos que encuadren dentro de la situación determinada abstracta constitutiva de su ámbito de competencia.

De tal forma que, su competencia no concluye al conocer de uno o varios casos concretos, extendiéndose su competencia a todos los casos presentes y futuros que pudiesen someterse a su consideración.

Los tribunales especiales, como indicamos, carecen de tales características, los cuales, por el contrario, tienen capacidad limitada y transitoria. Estos son órganos creados y constituidos por un acto de autoridad no legislativo, es decir, creados por actos tales como decretos o resoluciones administrativas y con posterioridad a los hechos objeto de juicio, con la finalidad específica de conocer y juzgar a una situación determinada o grupo de situaciones previamente individualizadas y los cuales además, desaparecen después del conocimiento de tales negocios singulares y determinados, dejando de tener capacidad para seguir funcionando, y son éstos los tribunales prohibidos por el artículo 13 constitucional.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia, ha establecido: ".....por Tribunales Especiales se entienden aquellos que se crean exclusivamente para conocer, en un tiempo dado, de ciertos delitos con respecto de determinados delincuentes....."⁵⁶

Conforme a lo expuesto, pareciere que la garantía de la prohibición de tribunales especiales consignada en el artículo 13 constitucional, se reduce al ámbito jurisdiccional, y en concreto, al ámbito penal.

⁵⁶ - Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época. Tomo XXVI. p. 1.140; Tomo LI. p. 1.644; Tomo LV. p. 2.007.

Sin embargo, debe tomarse en cuenta que la expresión de "tribunal" no significa que todo procedimiento que concluye con la afectación de los derechos del gobernado necesariamente haya tenido que desarrollarse ante un órgano jurisdiccional, de tal forma que, el término alude a toda autoridad que esté legalmente facultada para resolver, extendiéndose por tanto las disposiciones de dicha garantía a cualquier autoridad estatal, traduciéndose en la imposibilidad jurídica de que existan autoridades especiales en general.

El requisito de tribunales "previamente establecidos" a que alude la garantía de audiencia ratifica el contenido de la garantía del artículo 13 constitucional antes referida. Esto es, el procedimiento que debe seguirse en forma previa al acto de privación, debe desarrollarse ante autoridades preexistentes al caso que pudiese provocar la privación y las cuales, por lo que respecta a las autoridades jurisdiccionales, deben haber sido dotadas de competencia genérica para resolver conflictos en número indeterminado y en forma permanente, y en relación con las autoridades administrativas, dotadas de competencia genérica para la emisión de actos de privación.

3.2.7. GARANTIA DE "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO".

Como tercer garantía específica integrante de la de audiencia, encontramos la exigencia constitucional relativa a que en el juicio seguido en forma previa a la emisión del acto de privación, deben cumplirse las "formalidades esenciales del procedimiento".

Para analizar tales formalidades esenciales, es necesario recordar que para efectos de la garantía de audiencia, por juicio debemos entender cualquier procedimiento que siga la autoridad, es decir, una secuela de actos concatenados entre sí, seguidos ante la autoridad estatal que pretende emitir el acto de privación.

Pues bien, es en ese procedimiento en el cual deben agotarse y respetarse las formalidades esenciales del procedimiento, las cuales implican, como veremos, dar la oportunidad de defensa al gobernado.

Asentado lo anterior, corresponde precisar en que consisten las formalidades esenciales del procedimiento para los efectos de la garantía de previa audiencia.

Es necesario también recordar que los actos de privación pueden ser emitidos tanto por autoridades jurisdiccionales como por autoridades administrativas.

En relación con los procedimientos en los que se desarrolla una función jurisdiccional tendiente a resolver un conflicto jurídico, para que el órgano decisorio pueda decidir con justicia, requiere de un conocimiento pleno de dicho conflicto y para conocerlo es necesario que los sujetos involucrados manifiesten sus pretensiones.

A su vez, para que las partes puedan manifestar tales pretensiones debe permitérseles la oportunidad de defensa.

Por otra parte, para decir el derecho no basta el otorgamiento de la oportunidad de defensa, sino que además, es necesario otorgar a las partes el derecho de probar los hechos en que basan sus pretensiones, esto es, darles la oportunidad probatoria.

Es por ello que la autoridad jurisdiccional que va a decidir el derecho, al dirimir un conflicto, tiene la obligación de dar al gobernado que puede verse afectado en su esfera jurídica por un acto de privación, la debida oportunidad de defensa y oportunidad probatoria que constituyen las formalidades esenciales del procedimiento.

En los diversos códigos adjetivos que regulan el ejercicio de la función jurisdiccional en sus diferentes materias, bien sea civil, penal, administrativa, entre otras, estatuyen diversos actos procesales que permiten a las partes la debida oportunidad de defensa, tales como la notificación al gobernado de las exigencias en su contra, el emplazamiento, el término para contestar o para oponerse a las pretensiones de privación.

De igual forma, las leyes procesales prevén en favor de las partes la oportunidad probatoria, la cual se traduce en elementos de procedimiento como lo son la audiencia o dilación probatoria, así como en las reglas que conciernen al ofrecimiento, rendición o desahogo o valoración de las pruebas, de forma tal que al gobernado (demandado) se le permite probar los hechos en los que funda sus pretensiones contrarias.

Procede señalar, que en materia procedimental civil, administrativa, del trabajo y penal, la Ley de Amparo-Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos-, en sus artículos 159 y 160, y a cuya lectura remitimos, contempla diversos supuestos considerados como violaciones a las leyes del procedimiento y que corresponden a exigencias procesales que deben ser observadas para permitir la debida oportunidad de defensa y probatoria al gobernado.

Además, en la última fracción de ambos preceptos legales, se otorgan facultades a la Suprema Corte de Justicia y a los Tribunales Colegiados de Circuito para determinar casos análogos a los previstos en dichas disposiciones, extendiéndose así el criterio protector para el respecto de las formalidades esenciales de los procedimientos.

Ahora bien, por lo que respecta a los actos de privación provenientes de autoridades administrativas, se da también la exigencia del cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento.

En este caso, la ley que rige el acto, en cumplimiento de la garantía de audiencia, debe prever la oportunidad de defensa y la oportunidad probatoria en favor del gobernado a quien se pretende afectar mediante la emisión de un acto de privación, es decir, la autoridad administrativa está obligada a notificar al afectado sobre la materia del procedimiento, a otorgarle la dilación probatoria, y a darle la oportunidad de que exponga sus razones y consideraciones legales pertinentes para poder privarlo de cualquier derecho.

Es importante adelantar, como examinaremos en su oportunidad, que aun cuando la propia ley, bien sean leyes procesales o aquellas que rigen el acto administrativo de que se trate, no establezca requisitos o formalidades a ser cumplidas previamente a la emisión del acto, toda autoridad estatal, por virtud del principio de supremacía constitucional instituido por el artículo 133 de nuestra Constitución vigente y por el principio genérico de legalidad, está obligada al cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento necesarias para respetar la garantía de previa audiencia.

En relación con las formalidades esenciales del procedimiento, los Tribunales Colegiados de Circuito, a través de jurisprudencia, han establecido que el mandamiento de la garantía de audiencia previa, impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades de cumplir con una serie de formalidades esenciales necesarias para oír en defensa de los afectados, constituyéndose dichas formalidades como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige.⁵⁷

Además, se ha establecido que en el desarrollo de todo procedimiento deben observarse ineludiblemente distintas etapas que configuren la garantía formal de audiencia en favor de los gobernados, consistiendo tales etapas en que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, así como de la cuestión que habrá de ser objeto de debate y de las consecuencias que se producirán con el resultado de dicho trámite, que se le otorgue la posibilidad de presentar sus defensas a través de la organización de un sistema de comprobación tal, que quien sostenga una cosa la demuestre, y quien estime lo contrario cuente a su vez, con el derecho de demostrar sus afirmaciones, que cuando se agote dicha etapa probatoria se de oportunidad a formular las alegaciones correspondientes, y finalmente, que el procedimiento iniciado concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas, fijando con claridad el tiempo y forma de ser cumplidas.⁵⁸

Es decir, la esencia de la garantía de audiencia radica en que las autoridades no pueden dictar resoluciones que afecten a una persona sin haberle dado oportunidad plena de ser oído en su defensa, y para ello debe cumplirse con las formalidades esenciales del procedimiento, siendo éstas la de dar a conocer las cuestiones de

⁵⁷.- Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VII, p. 153

⁵⁸.- *Ibid.*

hecho y derecho involucradas, dándose oportunidad plena de rendir las pruebas y alegatos que a su derecho convenga.⁵⁹

Finalmente cabe señalar, como bien indica el maestro Efraín Polo Bernal⁶⁰, que no debemos confundir las formalidades esenciales del procedimiento con las formalidades de ley, ya que las primeras se traducen, como ya indicamos, en otorgar la posibilidad de defensa (alegar) y de aportar pruebas al particular que es amenazado con la privación de su vida, de su libertad, de su propiedad, posesiones o derechos, y las segundas, es decir, las formalidades de ley, se refieren a la literalidad de la normas, es decir, al cumplimiento de las formas o formalismos de los juicios establecidos en la ley, con lo cual se observa el principio de legalidad, pero que pueden infringir la Constitución por no contener las formalidades esenciales del procedimiento, exigidas por la garantía de audiencia.

En conclusión, para satisfacer la garantía específica de las formalidades esenciales del procedimiento, la autoridad, en forma previa a la emisión del acto respectivo, debe otorgar al gobernado el derecho de alegar y el derecho de rendir pruebas, los cuales constituyen la esencia de la garantía de audiencia.

Es importante puntualizar que no basta que la autoridad conceda al gobernado la oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos en defensa de sus derechos, sino que es necesario que la misma aprecie las pruebas aportadas y tome en cuenta lo que el gobernado haga valer en defensa de sus derechos, para dictar un acto privativo de derechos en forma legal y justa.⁶¹

⁵⁹.- Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmen 73, p. 17

⁶⁰.- Efraín Polo Bernal, op. cit., p. 153

⁶¹.- Suprema Corte de Justicia. Informe de 1989. Segunda Sala, p. 86

**3.2.8. GARANTIA DE LA EMISION DEL ACTO PRIVATIVO
"CONFORME A LAS LEYES EXPEDIDAS CON
ANTERIORIDAD AL HECHO".**

Como último requisito previsto por la garantía de audiencia, el cual constituye la cuarta garantía específica de seguridad jurídica contenida dentro de la genérica de audiencia, tenemos la exigencia de que el acto de privación debe ser "conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

Mediante el establecimiento de dicha garantía, se corrobora por una parte, la garantía de legalidad, y por la otra, la garantía de irretroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna.

Se ratifica la garantía de legalidad, ya que el acto de privación debe ser conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, de tal forma que si una autoridad pronuncia un acto de privación, se debe a que la misma se encuentra legalmente facultada para resolver o declarar el derecho o emitir un resolución en un determinado asunto que implique un acto de privación, por tanto, primero debe existir una ley en la que se funde la autoridad para emitir el acto.

Por otra parte, se corrobora la garantía de la no retroactividad de las leyes en perjuicio de persona alguna, consagrada en el primer párrafo del artículo 14 constitucional, ya que las leyes conforme a las cuales se pronuncia el acto de privación deben haberse expedido con anterioridad al hecho, de forma tal que el acto de autoridad no se vea viciado de irretroactividad.

Es decir, en términos de la garantía de irretroactividad de la ley antes señalada, se prohíbe a las autoridades dar efecto retroactivo a las leyes en perjuicio de las personas, ya que cuando se promulga una disposición legal, ésta entra en vigor y rige para el futuro, de tal forma que las disposiciones normativas que contenga, no pueden ser aplicadas a los hechos que se realizaron antes de la entrada en vigor de tal norma jurídica, causando como resultado la afectación o lesión de los derechos de una persona.

3.3. LA GARANTIA DE AUDIENCIA EN MATERIA LEGISLATIVA.

Al analizar las garantías específicas de seguridad jurídica contenidas dentro de la genérica de audiencia, explicamos que esta garantía no es una garantía exclusivamente jurisdiccional que proteja a los gobernados de los actos que las autoridades jurisdiccionales emitan, sino que su protección se extiende a los actos administrativos, de tal forma que los gobernados quedan protegidos frente a las autoridades administrativas y jurisdiccionales.

Pues bien, para que la garantía de audiencia tenga verdadera eficacia debe constituir un derecho de los particulares no sólo frente a dicho tipo de autoridades sino que también frente a la autoridad legislativa, de tal forma que el Poder Legislativo también está obligado a acatarla.

De otro modo, si la garantía de audiencia no obligara también a la autoridad legislativa, y por ende, ésta pudiese en sus leyes omitirla, 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 dicha garantía, la actividad del Estado en cualquiera de sus formas.

Ahora bien, la función del Poder Legislativo, como su nombre lo indica, es la formación de leyes, por lo que es en dichos actos en los cuales debe acatar la garantía de audiencia.

Sin embargo, ello no implica que dicho poder otorgue la oportunidad de defensa a los posibles afectados durante el proceso de formación de las leyes, es decir, el cumplimiento a la garantía de audiencia por parte del Poder Legislativo, no se da mediante el cumplimiento directo por parte de dicho poder, de las garantías específicas de seguridad jurídica exigidas por la garantía de audiencia.

La forma en que el Órgano Legislativo debe dar cumplimiento a la citada garantía, se da consignando en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los gobernados y se les dé oportunidad de defenderse en todos aquellos casos en que pudiesen resultar afectados sus derechos.

Por consiguiente, toda ley ordinaria que expida sobre cualquier materia en la que se prevean actos de privación en perjuicio de los derechos de los gobernados, debe consagrar la garantía de audiencia, ya que de lo contrario estaríamos ante leyes inconstitucionales.

Por otra parte, quedó asentado que las formalidades esenciales del procedimiento se traducen en el derecho en favor de los particulares de rendir pruebas y aportar alegatos, por lo que no es menester que en las leyes ordinarias se prevean solemnidades de los procedimientos judiciales, ya que para dar cumplimiento a la exigencia de la garantía de audiencia basta que se instituya un procedimiento en el cual se dé al particular afectado, la oportunidad de hacer su defensa y se le otorgue

la posibilidad de rendir pruebas y formular alegatos asegurándose la posibilidad de que la autoridad tome en cuenta tales elementos para dictar una resolución legal y justa, es decir, basta que se instituyan las formalidades esenciales del procedimiento.

Es necesario señalar que aun cuando las leyes que rigen el acto, no establezcan en manera alguna requisitos ni formalidades a ser cumplidas por la autoridad en forma previa a la emisión del acto privativo de los bienes jurídicos protegidos por la garantía de audiencia, toda autoridad gubernativa está obligada a observar las formalidades necesarias para respetar la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14 constitucional, ya que es obligación de las autoridades ajustar sus actos y decisiones a los imperativos de nuestra Constitución.

Lo anterior, en virtud de la supremacía que tiene el artículo 14 constitucional sobre la legislación ordinaria, de conformidad con la declaración implicada en el artículo 133 de nuestra Ley Fundamental.

Cabe señalar que existen leyes secundarias tales como la Ley de Expropiación, en las cuales no se prevé en favor de los gobernados la garantía de previa audiencia, situación que obedece, como veremos en su oportunidad, a la existencia de excepciones a la garantía de audiencia.

Finalmente, la Suprema Corte de Justicia ha establecido en diversas tesis tres supuestos que condicionan la eficacia jurídica de la garantía de audiencia en materia legislativa.

El primero de los supuestos consiste en que debe existir un derecho que se trate de privar al particular, es decir, ante la inexistencia de un derecho, no puede haber violación a la garantía de audiencia, ya que falta el supuesto que condiciona la

vigencia de dicha garantía, esto es, debe existir un derecho subjetivo con tutela jurídica que el particular pueda hacer valer frente a las autoridades y los demás particulares.⁶²

En aquellos casos en los que existan únicamente intereses simples o materiales, carentes de protección jurídica, no podrá haber violación a la garantía de audiencia. Al respecto, ya hicimos algunas consideraciones al analizar los bienes jurídicos tutelados por la referida garantía.

En segundo lugar, encontramos como supuesto el que la audiencia sea realmente necesaria, que la intervención del gobernado en el procedimiento otorgándosele la posibilidad de rendir pruebas que acrediten los hechos en que base su defensa y la de producir alegatos para apoyar su defensa, sea en verdad indispensable, es decir, que exista un hecho que probar y datos jurídicos que determinar con claridad para que se proceda a la privación, ya que si la privación se lleva a cabo sobre la base de elementos claramente predeterminados en la ley de forma fija, de tal forma que a la autoridad no le quede otro camino que el de ajustarse estrictamente a los términos legales, sin existir posibilidad de que dicha autoridad pueda actuar a su arbitrio, la garantía de audiencia resulta inútil.⁶³

Como tercer y último supuesto tenemos el hecho de que las disposiciones consagradas en el artículo 14 constitucional, no estén modificadas por otro precepto de la propia Constitución Federal, ya que como veremos, existen casos de excepción a la garantía de audiencia.⁶⁴

⁶² - Sexta Época. Tomo XIX. Segunda Sala, p. 47

⁶³ - Sexta Época. Tomo XXXII. Segunda Sala, p. 37

⁶⁴ - Apéndice de 1985. Segunda Sala, tesis 338.

CAPITULO IV

**EXCEPCIONES A LA GARANTIA DE AUDIENCIA
PARTE GENERAL**

4.1. EFECTOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA POR PARTE DE LAS AUTORIDADES.

Cuando analizamos las garantías de seguridad jurídica y el principio de legalidad, establecimos que la legalidad se ve complementada por la justicia. En otras palabras, la simple declaración constitucional de las garantías individuales no garantiza su pleno cumplimiento, por lo que se hace necesario prever el mecanismo que permita garantizar su acatamiento por parte de las autoridades estatales.

Si bien es indispensable que se le reconozcan al hombre sus derechos fundamentales para su desarrollo como tal, también lo es el garantizar de una manera precisa y eficaz el goce de tales derechos por parte de sus titulares.

La sola inserción en nuestra Ley Fundamental de preceptos en que se declaren o establezcan las garantías del gobernado sería insuficiente e ineficaz en la realidad para lograr su verdadera observancia frente al poder público, volviéndose nugatoria la protección que impartiera al gobernado nuestro ordenamiento constitucional a través de las garantías individuales.

Es por ello que dicha protección debe ser completa e integral, debe brindarse a los gobernados en forma correlativa a los derechos subjetivos públicos, un medio jurídico eficaz para poder exigir y lograr la tutela de dichos derechos, un medio que los erija en verdaderos derechos subjetivos.

Pues bien, el medio legal previsto en nuestra Constitución Política a través del cual las personas que hubiesen sido afectadas en su esfera de derechos por un acto de autoridad violatorio de garantías individuales pueden exigir la reparación del agravio sufrido, es el juicio de amparo instituido en los artículos 103 y 107 constitucionales.

La procedencia constitucional del juicio de amparo está prevista en la fracción I del artículo 103 de nuestra Ley Fundamental, el cual establece: "Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales."

Asimismo, la Ley de Amparo-Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales-, en la fracción I de su artículo primero, enuncia: "El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales."

Es así que, con fundamento en lo dispuesto por los citados preceptos legales, surge la acción de amparo en favor de todo gobernado que haya sufrido un agravio por violación de las garantías individuales, que forman el contenido de su situación jurídica concreta, a través de una ley o acto de autoridad (acto de autoridad en sentido amplio).

Dicha acción tiene por objeto solicitar la protección de los tribunales federales, a través de la obtención de una sentencia, que al conceder el amparo tendrá como objeto restituir al gobernado agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, bien sea restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo, o bien, cuando sea de carácter negativo, obligando a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.

Procede señalar, que en base a lo dispuesto por la fracción I del artículo 103 constitucional, el órgano judicial competente para conocer del juicio de amparo son los tribunales de la federación, siendo éstos los únicos tribunales que tienen competencia constitucional para el juicio de garantías, es decir, atribuciones para examinar los actos de autoridad, y determinar si los mismos se apegan o no a nuestra Carta Fundamental, si son o no violatorios de garantías individuales.

Los tribunales de la Federación están integrados por la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito, así como los Juzgados de Distrito, siendo éstos, quienes tienen competencia en aspectos de constitucionalidad y por tanto, para conocer del juicio de amparo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107 constitucional.⁶⁵

En conclusión, el efecto del incumplimiento de la garantía de audiencia por parte de las autoridades estatales al emitir éstas actos inconstitucionales, por ser violatorios de dicha garantía, es el surgimiento de la acción de amparo en favor del gobernado objeto del agravio, para solicitar la restitución en el pleno goce de dicha garantía, restableciéndose sus derechos tutelados por la misma, al estado que guardaban antes de la violación, de forma tal que las autoridades respeten la garantía que establece el artículo 14 de nuestra Constitución, brindando oportunidad de defensa al gobernado previamente a la emisión del acto que afectó los derechos establecidos en su beneficio.

⁶⁵.- Es importante señalar que si bien por virtud de las reformas efectuadas a la Constitución Política y como consecuencia de la promulgación de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación con fecha 31 de diciembre de 1994 y 26 de mayo de 1995, respectivamente, se otorgó competencia a los Tribunales Unitarios de Circuito para conocer del juicio de amparo, aún no se ha reformado la Ley de Amparo en el rubro correspondiente, por lo que se carece de reglamentación para la substanciación del juicio de amparo ante dichas autoridades.

4.2. SIGNIFICADO Y CONSECUENCIA JURIDICA DE LAS EXCEPCIONES A LA GARANTIA DE AUDIENCIA.

Para analizar este tema se hace conveniente recordar cual es el contenido y esencia de la garantía de audiencia, así como la consecuencia jurídica ante el incumplimiento de dicha garantía por parte de las autoridades estatales.

Conforme a lo expuesto en el capítulo anterior, la garantía de audiencia como garantía de seguridad jurídica que es, establece los requisitos y condiciones a que deben sujetarse las autoridades estatales para poder válidamente privar de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos a los gobernados.

En otras palabras, con base en el derecho subjetivo público que surge en favor de los gobernados por virtud de la garantía de audiencia, para que éstos puedan ser objeto de un acto privativo de autoridad, en forma previa a la emisión de dicho acto, la autoridad debe otorgar a los particulares el derecho de defensa, mediante la aportación de alegatos y el rendimiento de pruebas en un procedimiento, lo cual constituye la esencia de la garantía de referencia.

Con respecto a la consecuencia jurídica ante el incumplimiento de la garantía de audiencia, dijimos que surge en favor del gobernado agraviado, la acción de amparo como medio de impugnación del acto de autoridad viciado de inconstitucionalidad por ser violatorio de las garantías individuales.

Recordado lo anterior, toca ahora precisar el significado y consecuencia de las excepciones a la garantía de audiencia.

Por "excepción" se entiende, entre otros conceptos, aquella cosa o supuesto que se aparta de la regla o condición general de los demás de su especie, y es en este sentido en el que debemos entender a las excepciones a la garantía de audiencia.

Como regla general imperante en nuestro sistema jurídico constitucional, todo acto de privación de cualquiera de los bienes jurídicos tutelados por el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, está condicionado al cumplimiento de los requisitos o garantías específicas de seguridad jurídica previstas en la garantía de audiencia.

Sin embargo, existen supuestos específicos previstos en nuestra Constitución en los cuales la referida garantía no opera en forma absoluta, esto es, supuestos en los que el goce del derecho subjetivo público contenido en la garantía de audiencia se ve limitado, de forma tal que en dichos casos las autoridades pueden emitir actos privativos sin necesidad de cumplir con los requisitos y condiciones exigidos por dicha garantía, lo cual significa que en los casos de excepción a la garantía de audiencia, el gobernado puede ser privado de sus derechos sin que en forma previa al acto privativo se les permita ser oído en defensa mediante el ejercicio del derecho de alegar y aportar pruebas.

Por otra parte, la consecuencia jurídica de las excepciones a la garantía de audiencia, consiste en que al ser situaciones en las que no existe obligación para las autoridades de observar la garantía de audiencia, no existe posibilidad de interponer demanda de amparo por parte del gobernado que fue objeto de un acto privativo contra tal resolución.

Ahora bien, es muy importante considerar que si bien en los supuestos de excepción a la garantía de audiencia, la autoridad, no está obligada a otorgar al gobernado en cuyo perjuicio se emite un acto privativo, la oportunidad de ser oído y vencido en juicio, ello no implica que dicha autoridad estatal esté exenta de cumplir los requisitos y condiciones establecidos por las demás garantías de seguridad jurídica que regulen al acto de autoridad, y en especial, del cumplimiento de la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional.

En aquellos casos en que el acto de autoridad que constituye el supuesto de excepción a la garantía de audiencia, no cumpla con las demás garantías de seguridad jurídica que lo rigen, surgirá la acción de amparo en favor del gobernado objeto del agravio contra el acto inconstitucional, no por ser violatorio de la garantía de audiencia previa, sino por serlo de otras garantías de seguridad jurídica, ya que los casos de excepción a la citada garantía no lo son respecto de las demás garantías que regulan el acto.

Dependiendo de la naturaleza del acto privativo, la autoridad que lo pronuncie por disposición constitucional, puede estar obligada al cumplimiento de requisitos y condiciones adicionales a los establecidos por el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, y en todo caso, está obligada a observar la garantía de legalidad.

Cuando analizamos el acto de privación como el acto de autoridad condicionado por la garantía de audiencia, anotamos que dentro de los actos negativos que emiten las autoridades estatales se comprende a los actos de privación y los actos de molestia, siendo los primeros los condicionados por la garantía de audiencia, y los segundos, los condicionados por la garantía de legalidad.

Al respecto, es necesario destacar que todo acto de privación en sentido estricto supone un acto de molestia, ya que la implicación lógica de este último concepto, como veremos con posterioridad, es mucho más extensa, de forma tal que las garantías de seguridad jurídica involucradas en la primera parte del artículo 16 constitucional también condicionan a los actos privativos.

Por ello los actos privativos implicados en la garantía de audiencia, para ser válidos constitucionalmente deben derivar de la observancia de la garantía de audiencia y de la de legalidad consignadas en los artículos 14 y 16 constitucionales, respectivamente.⁶⁶

En síntesis, los actos de autoridad privativos de derechos que se contemplan dentro de los supuestos de excepción a la garantía de audiencia, deben ineludiblemente cumplir con la garantía de legalidad, en razón de lo cual es conveniente analizar brevemente el contenido y alcance de esta última garantía.

4.2.1. LA GARANTÍA DE LEGALIDAD.

La garantía de legalidad se estatuye en la primera parte del artículo 16 constitucional al disponer:

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

⁶⁶ - Ignacio Burgoa Orihuela. Las Garantías Individuales, op. cit., p. 585

En su oportunidad asentamos que el referido precepto junto con el artículo 14 constitucional constituyen pieza fundamental de nuestro sistema jurídico, ya que integran la garantía genérica de legalidad y consagran las garantías de seguridad jurídica más importantes de nuestro régimen normativo.

4.2.2. TITULARES DE LA GARANTÍA DE LEGALIDAD.

Al igual que en la garantía de audiencia, la voz "Nadie" hace referencia a los sujetos activos o titulares del derecho subjetivo público otorgado por la garantía de legalidad.

Tenemos entonces que todos los gobernados cuya esfera jurídica sea susceptible de ser objeto de algún acto de autoridad, gozan de la protección establecida por la garantía de legalidad, quedando comprendidas dentro de la palabra gobernados, todas las personas que constituyen los sujetos activos de las garantías individuales conforme a lo expuesto en el subtema 2.2.1 del Capítulo II del presente trabajo, a cuya lectura remitimos.

En contraposición a la expresión "Nadie" encontramos la obligación a cargo de todas las autoridades estatales de ajustarse a lo establecido por la primera parte del artículo 16 constitucional.

4.2.3. ACTO DE MOLESTIA.

Conforme al texto de la garantía de legalidad "Nadie puede ser molestado" en los bienes jurídicos enunciados por el texto del artículo 16 constitucional, esto es, el acto de autoridad condicionado por dicha garantía es un "acto de molestia".

La molestia, como contenido del acto de autoridad a que se refiere la garantía de referencia, equivale a toda perturbación o afectación, sea de carácter provisional, definitivo, leve o grave, en la esfera jurídica de cualquier gobernado.

Como indicamos, el alcance protector de la garantía de legalidad; a través del concepto molestia, es mucho más amplio que la tutela que otorga al gobernado el artículo 14 constitucional, ya que la garantía de legalidad no sólo es operante frente a actos de privación, sino frente a cualquier acto de molestia.

4.2.4. BIENES JURIDICOS PROTEGIDOS POR LA GARANTIA DE LEGALIDAD.

El artículo 16 constitucional enumera los bienes que son objeto de tutela ante cualquier acto de molestia, indicando que nadie puede ser molestado en su "persona, familia, domicilio, papeles o posesiones....."

a) A través de la voz "persona" se tutela no solamente la individualidad psicofísica del sujeto con todos los derechos inherentes a la personalidad y a los atributos de ésta, sino también a la personalidad jurídica propiamente dicha, a la capacidad imputable a la persona para adquirir derechos y contraer obligaciones,

independientemente de la naturaleza de la persona, bien sea ésta persona física o moral.

b) Con respecto al vocablo "familia", éste implica a los derechos de carácter familiar del gobernado, a todos aquellos derechos familiares que forman parte de su esfera jurídica, tales como los relativos al estado civil (derecho al matrimonio, al divorcio, etc.), a la situación de padre o de hijo (derecho al nombre, de alimentos, etc.)

c) En cuanto al "domicilio", la connotación de dicho término significa fundamentalmente el domicilio real o efectivo, esto es, el hogar, o la casa-habitación.

El Código Civil para el Distrito Federal, en sus artículos 29 y 30, establece lo que se entiende por domicilio de las personas físicas y morales, respectivamente, siendo para las primeras el lugar donde residen habitualmente, y a falta de éste, el lugar donde simplemente residan, y en su defecto, el lugar donde se le encontrare; y para las personas morales, el lugar donde se halle establecida su administración.

Los lugares antes indicados, también pueden considerarse afectados por un acto de molestia en los términos de la garantía de legalidad.

d) Por lo que se refiere al elemento "papeles", el alcance de la tutela que éste confiere abarca todos los documentos de una persona, cualquiera que sea la naturaleza de éstos, es decir, toda constancia escrita de algún hecho o acto jurídico, en la medida en que tales documentos confieran derechos a la persona. Así pues, se protege del apoderamiento por parte de las autoridades las diversas constancias escritas que integran la documentación de una persona.

e) Finalmente, se encuentran las "posesiones", concepto bajo el cual se tutela a todo lo que una persona puede poseer como titular de derechos, lo que está bajo el poder posesorio de una persona, a toda la esfera jurídica de los gobernados, esto es, a todo aquello que constituye un derecho en favor de la persona, bien se trate de bienes muebles o inmuebles, o bien, derechos con o sin contenido económico.

4.2.5. MOMENTO EN QUE DEBE OTORGARSE LA GARANTIA DE LEGALIDAD.

El fundamento respecto de que los actos de molestia se encuentran condicionados al cumplimiento de los requisitos impuestos por la garantía de legalidad, lo encontramos en la expresión "sino" a que alude el artículo 16 constitucional al establecer: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio,.....sino en virtud"

Tal condicionamiento no prohíbe a la autoridad la emisión de actos de molestia en perjuicio de los gobernados, sino que sujeta tales actos, de acuerdo con la primera parte del precepto en comentario, al cumplimiento por parte de la autoridad estatal, de los siguientes requisitos, los cuales constituyen a su vez garantías específicas de seguridad jurídica: i) la existencia de un mandamiento escrito, ii) emitido por autoridad competente, y iii) que se funde y motive la causa legal del procedimiento.

Por lo que respecta al momento en que deben acatarse tales requisitos por parte de la autoridad que pronuncia el acto de molestia, el mismo se infiere de dichos requisitos ya que, como explicaremos en los siguientes apartados, el acto de molestia debe constar por escrito y las autoridades están obligadas a fundar y motivar la causa legal del procedimiento en tal resolución escrita y consiguientemente el momento en que

debe cumplirse con la garantía de legalidad es precisamente al tiempo en que se produce el acto de molestia y nunca con posterioridad.

Dicho de otro modo, el acto de molestia debe producirse por autoridad competente, por escrito, y fundando y motivando la causa legal del procedimiento, en el momento de emitir el acto de autoridad.

4.2.6. LA GARANTIA DE MANDAMIENTO ESCRITO

De acuerdo con el texto de la garantía de legalidad, el acto de molestia puede producirse en virtud de la existencia de un "mandamiento escrito".

Dicha garantía específica de seguridad jurídica tiene diversas finalidades e implicaciones.

Por una parte, dicha garantía equivale a la forma del acto autoritario de molestia, el cual debe derivarse siempre de un mandamiento u orden escritos. Consecuentemente, si se hace en forma verbal, dicho acto será violatorio de la garantía de "mandamiento escrito" consagrada en el artículo 16 constitucional.

Con base en dicha garantía formal, todo agente de autoridad debe proceder en virtud de una orden escrita de la autoridad superior jerárquica.

Que el acto de autoridad se dicte en forma escrita obedece a diversas finalidades. Por una parte, los gobernados quedan protegidos contra los actos de autoridad ya que al constar por escrito tienen conocimiento de la forma en que éstos se emiten, del contenido mismo del texto del acto de autoridad.

Asimismo, dicho mandamiento requiere que se dé a conocer o comuniqué fehacientemente al afectado.

"Que se dé a conocer significa que el acto autoritario debe notificarse al particular cuya esfera jurídica se afecta. Dicha notificación debe ser mediante el procedimiento que prevenga la ley al respecto, y debe dársele a conocer en forma cabal y completa, lo que permitirá que legalmente le corra el plazo para que lo impugne a través de los medios de defensa que la ley le brinda."⁶⁷

Esta comunicación o conocimiento pueden ser anteriores o simultáneos a la ejecución del acto de molestia, pues la exigencia de que éste conste en un mandamiento escrito, sólo tiene como finalidad que el gobernado se entere de la fundamentación y motivación legales del hecho autoritario que lo afecte, así como de la autoridad de quien provenga.⁶⁸

Además, al constar el acto de autoridad por escrito, el gobernado afectado puede acreditar su existencia, es decir, tiene el medio de prueba necesario y suficiente para demostrar la existencia del acto de autoridad.

⁶⁷.- Efraín Polo Bernal, op. cit., p. 67

⁶⁸.- Infome de la Suprema Corte de Justicia de 1982, Segunda Sala, Tesis 134.

Por otra parte, el gobernado puede enterarse de la autoridad de quien proviene, así como de la fundamentación y motivación legales, con lo cual puede constatar la competencia de la autoridad, la ley y los preceptos de ésta que están siendo aplicados, y por ende, conocer los recursos previstos en la ley para impugnar la resolución de que se trate, así como los motivos o causas tomadas en cuenta para emitir el acto de molestia, brindándosele con todo ello al gobernado afectado los argumentos para, en su caso, poder defenderse de los actos de autoridad.

Por último, cabe añadir que el mandamiento escrito requiere estar firmado por el funcionario competente que lo expide y además debe constar su firma autógrafa, sin ser válidas las llamadas firmas facsimilares, ya que de lo contrario se constituye una violación directa a la garantía de legalidad.⁶⁹

4.2.7. GARANTIA DE AUTORIDAD COMPETENTE

Con base en la garantía específica de seguridad jurídica de "autoridad competente" se condiciona a que el acto de molestia sea pronunciado exclusivamente por una autoridad con competencia, es decir, la autoridad que firme el mandamiento de molestia, que lo dicte o ejecute o trate de ejecutar, debe tener atribuciones para ello.

Al respecto, es necesario precisar que se entiende por autoridad competente para los efectos de la garantía de legalidad.

⁶⁹ - Informe de Labores correspondiente al año de 1980, p. 257. Tesis número 6 y p. 255. Tesis número 5.

Conviene recordar un principio de orden jurídico en la administración del Estado, el cual exige que sus órganos sean creados por quien tiene competencia constitucional para ello, y que, ya creados actúen y se muevan en el ámbito de las atribuciones que les han sido trazadas de antemano por los ordenamientos legales, de manera que la superposición o confusión entre sus diversas facultades o atribuciones no sean posibles.⁷⁰

Conforme a nuestro régimen jurídico constitucional y en razón del principio de legalidad que el mismo consigna, deben existir leyes que den vida a los órganos del poder público y que además, establezcan el ámbito de atribuciones y potestades de las autoridades para determinar sus funciones, de forma tal que las autoridades sólo pueden realizar aquellos actos que les están expresamente permitidos por ley.

En consecuencia, ningún órgano del estado puede actuar fuera de su competencia, ninguno de los poderes de la unión puede ejercer funciones propias de otro poder, o puede delegar las facultades que tiene asignadas, si no le está por ley permitido, si la Constitución no lo consigna o autoriza así; de modo que toda autoridad debe ser competente para dictar el acto que realiza o el pronunciamiento o resolución que dicta o ejecuta o trata de ejecutar.

La autoridad será competente para emitir un acto de molestia si la realización de éste encaja dentro del catálogo de atribuciones o facultades expresamente establecidas por la Constitución y las leyes, en tanto que carecerá de tal competencia si al dictar o ejecutar el acto rebasa los límites que se derivan de las indicadas facultades, así como en el caso de que, sin estar legalmente habilitada para ello, emite o ejecute dicho acto; y en éstas hipótesis estaremos en presencia de actos viciados de incompetencia y violatorios del artículo 16 constitucional.

⁷⁰.- Efraín Polo Bernal. op. cit., p. 164

4.2.8. GARANTÍA DE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LA CAUSA LEGAL DEL PROCEDIMIENTO.

Por "causa legal del procedimiento" se entiende el motivo o razón que da origen al mandamiento autoritario de molestia que incide sobre la persona, familia, domicilio, posesiones o derechos; motivo o razón que además debe ser legal, esto es, fundado y motivado.

Todo acto de molestia debe estar "fundado y motivado" en ley, entendiendo a ésta en su sentido material, es decir, como disposición normativa general, abstracta e impersonal.

La fundamentación legal implica que los actos que originen la molestia deben basarse en una disposición normativa general, es decir, que ésta prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, que exista una ley que lo autorice. Tal garantía de fundamentación se traduce en dos aspectos, el formal y el material.

Desde el aspecto formal, el artículo 16 constitucional exige a las autoridades citar en el mandamiento escrito respectivo, la ley y los preceptos concretos y precisos de tal ordenamiento legal que le sirven de apoyo. No basta, por ende, la invocación global de un código o de un cuerpo de disposiciones legales, ya que si la autoridad no indica cuales son los dispositivos legales particulares que a su juicio le conceden la facultad para obrar en la forma que lo hace, se coloca a los particulares en la situación de adivinar en que preceptos legales pretendió fundarse.

Del punto de vista material de la garantía de fundamentación, no basta que el proveído respectivo contenga los preceptos legales en los que se apoya la autoridad, sino que además es necesario que realmente exista un precepto de la ley que los funde, debe existir una correcta interpretación y aplicación de la ley, esto es, que los preceptos invocados sean bastantes para provocar el acto de autoridad, en virtud de ser precisamente aplicables al caso de que se trate.

Por lo que respecta a la motivación legal, ésta implica que las circunstancias y modalidades del caso particular respecto del que se pretende cometer el acto autoritario de molestia, encuadren dentro de la hipótesis normativa correspondiente establecida por la disposición legal fundatoria.

De igual forma, la garantía de motivación contempla un punto de vista formal y otro material.

La garantía formal de motivación, significa que en el mandamiento escrito la autoridad responsable debe señalar las causas materiales o de derecho que hayan dado lugar al acto de molestia, es decir, consiste en el señalamiento de las razones particulares o causas inmediatas contenidas en el texto mismo del acto autoritario de molestia que se hayan tenido en consideración para la emisión de dicho acto.

Por su parte, la garantía material de motivación consiste en que no basta se cite alguna razón o que se expresen en forma general y abstracta razones de interés público, sino que además, las razones según las cuales quien emitió el acto, llegó a la conclusión de que existe causa suficiente para su emisión, deben ajustarse exactamente a las prevenciones de los preceptos legales en que se apoyan, esto es, debe existir adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables de forma tal que en el caso concreto se configuran las hipótesis normativas.

Tanto la fundamentación como la motivación en los términos expuestos deben coexistir en la emisión de un acto de molestia, pues todas estas garantías son concurrentes y deben, por lo mismo, ser respetadas por la autoridad en el mismo acto que ésta pronuncie.

Finalmente, procede señalar que las consideraciones antes expuestas se encuentran sustentadas en tesis jurisprudenciales y ejecutorias dictadas por la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito.⁷¹

4.2.9. LA GARANTIA DE LEGALIDAD EN MATERIA LEGISLATIVA

Lo anteriormente afirmado respecto a las garantías de fundamentación y motivación no tiene aplicación tratándose de actos legislativos, en tanto que los poderes que intervienen en su formación expresan los motivos que justifican sus disposiciones.

⁷¹ .- Dichos antecedentes son consultables bajo los siguientes rubros:

Séptima Época, Tercera Parte, Vol. 14, p. 37

Amparo en revisión 1,259/59, Octavio Ramos E. y coags. 10 de agosto de 1959. Unanimidad de 4 votos. Ponente: José Rivera P.C. Tomo XXVI, Segunda Sala, págs 13 y 14. Sexta Época.

Amparo en revisión 5,079/58, Eduardo Solís Guillén. 30 de enero de 1961. Ponente: José Rivera P.C. Tomo XLIII, Segunda Sala, p. 14 Sexta Época.

Amparo en revisión 3,929/58, Gustavo Lassieur L. y coags. 27 de octubre de 1958. 5 Votos. Ponente: José Rivera P.C. Tomo XVI, Segunda Sala, p. 30. Sexta Época.

Semanario Judicial de la Federación, tomo XXVI, p. 252

Semanario Judicial de la Federación, tomo LXXI, p. 5,812

Informe correspondiente al año de 1947, Segunda Sala, p. 27

Amparo en revisión 2,248/61, Puentes Internacionales, S.A. de C.V. 19 de octubre de 1961. 5 votos. Ponente: Rafael Matos Escobedo. Tomo LII, Segunda Sala, p. 63. Sexta Época.

Informe del año de 1981, Segunda Sala p. 9, Jurisprudencia 7

Informe de 1970, Segunda Sala, p. 100(dos ejecutorias).

Amparo en revisión 8,872/61, José Horacio Septién. 21 de julio de 1961. 5 votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez. Tomo XLVIII, Segunda Sala, p. 36. Sexta Época.

"Así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia en la tesis jurisprudencial que asienta:

En el texto de la ley no es indispensable expresar la fundamentación y la motivación de un ordenamiento legal determinado, pues generalmente ellos se realizan en la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente. Este tribunal pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, tratándose de actos legislativos se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emiten se refieren a las relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica".⁷²

Expuesto lo anterior, procede analizar cuál es la fundamentación legal y la justificación filosófico-sociológica de la existencia de excepciones a la garantía de audiencia.

⁷² - Ignacio Burgoa Orihuela. Las Garantías Individuales, p. 605

4.3. FUNDAMENTACION LEGAL Y PREVISION CONSTITUCIONAL DE LAS EXCEPCIONES A LA GARANTIA DE AUDIENCIA.

El fundamento legal o normativo de la existencia de excepciones a la garantía de audiencia lo encontramos en el artículo 1º constitucional que a la letra dispone:

"En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece."

En términos de la segunda parte del precepto legal antes transcrito, las garantías individuales pueden ser objeto de restricción pero única y exclusivamente en los casos y con las condiciones que la propia Constitución establece.

Hemos explicado que las excepciones a la garantía de audiencia implican situaciones particulares en las que no opera dicha garantía, esto es, son casos en los que su aplicación se ve restringida o limitada.

La garantía de audiencia, así como toda garantía individual prevista en nuestra Ley Fundamental, debe ser acatada por toda autoridad estatal. Ninguna autoridad puede desconocer los derechos subjetivos públicos que otorga en favor de los gobernados.

Sin embargo, al disponer nuestra norma constitucional que las garantías individuales no podrán restringirse sino en los casos que la misma establece, se contempla la posibilidad de la existencia de limitaciones a dichas garantías entre las que se encuentran las excepciones a la garantía de audiencia.

En consecuencia, la Constitución federal a través del citado precepto da fundamento a los supuestos de excepción a la garantía de audiencia.

Ahora bien, por lo que respecta a su previsión constitucional procede señalar que las excepciones a la garantía de audiencia únicamente deben estar consignadas en el propio texto constitucional en razón de lo que a continuación se expone.

Por una parte, el propio artículo primero de la Constitución federal destaca como disposición esencial que las garantías individuales únicamente pueden restringirse en los supuestos que la misma establece, de forma tal que en acatamiento a lo dispuesto por dicho precepto, sólo la Constitución puede restringir el goce de las garantías individuales y en consecuencia las excepciones a la garantía de audiencia deben consignarse en dicho ordenamiento.

Además, no puede concebirse de otro forma en razón de la fuente formal de las garantías individuales y por virtud del principio de supremacía constitucional que las rige, motivos que consideramos constituyen la causa de que los límites a las garantías deben instituirse expresamente en la propia Constitución.

Al examinar los elementos que engloba el concepto de garantía individual, se analizó la fuente formal de las garantías individuales y establecimos además que es la Constitución, como ordenamiento primario y supremo de nuestro orden jurídico, en donde se estatuyen a dichas garantías, de tal forma que por razones de lógica-jurídica, es en el propio ordenamiento que las crea en donde deben preverse los supuestos de excepción o limitaciones a las propias garantías.

Adicionalmente, en el artículo 133 de nuestra Carta Fundamental se contiene la cláusula de la supremacía constitucional al disponer en su primera parte : "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebran por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.....".

La supremacía constitucional implica que la Constitución es el ordenamiento cúspide del orden jurídico del Estado mexicano, por lo que está por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, y en consecuencia, ninguna norma secundaria o acto de autoridad puede contradecir los preceptos que la misma contiene sin carecer de validez formal, esto es, sin ser inconstitucional.

Por lo expuesto, las garantías individuales y en concreto la de audiencia, al estar consignada en nuestra ley fundamental, está investida de tal supremacía, y por ende prevalece sobre cualquier norma o ley secundaria, por lo que cualquier caso de excepción previsto en tales normas estaría en oposición a la Constitución.

4.4. FUNDAMENTACION FILOSOFICA-SOCIOLOGICA DE LAS EXCEPCIONES A LA GARANTIA DE AUDIENCIA.

Habiendo estudiado cuál es el fundamento legal de la existencia de excepciones a la garantía de audiencia, es preciso también analizar cuál es la fundamentación o justificación de la previsión constitucional de dichas excepciones.

En otras palabras, es necesario determinar en que se justifica que ante ciertos actos de autoridad que significan privación de alguno de los bienes tutelados por la garantía de audiencia, los gobernados no gocen del derecho subjetivo público consistente en las oportunidades de aportar pruebas y rendir alegatos antes de que se realice en su perjuicio el acto privativo.

Para efectuar dicho análisis, es conveniente recordar algunas consideraciones expuestas a lo largo del presente trabajo.

Hemos explicado con antelación que el hombre tiene una serie de derechos inherentes a su ser, a su naturaleza humana, los cuales constituyen condiciones indispensables para que el individuo realice sus fines, desarrolle su personalidad y logre su autorealización y que además, existen una serie de condiciones o elementos extrínsecos necesarios para el desarrollo de su libertad social, para lograr su autorealización, tales como la igualdad, la propiedad y la seguridad jurídica.

En razón de lo anterior, tales derechos y condiciones deben ser respetadas y satisfechas, de ahí que en la conformación de una sociedad, de un Estado, éstos deben ser reconocidos y respetados; todo Estado debe consignar en su régimen normativo los instrumentos que permitan y aseguren los cauces para su goce, para el libre desenvolvimiento de las personas de acuerdo con su propia naturaleza.

Por otra parte, es necesario considerar que el hombre es un ser esencialmente sociable que existe en el seno de la convivencia humana, por lo que en la sociedad coexisten esferas jurídicas individuales junto con ámbitos sociales integrados por intereses de la colectividad.

Ante tal circunstancia, y con la finalidad de que pueda desarrollarse la vida en común, bajo un orden y armonía, el régimen jurídico estatal debe tender a lograr un equilibrio justo entre los intereses del hombre como gobernado y las exigencias sociales o estatales, es decir, debe tender al Bien Público Temporal.

El Estado, a través del orden jurídico, puede limitar o restringir los derechos de los individuos en interés de los demás integrantes del Estado o de la sociedad en aras del Bien Público Temporal, esto es, en vistas de mantener el orden social; pero nunca imposibilitar el ejercicio de tales facultades inherentes a la personalidad humana, es decir, sin hacerlos nugatorios, de forma tal que las limitaciones debe instituir las el Derecho atendiendo a factores que verdaderamente y de manera positiva los justifiquen.

Procede señalar que para la realización del Bien Público Temporal, el régimen jurídico estatal debe reconocer y garantizar las prerrogativas esenciales del individuo, indispensables para el desenvolvimiento de su personalidad humana, correlativamente al establecimiento de límites a su ejercicio absoluto para mantener el orden dentro de la sociedad, para preservar los intereses de la comunidad.

En conclusión, se justifica la previsión constitucional de excepciones a la garantía de audiencia, en tanto que dichas limitaciones respondan a la consecución del Bien Público Temporal por parte del Estado y del Derecho, como consecuencia de la ineludible necesidad de regular las relaciones sociales y mantener el orden dentro de la sociedad, preservando los intereses de ésta y logrando su equilibrio y armonía con los intereses particulares.

CAPITULO V

SUPUESTOS DE EXCEPCION A LA GARANTIA DE AUDIENCIA

5.1. SUPUESTOS DE EXCEPCION A LA GARANTIA DE AUDIENCIA

Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y a la doctrina, se acepta la existencia de cuatro casos de excepción a la garantía de audiencia.

En materia penal, tratándose de la orden de aprehensión a que se refiere el artículo 16 constitucional.

La que se desprende del artículo 27 constitucional, en materia de expropiaciones por causa de utilidad pública.

En materia impositiva, la cual se infiere del artículo 31 constitucional.

Y por último, el supuesto previsto en el artículo 33 del señalado ordenamiento legal en lo referente a la expulsión de extranjeros indeseables.

Cabe destacar que el único caso de excepción en el que expresamente el texto constitucional contempla la posibilidad de emitir un acto privativo sin necesidad de juicio previo, es el previsto en el artículo 33 constitucional, en tanto que, por lo que respecta a los demás supuestos de excepción a la garantía de audiencia, éstos han sido establecidos por interpretación hecha a la Constitución por la Suprema Corte de Justicia a través de jurisprudencia.

Por lo anterior, y en razón del principio asentado con anterioridad, en el sentido de que las excepciones a la garantía de audiencia única y exclusivamente deben estar consignadas en el propio texto de nuestra Ley Fundamental, antes de analizar en forma particular a cada uno de los referidos supuestos de excepción, es conveniente

examinar el significado y alcance de la jurisprudencia como fuente de derecho en nuestro sistema legal.

Asimismo, procede adelantar que en nuestra opinión y en razón de las consideraciones que con posterioridad expondremos, en sentido estricto únicamente constituyen supuestos de excepción a la garantía de audiencia los previstos en los artículos 27 y 33 constitucionales.

5.1.2. LA JURISPRUDENCIA COMO FUENTE DE DERECHO Y COMO FUNCION INTERPRETATIVA DE LA LEY.

La palabra jurisprudencia tiene principalmente dos acepciones. En su acepción genérica equivale al conocimiento científico del derecho, a la ciencia del derecho en general. Por cuanto a su significado en el terreno positivo legal se identifica como las consideraciones, principios y razonamientos jurídicos contenidos en las decisiones de los tribunales, es decir, del Poder Judicial.

La jurisprudencia considerada en su acepción positiva-jurisdiccional se encuentra elevada a rango de fuente de derecho por nuestra Constitución federal, lo cual se infiere del séptimo párrafo del artículo 94 constitucional que a la letra dispone: "La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación."⁷³

⁷³ - La Jurisprudencia fue elevada por el artículo 107 constitucional según las reformas de 1950, al rango de fuente del derecho, equiparándose las tesis relativas, por ende, a verdaderas normas legales, por reunir, respecto de las consideraciones jurídicas en ellas implicadas, referentes a determinadas cuestiones de derecho, los atributos esenciales de la ley, como son, la generalidad, la impersonalidad y la abstracción. La apreciación de la jurisprudencia como fuente del derecho no aparece de manera expresa en el mencionado precepto de la

En consecuencia, dentro de nuestro sistema jurídico, la jurisprudencia constituye una fuente formal de derecho y la misma, previo cumplimiento de los términos y requisitos establecidos por la ley, tiene carácter obligatorio para los órganos jurisdiccionales inferiores que la propia ley determina, en el sentido de que éstos tienen que acatar las interpretaciones y consideraciones consignadas con carácter jurisprudencial en la resolución de un punto de derecho que se suscite en un caso concreto.

En nuestro régimen estatal, la función de los jueces y tribunales consiste en la aplicación del derecho objetivo a casos singulares, debiendo éstos en todo momento ajustarse a las disposiciones legales. Sin embargo, la aplicación de la ley no significa que la actividad del juzgador se reduzca a una mera aplicación mecánica de los preceptos del derecho vigente.

Los órganos jurisdiccionales al dictar una sentencia que dirima una controversia deben, además de aplicar la ley, interpretar, e incluso integrar la ley.

Todo precepto legal encierra un sentido, pero éste no siempre se halla manifestado con claridad, ya que puede ocurrir que los vocablos que la integran posean acepciones múltiples, o que la construcción sea defectuosa y haga difícil la inteligencia de la frase. En tal hipótesis, el juzgador se ve obligado a desentrañar la significación de la misma, es decir, a interpretar la ley.⁷⁴

Constitución, sino que se establece en la exposición de motivos de la Iniciativa Presidencial de 23 de octubre de 1950, cuya parte conducente afirma:

"La fracción XIII del artículo 107 de esta Iniciativa considera que la ley determinará los términos y casos en que sea obligatoria la jurisprudencia de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, así como los requisitos para su modificación. Estimamos pertinente la inclusión de esta norma en la Constitución, por ser fuente de derecho la jurisprudencia, lo cual explica el carácter de obligatoriedad que le corresponde igualmente que a los mandatos legales, debiendo ser por ello acatada tanto por la Suprema Corte de Justicia, como por las Salas de éste y los Tribunales de aquel Poder..." (Ignacio Burgoa Orihuela. El juicio de Amparo, p. 823)

⁷⁴.- Eduardo García Maynez. Introducción al Estudio del Derecho: 40a. ed.. México. Porrúa. 1989. p. 129

Asimismo, puede presentarse el caso de que una cuestión sometida al conocimiento de un juez no se encuentre prevista en el ordenamiento positivo, esto es, puede existir una laguna en la ley, la cual debe ser llenada por el juzgador. En esta hipótesis la actividad del juez no es interpretativa, pues ésta sólo resulta posible cuando hay preceptos que interpretar, sino que se trata de una actividad constructiva o creadora, es decir, de integración de la ley.

Cabe destacar que las reglas fundamentales de interpretación e integración en el derecho mexicano, y a las cuales debe señarse todo órgano jurisdiccional, están previstas en los párrafos tercero y cuarto del artículo 14 constitucional, bajo el siguiente texto:

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate."

"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."

Dentro de nuestro régimen legal, las interpretaciones y consideraciones jurídicas que hacen los tribunales del Poder Judicial de la Federación ⁷⁶, respecto de normas generales, abstractas e impersonales, al resolver un punto de derecho especial y determinado que surgen en un caso concreto, pueden sentar jurisprudencia cuando sus resoluciones cumplen con los requisitos de formación y validez establecidos por la

⁷⁶.- Conforme al Capítulo Único, Título Cuarto de la Ley de Amparo, los únicos tribunales que pueden establecer jurisprudencia son la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito.

ley⁷⁷, en la inteligencia de que dichas consideraciones e interpretaciones son obligatorias para los inferiores jerárquicos que determina la propia Ley de Amparo⁷⁸.

Es así que, en ejercicio de la función jurisprudencial antes expuesta, la Suprema Corte de Justicia ha interpretado en los artículos 16, 27 y 31 constitucionales la existencia de supuestos de excepción a la garantía de audiencia, criterios jurisprudenciales que serán expuestos y analizados en su oportunidad.

5.2. LA ORDEN DE APREHENSION COMO EXCEPCION A LA GARANTIA DE AUDIENCIA.

La Suprema Corte de Justicia ha establecido que en materia penal no rige la garantía de previa audiencia, tratándose de la orden de aprehensión:

"El artículo 14 de la constitución general de la república, no rige tratándose de ordenes de aprehensión, sino el 16 de la misma, que se contráe a los requisitos que deben satisfacerse para librar esas ordenes, entre los cuales solo se requiere la denuncia o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y que aquella este apoyada por declaración, bajo protesta, de persona digna de fe, o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, y de ninguna manera que a éste se le oiga previamente, para que se libre en su contra la orden de detención..."

⁷⁷ - Los requisitos de formación y validez los establecen los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo.

⁷⁸ - La Ley de Amparo al respecto establece: Artículo 192.- La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Artículo 194.- La jurisprudencia que establezcan cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los tribunales unitarios, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal, y los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

"El artículo 16 de la constitución federal, no exige la audiencia previa del acusado ni la comprobación del cuerpo del delito, para que pueda dictarse una orden de aprehensión....."⁷⁹

La orden de aprehensión, como acto de autoridad, se encuentra regulada y condicionada al cumplimiento de ciertas garantías específicas de seguridad jurídica previstas en el segundo párrafo del artículo 16 constitucional cuyo texto dispone:

"No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que proceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale, como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del inculcado."

Respecto de dicho acto de autoridad conviene hacer diversas consideraciones para, por una parte, determinar si la naturaleza de la orden de aprehensión es en realidad la de un acto privativo para los efectos del acto condicionado por la garantía de audiencia, y por otra parte, precisar si actualmente podría considerarse como una excepción a dicha garantía ya que, en razón de los argumentos que a continuación se exponen, como indicamos, en nuestra opinión dicho acto de autoridad no constituye una excepción a la garantía de audiencia.

Es necesario analizar el texto constitucional antes transcrito a efecto de entender el significado y alcance de la orden de aprehensión como acto de autoridad.

⁷⁹ - Semanario Judicial de la Federación. Tomos CIV y XCVI, páginas 1137 y 1374, respectivamente.

El primer requisito exigido por el segundo párrafo del artículo 16 constitucional concierne a que la orden de aprehensión debe ser librada por autoridad judicial. Por ende, única y exclusivamente las autoridades judiciales y en concreto los órganos judiciales en materia penal, bien sea local o federal, pueden emitir tal tipo de ordenes; lo cual obedece a que por disposición expresa de ley, es a éstos a quienes corresponde la declaración de la existencia de delitos, la determinación de la responsabilidad de las personas, así como la imposición de las penas respectivas.

Asimismo, el libramiento de una orden de aprehensión por parte de una autoridad judicial presupone el cumplimiento de otros requisitos que a su vez constituyen garantías de seguridad jurídica.

La autoridad judicial no puede proceder de oficio a dictar una orden de aprehensión, si no que debe existir en forma previa una "denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale, como delito,"

La denuncia, es la comunicación que hace cualquier persona al Ministerio Público acerca de los hechos que en su opinión configuran o pueden configurar un delito, es decir, respecto de delitos que se persiguen de oficio.

La acusación, consiste en el señalamiento de un presunto responsable de la conducta tipificada como delito, por parte de la parte afectada.

Querrela, es la petición formulada por quien se considera ofendido por un delito que no es perseguible de oficio.

Cabe señalar, que si bien el texto del precepto en cuestión, hace referencia a los tres conceptos indicados, tanto el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, como el Código Federal de Procedimientos Penales, únicamente hacen referencia a la denuncia y a la querrela.

La denuncia, acusación o querrela debe ser respecto de un hecho determinado que la ley señale como delito, lo cual se exige en estricto acatamiento de la garantía de la exacta aplicación de la ley en materia penal consignada en el tercer párrafo del artículo 14 constitucional, cuyo texto indica: "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 trata."⁸⁰

Por otra parte, el hecho tipificado como delito debe ser cuando menos sancionado con pena privativa de libertad, esto es, que al acto u omisión contemplado en la legislación penal como delito, corresponda como sanción la de prisión, es decir la privación de libertad corporal. Lo anterior, en función de que, entre las diversas penas previstas por ley para sancionar delitos, se encuentra la privativa de libertad, no siendo siempre ésta aplicable para todos los delitos.

Se exige además, "la existencia de datos que acrediten los elementos que integran al tipo penal y la probable responsabilidad del inculcado." Esta expresión hace necesario relacionar y concatenar el contenido del segundo párrafo del artículo 16 constitucional con el artículo 21 constitucional en el sentido de que "La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial."

⁸⁰ .- En dicho precepto se contiene la garantía criminal, no ser penado más que por los hechos previamente definidos por la ley como delitos (nullum crimen sine praevia lege poenali) y la garantía penal, no ser penado con penas ni en clase ni medida diversa de las establecidas previamente por la ley para el hecho en cuestión (nulla poena sine praevia lege poenali).

La tarea persecutoria encomendada al Ministerio Público, comprende la determinación delictiva del hecho que ante ella se denuncia o de que tiene conocimiento, así como la recopilación de los datos o elementos que demuestren la presunta responsabilidad del indiciado, lo cual se integra en una averiguación previa, y es en ésta en donde debe aparecer la existencia de datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado.

En síntesis, el libramiento de una orden de aprehensión implica que se haya presentado una denuncia, acusación o querrela ante el Ministerio Público, respecto de la comisión de un delito que merezca prisión, que esta institución integre una averiguación previa y una vez que aparezca en dicha averiguación el acreditamiento del tipo penal del delito y la probable responsabilidad del indiciado, el Ministerio Público ejercite acción penal ante los tribunales y solicite a éstos el libramiento de la orden de aprehensión .

Por lo expuesto, podemos afirmar que la orden de aprehensión es un acto de autoridad judicial, por virtud del cual el juez competente determina la detención de una persona determinada, previo el ejercicio de la acción penal, con base a que en la averiguación previa quedó acreditado que su conducta está tipificada como delito por ley, que merece pena corporal y además existe la probable responsabilidad penal del inculcado.

Sin embargo, si bien tal acto de autoridad tiene como efecto directo la privación de la libertad del sujeto o indiciado, la finalidad de la orden de aprehensión no es privar en forma definitiva el ejercicio del derecho de libertad a una persona.

Una vez librada la orden de aprehensión y ejecutada ésta, se pone al inculpado a disposición del juez penal que la emitió para iniciar así toda una secuencia de actos procesales hasta llegar a la sentencia, en la cual se absuelve al reo, en caso de ser inocente, o bien, se le condena y aplica la pena privativa de libertad correspondiente.

Durante dicho proceso existen una serie de resoluciones judiciales y beneficios para el procesado que pueden concluir con la prisión preventiva, y es hasta el momento en que se pronuncia una sentencia ejecutoria en el juicio respectivo, en la que se estima a una persona como penalmente responsable de la perpetración de un delito, cuando el estado de privación de libertad preventiva se convierte en un estado de privación de libertad definitiva por el tiempo de la pena aplicada, ya que esa es la finalidad que persigue la sentencia condenatoria.

Se considera que es en el momento que existe el auto de formal prisión, cuando estrictamente comienza la privación preventiva de una pena. Pese a ello, tal privación en realidad se inicia desde que la persona detenida o aprehendida queda a disposición del juez. De forma que puede considerarse que la prisión preventiva comprende dos periodos: 1) aquél que empieza en el momento en que el sujeto queda bajo la autoridad judicial, bien sea por el efecto de la orden de aprehensión, o de su consignación por el Ministerio Público, y que abarca hasta el auto de formal prisión o el de libertad por falta de méritos; y 2) el que comienza a partir de dicho proveído hasta que se pronuncia sentencia ejecutoria en el juicio motivado por el hecho delictivo de que se trate.^{x1}

^{x1} - Ignacio Burgon Orihuela, op. cit., p. 633

Conforme a lo expuesto podemos afirmar que la orden de aprehensión es un acto de autoridad que origina el inicio de la prisión preventiva, e implica la privación de libertad como medida cautelar para evitar que el indiciado se sustraiga de la justicia, por lo que, si bien se da como resultado de la misma el impedimento del ejercicio del derecho de libertad, que a su vez constituye uno de los bienes jurídicos tutelados por la garantía de audiencia, tal acto judicial no tiene como finalidad la privación definitiva de la libertad, la cual constituye el requisito del acto privativo condicionado para dicha garantía, y en consecuencia, no está supeditado al cumplimiento de la garantía de audiencia.

No obstante, por virtud del criterio jurisprudencial antes transcrito, establecido por la Suprema Corte de Justicia, se afirma que la orden de aprehensión es un supuesto de excepción a la garantía de audiencia, argumentando tal circunstancia en el hecho de que entre las formalidades exigidas por el artículo 16 constitucional para su libramiento, no se incluye la audiencia previa en favor del presunto afectado.

Consideramos que tal interpretación jurisprudencial obedece a la importancia del bien jurídico que se ve afectado por la orden de aprehensión, esto es, la libertad, así como a las implicaciones que de la misma pueden derivarse tales como la sujeción a un proceso penal y la posible condena de prisión que sobre el sujeto puede recaer.

Por lo que respecta a la subsistencia de tal hipótesis como excepción a la garantía de audiencia procede comentar lo siguiente.

Hasta antes de la reformas a los artículos 16, 19 y 20 constitucionales, publicadas el 3 de Septiembre de 1993 en el Diario Oficial de la Federación, los cuales estatuyen garantías de seguridad jurídica en materia penal, no existía exigencia expresa alguna, ni de orden constitucional, o de orden legal secundario, de otorgar oportunidad de defensa al indiciado en forma previa al libramiento de la orden de aprehensión.

Por lo que, siguiendo el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia, la garantía de audiencia no aplicaba ante tal acto de autoridad.

No obstante, como resultado de las reformas aludidas, y en concreto, las del artículo 20 constitucional, se adicionó a dicho precepto como penúltimo párrafo el siguiente texto:

"Las garantías previstas en las fracciones V, VII y IX también serán observadas durante la averiguación previa, en los términos y con los requisitos y límites que las leyes establezcan, lo previsto en las fracciones I y II no estará sujeto a condición alguna."

Esto es, las garantías previstas en el artículo 20 constitucional tenían aplicación exclusiva dentro del proceso penal propiamente dicho, y por virtud de la reforma anotada, las contempladas en las fracciones V, VII y IX de dicho precepto, se hacen de aplicación extensiva a la averiguación previa.

Tales fracciones en los términos de su texto reformado, consignan lo siguiente:

"V.- Se le recibirán los testigos y demás pruebas que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándose para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, siempre que se encuentre en el lugar del proceso;

VII.- Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso;

IX.- Desde el inicio de su proceso será informado de los derechos que en su favor consigna ésta Constitución y tendrá derecho a una defensa adecuada, por sí, por abogado, o por persona de su confianza. Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera."

Como se desprende del texto de las fracciones anotadas, el indiciado respecto de quien se haya presentado una denuncia, acusación o querrela y se esté integrando una averiguación previa, tiene derecho a que el Ministerio público que conozca de la causa penal, le otorgue las garantías ahí consignadas, las cuales se traducen en la observancia de la garantía de audiencia.

Se facilita al inculpado los datos que éste solicite para su defensa lo cual le permite tener conocimiento de los hechos que se le imputan y los elementos que están siendo considerados para acreditar la tipificación de su conducta como delito y su presunta responsabilidad.

Además, se le permite aportar las pruebas que considere necesarias para desacreditar los elementos del tipo penal y de su presunta responsabilidad, y por ende, a manifestar lo que a su derecho convenga e incluso a designar defensor. Tales pruebas y manifestaciones deben ser apreciadas por el Ministerio Público para la determinación de la existencia de elementos suficientes que sustenten el ejercicio de la acción penal y la solicitud de orden de aprehensión ante el órgano judicial.

Procede señalar, que en capítulos anteriores se anotó la exigencia relativa a que la autoridad que emita el acto privativo es quien debe otorgar la garantía de audiencia, es decir, es ante quien debe ejercitarse el derecho de alegar y probar.

Considerando que la existencia de la posibilidad de defensa se presenta ante el Ministerio Público, ya que es quien integra la averiguación previa y ejercita la acción penal, solicitando se dicte orden de aprehensión, cabe cuestionarnos si por tal razón se cumple o no cabalmente con los requisitos de la garantía de audiencia, ya que conforme a lo expuesto, tal oportunidad de defensa debería otorgarse, en todo caso, ante el juez penal que la emite.

Pese a ello, y en respuesta a tal planteamiento, cabe argumentar que el ejercicio de la acción penal y solicitud de orden de aprehensión contra un sujeto, no implica que el juez solicitado obligatoriamente debe proceder a su libramiento, ya que el órgano judicial debe estudiar las circunstancias y elementos acreditados que constan en la averiguación previa para determinar si efectivamente cumple los requisitos fijados por el artículo 16 constitucional.

De forma tal, que el juez de la causa tiene conocimiento de las pruebas y manifestaciones rendidas por el inculcado durante la integración de la averiguación previa, realizando su apreciación y determinando la procedencia del libramiento de la orden de aprehensión ya que, como indicamos, incluso puede negarse a ello, y en tal forma, se cumple con el espíritu que anima a la garantía de audiencia.

Por las razones expuestas, a nuestro juicio, la orden de aprehensión no constituye un caso de excepción a la garantía contenida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional.

5. 3. LA EXPROPIACION COMO EXCEPCION A LA GARANTIA DE AUDIENCIA.

La institución de la expropiación se estatuye en el segundo párrafo del artículo 27 constitucional en los siguientes términos:

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."

Por su parte, en el segundo párrafo de la fracción VI del citado precepto se establecen las bases generales y autoridades competentes en materia de expropiación al disponer.

"VI....."

Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas."

Respecto del acto expropiatorio la Suprema Corte de Justicia ha asentado, en la tesis jurisprudencial que a continuación se cita, que la garantía de previa audiencia consignada en el artículo 14 constitucional en favor de todo gobernado no opera en favor de los afectados por dicho acto, no siendo ello violatorio de la referida garantía.

"En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la misma Carta Fundamental."⁸²

Previa a la elaboración de consideraciones relativas al acto expropiatorio como excepción a la garantía de audiencia, conviene analizar a dicho acto de autoridad como resolución privativa de un bien jurídico.

"La expropiación viene a ser, como su nombre lo indica, un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad."⁸³

Por virtud del acto expropiatorio se priva a un gobernado de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien decretado por el Estado, el cual lo adquiere, en consecuencia, el derecho objeto de privación es el de propiedad, el cual, como indicamos, es uno de los bienes jurídicos tutelados por el segundo párrafo del artículo 14 constitucional.

Respecto a los bienes que pueden ser objeto de expropiación se podría pensar que ésta únicamente puede recaer en bienes inmuebles ya que el precepto constitucional donde tal institución se prevé, reglamenta la propiedad territorial.

⁸².- Apéndice al tomo CXVIII, tesis 468, Tesis 97 de la Compilación 1917-1965 y 391 del Apéndice 1975, Segunda Sala. Informe de 1970. Tribunal Pleno, págs. 288 a 289. Tesis del Apéndice 1985. Pleno.

⁸³.- Gabino Fraga. Derecho Administrativo. 29a. ed., México. Porrúa, 1990, p. 375

Sin embargo, la interpretación legislativa y judicial ha rechazado tal aseveración, pues considera que pese a la ubicación material del precepto, existen datos derivados tanto de antecedentes constitucionales como de redacción del propio artículo 27, que no hacen distingo necesario para considerar autorizada la exclusión de otros bienes distintos de los inmuebles.⁸⁴

Además, de la lectura del artículo 10 de la Ley de Expropiación, se infiere la posibilidad de que bienes diversos a los inmuebles puedan ser materia de la expropiación al establecer como límite inferior para la determinación del precio que se fijará como indemnización el valor fiscal del bien, en el caso de bienes inmuebles.

La expropiación constituye una medida de carácter individual y concreto que concentra sus efectos sobre un bien especial, los cuales implican la transmisión definitiva de los derechos sobre el bien concreto mediante la intervención del Estado en favor del dominio público de éste, o bien, en favor del dominio privado de la dependencia expropiante o del beneficiario inmediato (persona pública) o mediano (particulares), y en consecuencia, el acto expropiatorio constituye un acto de privación condicionado por las garantías específicas de seguridad jurídica contenidas dentro de la genérica de audiencia.

Por otra parte, el segundo párrafo del artículo 27 constitucional establece que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad y mediante indemnización; consiguientemente para que la propiedad privada pueda expropiarse, se necesita la presencia de dos condiciones: i) que la utilidad pública así lo exija, y ii) que medie indemnización.

⁸⁴.- Gabino Fraga. op. cit., p. 385

Por disposición de la fracción VI del artículo antes citado, corresponde al Poder Legislativo, bien sea local o federal, según sus respectivas jurisdicciones, declarar mediante ley las causas de utilidad pública por las que procede la expropiación.

"Dicho ordenamiento puede tener el carácter de federal cuando se trate de casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización compete a la Federación conforme a sus facultades constitucionales, o bien, ostentar una naturaleza local cuando los objetivos que se persigan mediante la expropiación sean de la incumbencia constitucional de las entidades federativas".⁸⁵

Si bien, ni en la Constitución federal ni en la Ley de Expropiación se establece el concepto de utilidad pública, e incluso la Suprema Corte de Justicia no ha definido un criterio uniforme respecto de dicho concepto, la citada Ley de Expropiación, la cual es de carácter federal en los que los fines que se pretenden competen a la Federación, y de carácter local para el Distrito Federal, adopta un método casuístico, enumerando las causas de utilidad pública.

"ART. 1º.- Se consideran de utilidad pública:

- I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;
- II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;
- III.- El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;
- IV.- La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional;

⁸⁵.- Ignacio Burgoa Orihuela. *Las Garantías Individuales*: p. 476

V .- La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de viveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;

VI .- Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;

VII .- La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;

VIII .- La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular;

IX .- La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;

XI .- La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida;

XII .- Los demás casos previstos por leyes especiales.

Sobre este particular, cabe reiterar lo asentado en páginas anteriores en cuanto a que el establecimiento en nuestro ordenamiento jurídico constitucional de excepciones a la garantía de audiencia encuentra su justificación filosófica-sociológica en la medida en que las limitaciones a tal garantía respondan a la consecución del Bien Público Temporal.

Por ende, es en la causa de utilidad pública que supedita al acto expropiatorio donde tiene su fundamento la consideración de tal acto de autoridad como excepción a la garantía de audiencia, y de la lectura de los casos concretos considerados como de utilidad pública antes transcritos, se desprende la teleología que encierran, esto es, la tendencia a la satisfacción de necesidades públicas o colectivas, lo cual conlleva a la consecución del Bien Público Temporal.

En relación con la indemnización que media a la expropiación, procede señalar lo siguiente.

En términos del texto constitucional se establece que las expropiaciones deben hacerse mediante indemnización. La expresión "mediante indemnización", ha presentado diversas interpretaciones doctrinales, las cuales consideramos excesivo citar, en razón de que el texto del artículo 27 constitucional no fija con precisión la época en que tal indemnización debe pagarse al perjudicado e incluso la jurisprudencia de la Suprema Corte no ha determinado un criterio firme para su interpretación.

La indemnización es la compensación que recibe el particular respecto de la propiedad de que se le priva.⁸⁶

La fijación de la época de pago de la indemnización se contiene en los artículos 19 y 20 de la Ley de Expropiación. El primero de dichos preceptos dispone que el importe de la indemnización será cubierta por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio; y el segundo establece que la indemnización deberá pagarse dentro del término de un año a partir de la declaratoria de expropiación.

Si bien, en cierto modo existe contradicción entre ambas disposiciones, lo cierto es que de ellas se desprende que el pago de la indemnización es posterior al acto expropiatorio.

⁸⁶ - Respecto a la calidad del pago de la indemnización, el artículo 20 de la Ley de Expropiación dispone en lo conducente: "La indemnización deberá pagarse.....en moneda nacional, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie."

Por otra parte, en términos de lo dispuesto por el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional, la declaratoria de expropiación correspondiente es facultad de la autoridad administrativa, por ende, la naturaleza del acto expropiatorio es la de un acto administrativo.

En reglamentación del referido precepto, el artículo 3º de la Ley de Expropiación consigna lo siguiente: "La Secretaría de Estado, departamento administrativo o Gobierno del Distrito Federal, según corresponda, tramitará el expediente de expropiación, y, en su caso, el Ejecutivo Federal hará la declaratoria en el Decreto respectivo."

Asimismo, conforme al artículo 4º de la citada ley, la declaratoria de expropiación se hace mediante Decreto que se publica en el Diario Oficial de la Federación y se notifica personalmente a los interesados, surtiendo efectos de notificación personal una segunda publicación del Decreto en el citado Diario, para el caso de que se ignore el domicilio del particular afectado.

Conforme a lo anterior, cuando existe la intención de expropiar un bien, dentro del procedimiento expropiatorio, la Secretaría de Estado, departamento administrativo o Gobierno del Distrito Federal según corresponda, tramita el expediente de expropiación, formulando un estudio para determinar la existencia de una causa de utilidad pública concreta y específica de las previstas en la Ley de Expropiación y resolver si efectivamente es útil para satisfacer una necesidad pública existente, hecho lo cual, el Ejecutivo Federal hace la declaratoria de expropiación respectiva.

De forma tal que es hasta el momento en que se notifica al particular afectado el Decreto expropiatorio respectivo, cuando tiene conocimiento del acto privativo pronunciado en su perjuicio.

Como indicamos, la Suprema Corte de Justicia sustenta que la garantía de audiencia previa no opera en materia de expropiación, tomando como criterio el hecho de que la misma no se exige como requisito por el artículo 27 constitucional.

Asimismo, la propia Suprema Corte de Justicia ha sustentado que cuando la Ley de Expropiación respectiva fija un procedimiento con audiencia previa del afectado, hay obligación de seguir este procedimiento.⁸⁷

En nuestra consideración, no es argumento suficiente el establecido en las tesis jurisprudenciales citadas, ya que si bien ni el propio artículo 27 constitucional ni la Ley de Expropiación prevén como requisito para el acto expropiatorio el de audiencia previa, las garantías individuales previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales son concurrentes en todo acto de autoridad, ya que las garantías de seguridad jurídica que en dichos numerales se contemplan, supeditan a todo acto de autoridad, incluso a aquellos para los que la propia constitución exige el cumplimiento de requisitos específicos.

En otras palabras, los actos de autoridad para los cuales la propia Carta Fundamental exige requisitos especiales no están exentos del cumplimiento de la garantía de audiencia y legalidad consignadas en los artículos 14 y 16 constitucionales, respectivamente, bien sea que constituyan actos de privación, o bien, simplemente actos de molestia, por el simple hecho de que el precepto constitucional que regula el acto específico de autoridad no incluye los relativos a dichas garantías.

De ser así, cada precepto constitucional que rija un acto determinado de autoridad debería contener la transcripción de los requisitos y condiciones consignados por la garantía de audiencia y legalidad, según corresponda a la naturaleza del acto.

⁸⁷.- Jurisprudencia de la Suprema Corte. 1917-1954. Tesis 471. p. 902. Tesis 368. Segunda Sala. p. 626.

Además, según expusimos en su oportunidad, aún cuando las leyes que rigen el acto no fijen procedimiento alguno en el que deban cumplirse las formalidades esenciales del procedimiento en forma previa a la emisión del acto privativo, toda autoridad estatal está obligada a respetar la garantía de previa audiencia en virtud de la supremacía que otorga el artículo 133 de nuestra Constitución federal a los preceptos de dicho ordenamiento supremo.

Por lo expuesto, consideramos que el verdadero argumento y justificación de la expropiación como excepción a la garantía de audiencia se encuentra, como ya señalamos, en el concepto de utilidad pública que encierra dicha institución, y de alguna forma, el pleno de la Suprema Corte de Justicia argumentó en una ocasión tal circunstancia, en el precedente que a continuación se transcribe, el cual consideramos ser más acertado que los antes indicados.

"El artículo 27 de la constitución federal no sujeta la expropiación al requisito de previa audiencia, sin que sea valedero el argumento en el sentido de que el artículo no contiene la excepción de dicha garantía, ni tampoco puede decirse que porque esté consagrada en el artículo 14 no era necesario que el constituyente la repitiera en el 27, pero que debe respetarse para no violarla. Existen leyes de orden público, como es el caso de la propia Ley de Expropiación y en las que se fijan impuestos, que no consignan la garantía de previa audiencia y ello es debido a que por la materia que tratan, que es de orden público, y por la importancia de que dichas leyes puedan aplicarse de inmediato sin trabas de ninguna clase, se ha considerado que no pueden contener dicha garantía de previa audiencia y así lo consideró el constituyente, ya que ni al establecer los requisitos ni el procedimiento para la expropiación la señaló. Por ello, el Congreso de la Unión, al expedir la Ley de Expropiación de 1936, tampoco estableció que sea necesaria la previa audiencia para los casos de expropiación....."⁸⁸

En conclusión, consideramos que el acto expropiatorio constituye una verdadera excepción a la garantía de audiencia por la naturaleza de acto privativo que contempla y porque el ejercicio de tal facultad por parte del Estado obedece a la necesidad de satisfacer las necesidades colectivas, es decir, en aras del Bien Público Temporal.

⁸⁸ - Semanario Judicial de la Federación. Pleno. Séptima Epoca. Volumen 52. p. 41. Amparo en revisión 2600/71 J. Enrique del Toro Sosa y coags.

5. 4. EXCEPCION A LA GARANTIA DE AUDIENCIA EN MATERIA IMPOSITIVA.

La Suprema Corte de Justicia ha sustentado en jurisprudencia otra excepción a la garantía de audiencia en materia impositiva en los siguientes términos:

"Teniendo un gravamen el carácter de impuesto, por definición de la Ley, no es necesario cumplir con la garantía de previa audiencia establecida en el artículo 14 constitucional, ya que el impuesto es una prestación unilateral y obligatoria y la audiencia que se puede otorgar a los causantes es siempre posterior a la "aplicación" del impuesto, que es cuando existe la posibilidad de que los interesados impugnen, ante las propias autoridades, "el monto y cobro correspondiente", y basta que la ley otorgue a los causantes el derecho de combatir la fijación del gravámen, una vez que ha sido determinado, para que en materia hacendaria se cumpla con el derecho fundamental de audiencia, consagrado por el artículo 14 constitucional, precepto que no requiere necesariamente, y en todo caso, la audiencia previa sino que, de acuerdo con su espíritu, es bastante que los afectados sean oídos en defensa antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos."⁸⁹

Procede señalar que en las interpretaciones de la Suprema Corte arriba citadas, no se alude al artículo 31 constitucional. Sin embargo, es en dicho precepto donde se encuentra el fundamento de la obligación impositiva, por lo que, en estricto apego al principio de previsión de excepciones a la garantía de audiencia en el texto de la Constitución, debería entenderse que tales criterios jurisprudenciales se infieren de dicho precepto constitucional.

⁸⁹.- Apéndice 1917-1985. Primera Parte, págs. 26 y 27, tesis número 8, Pleno

Tomaremos como punto de partida las ideas contenidas en las tesis jurisprudenciales antes transcritas, las cuales consideramos acertadas, aunque a nuestro juicio en materia tributaria, mas que existir un caso de excepción a la garantía de audiencia, estamos frente a una situación de no sujeción del acto impositivo a dicha garantía, ya que éste no reviste el carácter de acto de privación para los efectos de la citada garantía de audiencia.

En primer término, se aduce que no es necesario cumplir con la garantía de previa audiencia, ya que el otorgamiento de la audiencia a los causantes es siempre posterior a la aplicación o fijación de un impuesto.

Tal concepto de aplicación o fijación de un impuesto es susceptible de analizarse desde dos aspectos, como la previsión de un impuesto en la ley y como la determinación y cobro del mismo. Por lo que atañe al primero, procede señalar lo siguiente.

El artículo 31 constitucional establece como obligación de los mexicanos la de contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes; precepto en el cual aparecen consignados los principios fundamentales de nuestro sistema tributario.

Conforme a dicho artículo, toda contribución debe establecerse en ley, entendiendo a ésta en su sentido formal y material. En materia federal, debe provenir del Congreso de la Unión, y será de observancia en toda la República. En materia local, pueden provenir del Congreso de la Unión cuando legisle para el Distrito Federal o de las legislaturas de los Estados, en aquellas materias de interés particular de las entidades sujetas a ellos, pero no reservadas expresamente a la Federación.

Además, como requisitos esenciales de toda contribución es necesario que la misma sea proporcional, equitativa y se destine al pago de los gastos públicos.

Existen otros elementos esenciales del tributo que deben determinarse en la propia ley⁹⁰, así como una serie de principios doctrinales que rigen la materia impositiva.⁹¹ Sin embargo, y con la finalidad de no desviarnos del estudio que nos ocupa, nos concretaremos a definir brevemente los requisitos antes señalados.

"La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos.

La equidad significa que los contribuyentes de un mismo impuesto, deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula."⁹²

El fundamento jurídico y justificación de la relación jurídico tributaria se encuentra en la necesidad de sufragar los gastos públicos.

"El gasto público, doctrinaria y constitucionalmente, tiene un sentido y alcance de interés colectivo; y es y será siempre gasto público, que el importe de lo recaudado por la Federación, a través de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, se destine a la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades colectivas o sociales, o los servicios públicos."⁹³

⁹⁰.- En relación con los elementos esenciales de los impuestos, la Suprema Corte ha sostenido mediante jurisprudencia que tales elementos son el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago. Tesis Jurisprudencial número 50, Primera parte del Apéndice 1917-1985, pp. 95 y 96.

⁹¹.- Se acepta como principios que deben ser observados por el legislador en materia tributaria el de generalidad, igualdad, uniformidad y justicia tributaria. De igual forma, existen otros principios doctrinales como lo son el de ceridudulve, el de comodidad y el de economía, los cuales son analizados por Adam Smith en el libro V de su obra "La Riqueza de las Naciones".

⁹².- Tesis número 98, Primera Parte del Apéndice 1917-1985, págs. 190 y 191

⁹³.- Así lo ha definido la Suprema Corte en el amparo en revisión "84-4/61, promovido por Clotilde Acevedo Viuda de Flores. Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Primera Parte, 1973, págs. 383 y 384

Hemos dicho que toda contribución debe establecerse en ley. Pues bien, toda ley tributaria, como cualquier disposición legal, constituye una norma de carácter general, abstracta e impersonal. Consecuentemente, se redacta conteniendo una hipótesis normativa o un supuesto jurídico, y hasta el momento en que alguien se coloca en la misma, le son aplicadas las correspondientes consecuencias legales.

Por ende, sería ilógico pensar que el legislador, antes de que previese un impuesto, tiene la obligación de escuchar a los posibles causantes en su defensa previa al establecimiento legal del propio impuesto.

Debemos reiterar que si bien el Poder Legislativo está obligado a acatar la garantía de audiencia, ello no significa que dicho poder deba otorgar la oportunidad de defensa a los posibles afectados durante el proceso de formación de leyes.

En otras palabras, la previsión legal de un impuesto determinado no significa que por su sola promulgación y publicación se constituye un acto de privación en el sentido de que produzca el egreso de algún bien material o inmaterial o produzca impedimento para ejercer un derecho.

El establecimiento de un impuesto puede causar un perjuicio a los causantes, en tanto que la ley que lo prevé sea violatoria de los principios contenidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional, ante lo cual, de tratarse de una ley autoaplicativa, el afectado podrá interponer demanda de amparo contra tal ley inconstitucional al momento de su promulgación y publicación, pero nunca por consignar un acto privativo en si misma, violatorio de la garantía de audiencia.

Ahora bien, en cuanto al aspecto relativo a la fijación de un impuesto como resultado de su determinación por parte de las autoridades fiscales merece las siguientes consideraciones.

Una vez que el sujeto pasivo del impuesto se ubica dentro de la correspondiente hipótesis normativa, llevando a cabo el hecho generador del impuesto previsto en la ley fiscal aplicable, nace la obligación fiscal, es decir, se causa el impuesto.⁹⁴

Causado el impuesto procede la determinación en cantidad líquida del mismo para su pago.

La determinación de un tributo podemos definirla como la operación matemática encaminada a fijar o cuantificar su importe exacto mediante la aplicación de las tasas tributarias o método adoptado en la ley hacendaria.

En la legislación fiscal mexicana, la regla general es que la operación de liquidación o determinación, es decir, la aplicación del método y determinación de los créditos fiscales, es llevada a cabo por el propio contribuyente ⁹⁵, ya que, como indica el maestro Arrijo Vizcaíno⁹⁶, la ley fiscal partiendo de un principio de buena fe permite al contribuyente calcular y declarar voluntariamente el monto de sus obligaciones tributarias, salvo en aquellos casos en que la ley dispone que dicho cálculo sea efectuado por la autoridad hacendaria.

⁹⁴.- El Código Fiscal de la Federación en su artículo 6º dispone: "Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurren".

⁹⁵.- Esta regla está contenida en el artículo 6º del Código Fiscal de la Federación, cuyo tercer párrafo establece: "Corresponde a los contribuyentes la determinación de las contribuciones a su cargo, salvo disposición expresa en contrario....."

⁹⁶.- Adolfo Arrijo Vizcaíno. Derecho Fiscal; 5a. ed., México. Themis. 1989, p. 92

Causado y determinado en cantidad líquida un tributo surge la obligación de pagarlo o enterarlo al fisco.

Respecto de la época de pago, la regla general en nuestro régimen fiscal, es que los créditos fiscales deben pagarse en la fecha o dentro del plazo señalado en la ley respectiva.⁹⁷

Establecimos que en materia de determinación, la regla general que impera en nuestro sistema tributario es la autodeterminación, es decir, que el propio contribuyente es quien cuantifica el tributo que debe pagar, salvo que la ley disponga lo contrario.

Sin embargo, la autoridad fiscal está facultada para ejercer facultades de comprobación tendientes a constatar que la determinación de contribuciones por parte de los contribuyentes, se efectuó en estricto apego a las disposiciones fiscales.

En términos de lo dispuesto por el artículo 31, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

Por su parte, para el eficaz desempeño de tales atribuciones, el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación otorga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público diversas facultades de comprobación, entre ellas, las de revisar las declaraciones presentadas por los contribuyentes y los dictámenes formulados por contador público sobre los estados financieros del contribuyente y su relación con el cumplimiento de las obligaciones fiscales, así como la de practicar visitas a los contribuyentes, los

⁹⁷.- El artículo 6º del Código Fiscal de la Federación, en su tercer párrafo establece: "Las contribuciones se pagan en la fecha o dentro del plazo establecido en las disposiciones respectivas....."

responsables solidarios o terceros relacionados con ellos para revisar su contabilidad, bienes y mercancías.

Conviene establecer brevemente en que consisten dichas facultades de comprobación.

Siguiendo al maestro Rodríguez Lobato⁹⁸ podemos decir:

"La revisión de declaraciones consiste en el estudio y análisis de los datos contenidos en la autodeterminación del contribuyente del crédito fiscal que le correspondió pagar, o sea, verificar la veracidad y exactitud de los ingresos declarados, las deducciones efectuadas, la aplicación de la tarifa, etcétera."

"La revisión del dictamen del contador público consiste en su estudio y análisis por la autoridad fiscal, incluso requiriendo información y documentación complementaria del propio contador o del contribuyente para cerciorarse de que fue formulado cumpliendo los requisitos de ley."

"La visita domiciliaria de auditoría es la revisión de la contabilidad del contribuyente, en el domicilio fiscal del mismo, que realiza la autoridad fiscal para verificar el cumplimiento pleno y oportuno de las obligaciones fiscales sustantivas y formales."

Ejercidas las facultades de comprobación, la autoridad fiscal debe expedir una resolución o acto definitivo en el cual se indica si la situación fiscal del contribuyente es regular, en tanto que ha cumplido con las disposiciones fiscales, o bien, irregular, por haber descubierto omisión de pago de tributos.

⁹⁸ - Raúl Rodríguez Lobato, Derecho Fiscal, 2a. ed., México, Harla, 1986, págs. 213, 214 y 216

En este último caso, la autoridad fiscal debe determinar mediante resolución el tributo omitido, esto es, cuantifica el monto del crédito fiscal omitido y a favor del Fisco mediante la aplicación de las tasas tributarias.⁹⁹

La liquidación como tal, es un acto definitivo de autoridad que puede significar un perjuicio al contribuyente, ya que establece la obligación a cargo de éste de enterar al fisco las contribuciones omitidas.

Sin embargo, no reviste el carácter de acto de privación en razón de que tal acto de autoridad no implica el egreso de algún bien de la esfera jurídica del gobernado ni constituye impedimento para el ejercicio de algún derecho.

Por lo expuesto en los párrafos que anteceden, consideramos atingente el criterio sustentado por la Suprema Corte en el sentido de que previo al establecimiento de un impuesto en ley o previa a la fijación o aplicación de un impuesto debe otorgarse a los causantes la garantía de audiencia defensa contra la previsión legal o determinación de una contribución.

Pero, como indicamos, se trata de un caso de inoperancia de la garantía de audiencia como consecuencia de que tanto la fijación legal de una contribución, como el acto de determinación de un impuesto, no están condicionados por la garantía prevista en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, por no constituir actos privativos en los términos de dicho precepto, y por ende, técnicamente no estamos en presencia de supuestos de excepción a la garantía de audiencia.

⁹⁹ - El artículo 51 del Código Fiscal de la Federación establece al respecto: "Las autoridades fiscales que al ejercer las facultades de comprobación a que se refiere el artículo 48, conozcan de hechos u omisiones que entrañen incumplimiento de las disposiciones fiscales, determinarán las contribuciones omitidas mediante resolución."

Finalmente cabe añadir, como bien indica el maestro Burgoa ¹⁰⁰, que si una vez determinado el impuesto y efectuado su cobro, el contribuyente no realiza el entero correspondiente, la autoridad fiscal ejercita la facultad económico-coactiva, la cual culmina con el remate y adjudicación de aquellos bienes que hayan sido objeto del embargo administrativo; y que tales actos si revisten el carácter de actos privativos de derechos, por lo que previa a su ejecución, si debe otorgarse al causante la garantía de audiencia.

5.5. EL ARTICULO 33 CONSTITUCIONAL

El Artículo 33 constitucional dispone a la letra:

"Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 3º. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Los extranjeros no podrán, inmiscuirse en los asuntos políticos del país."

Como se puede observar en el texto del precepto arriba transcrito, expresamente se establece un supuesto de excepción a la garantía de audiencia.

Como presupuesto para el desarrollo del tema, es necesario determinar cuál es el concepto de extranjero en nuestro sistema jurídico positivo.

¹⁰⁰ .- Ignacio Burgoa Orihuela. Las Garantías Individuales. p. 55

En la determinación de quienes son extranjeros, nuestra Constitución por medio del método de la exclusión configura el concepto de extranjero remitiendo al artículo 30, el cual determina las calidades que deben poseer los mexicanos.

El artículo 30 constitucional regula la adquisición de la nacionalidad mexicana, sea por nacimiento, o bien, por naturalización en los siguientes términos:

"A) Son mexicanos por nacimiento:

- I. Los que nazcan en territorio de la República sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;
- II. Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos, de padre mexicano o de madre mexicana;
- III. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes;

B) Son mexicanos por naturalización:

- I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización;
- II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional."

De forma tal que, toda persona que no se encuentre en alguno de los supuestos señalados será un extranjero, y por ende, objeto del supuesto de excepción a la garantía de audiencia en los términos de lo que a continuación se anota.

Por otra parte, el artículo 33 constitucional concede a los extranjeros el derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero; lo cual viene a confirmar la regla general de igualdad jurídica entre los mexicanos y los extranjeros contenida en el artículo primero de nuestra Constitución.

Cuando analizamos a los sujetos activos de las garantías individuales expusimos que el concepto de individuo a que hace referencia el artículo primero constitucional equivale al de toda persona física o moral que se encuentre en territorio nacional, sin distinción de raza, sexo o nacionalidad, según corresponda.

En consecuencia, en los Estados Unidos Mexicanos todo extranjero goza de las garantías individuales y entre ellas la de audiencia previa.

Cabe señalar que si bien el artículo 33 citado afirma, en principio, la equiparación de nacionales y extranjeros respecto del goce de garantías individuales, tal goce no se da en forma absoluta, ya que en algunos casos los derechos subjetivos públicos de los extranjeros se ven limitados.

Nuestra Constitución, y en acatamiento al principio contenido en el artículo 1º constitucional relativa a que sólo la Constitución puede restringir el goce de las garantías individuales, contempla diversos supuestos de limitación.

Así por ejemplo, el artículo octavo priva a los extranjeros del derecho de petición en materia política, el artículo noveno, que consagra la libertad de reunión y asociación y excluye a los extranjeros de su goce en relación con los asuntos políticos del país, el precepto once, que limita la libertad de ingreso, salida y tránsito de los extranjeros, la fracción I del artículo 27 que restringe los derechos de propiedad de los extranjeros, el 32 que establece restricciones en materia militar, aérea y marítimos, así como un derecho de preferencia a favor de los nacionales mexicanos, y finalmente la restricción general en materia política que enuncia el propio artículo 33 constitucional.

En este orden de ideas, podemos afirmar que la regla general en nuestro régimen jurídico consiste en que todo extranjero tiene derecho a que se le respete la garantía de audiencia en forma previa a la emisión por parte de las autoridades estatales de cualquier acto de privación, bien sea de su libertad, sus propiedades, posesiones o derechos.

Pese a ello, el artículo 33 constitucional otorga como facultad exclusiva al Ejecutivo de la Unión la de expulsar del territorio nacional, sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

De forma tal que, en el supuesto de extranjeros perniciosos, el Presidente de la República no está obligado a respetar la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 constitucional, y por ende, constituye un supuesto de excepción a dicha garantía.

Dicho supuesto de excepción contiene diversos aspectos que merecen ser examinados.

En primer término, procede señalar que la única autoridad competente para el ejercicio de la referida facultad es el Presidente de la República, por lo que en estricto apego al principio de legalidad, sólo éste puede dictar el acuerdo de expulsión, siendo inconstitucional cualquier otro acto de autoridad pronunciado en tal sentido.

Consiguientemente, el acto de privación que constituye el supuesto de excepción de garantía de audiencia objeto de estudio, tiene como naturaleza la de un acto administrativo.

Cabe señalar, que si bien es facultad exclusiva del Ejecutivo federal dictar el acuerdo de expulsión, la ejecución del acuerdo presidencial corresponde a la Secretaría de Gobernación, de conformidad con lo dispuesto por la fracción VI del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Tal facultad, además de ser exclusiva, es una facultad discrecional ya que la misma se ejercita respecto de aquellos extranjeros cuya permanencia se "juzgue" inconveniente.

La Constitución otorga al Presidente de la República un poder libre de apreciación para decidir si la permanencia de un extranjero es inconveniente.

Sin embargo, la Constitución federal no establece lo que debe entenderse por "permanencia inconveniente" y, por otra parte, hasta la fecha no se ha reglamentado la facultad del Ejecutivo de la Unión establecida en el artículo 33 constitucional.

Por ello, la Constitución otorga amplia discrecionalidad al Presidente de la República para juzgar si existe motivo bastante para considerar si la permanencia de un extranjero en territorio nacional es inconveniente.

La expresión "juzgar" tiene un alcance discrecional pero nunca arbitrario, esto es, si bien existe por virtud de tal disposición un poder de apreciación respecto de un caso concreto para considerar la permanencia de un extranjero como inconveniente, tal facultad no puede ejercerse en forma arbitraria y caprichosa.

De entre las garantías de que es titular el extranjero se encuentra la de legalidad establecida por el artículo 16 constitucional, en razón de lo cual, el Presidente de la República en todo acuerdo de expulsión debe dar cumplimiento a la garantía de fundamentación y motivación.

Pese a que el Ejecutivo federal no está obligado a respetar la garantía de audiencia en el supuesto de referencia, ello no lo exime de observar la garantía de fundamentación y motivación, y en concreto, de la de motivación legal, por lo que su decisión de expulsar a un extranjero debe estar fundamentada en datos objetivos que justifiquen tal destierro.

Al respecto, doctrinarios del derecho internacional privado consideran que la expulsión de extranjeros, como derecho que surge como consecuencia del derecho de los Estados para admitir o no en su territorio a los extranjeros, debe tener un motivo que la justifique, esto es, debe obedecer a motivos objetivamente válidos y no ser arbitraria.

El maestro Carlos Arellano García¹⁰¹, citando a Alfredo Verdross, relaciona los motivos que pueden dar lugar a la expulsión de extranjeros, las cuales se reducen a las siguientes categorías:

- "1) Poner en peligro la seguridad y el orden del Estado de residencia, por ejemplo: mediante la agitación política, enfermedades infecciosas, modales inmorales.
- 3) Ofensa inferida al Estado de residencia.
- 4) Delito cometido dentro o fuera del país.
- 5) Perjuicios económicos ocasionados al Estado de residencia, por ejemplo mendicidad, vagabundo, o incluso simple falta de medios.
- 6) Residencia en el país sin autorización."

¹⁰¹.- Carlos Arellano García. Derecho Internacional Privado. 10a. ed., México, Porrúa, S.A., 1992, p. 497

Para que el ejercicio de tal facultad discrecional por parte del Ejecutivo de la Unión no constituya una potestad arbitraria y tenga fundamento válido como excepción a la garantía de audiencia, el motivo de la inconveniencia de que un extranjero permanezca en territorio nacional debe justificarse de tal forma, que de no ejercitarse, se atente contra el orden social y en aras del Bien Público Temporal se haga necesario acordar la expulsión del extranjero.

El bien jurídico de que se priva al extranjero en forma definitiva al hacerlo abandonar territorio nacional, sin otorgársele en forma previa la oportunidad de defensa, es el de libertad de estancia y tránsito a que tiene derecho todo nacional y extranjero.

Como resultado del acuerdo de expulsión se merma la esfera jurídica del extranjero al impedirse en forma definitiva el ejercicio del citado derecho.

En síntesis, el supuesto previsto en el artículo 33 constitucional constituye en sentido estricto una excepción a la garantía de audiencia, cuyo goce se ve limitado cuando el Ejecutivo Federal hace uso de la facultad de hacer abandonar el territorio nacional a aquellos extranjeros perniciosos.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La garantía de audiencia condiciona únicamente a los actos de autoridad cuya naturaleza sea la de un acto de privación, es decir, a aquellos actos que producen una merma o menoscabo en la esfera jurídica del gobernado con carácter definitivo.

SEGUNDA.- La ampliación de los conceptos de "juicio" y "tribunales" contenidos en el texto del segundo párrafo del artículo 14 constitucional a los de "procedimiento" y "autoridades", respectivamente, hacen de la garantía de audiencia un instrumento que permite la protección de los bienes jurídicos tutelados por la misma ante cualquier autoridad, bien sea de carácter jurisdiccional, administrativa e incluso legislativa, las cuales están obligadas a observarla independientemente de que dicha garantía esté prevista o no en la legislación secundaria.

TERCERA.- La esencia de la garantía de audiencia radica en la exigencia relativa a que los gobernados deben ser oídos en defensa en forma previa a la existencia del acto de privación y en el otorgamiento de las formalidades esenciales del procedimiento necesarias para cumplir con el espíritu que anima a dicha garantía, es decir, mediante los derechos de aportar pruebas y rendir alegatos.

CUARTA.- La previsión legal de recursos como medios de impugnación de los actos privativos de autoridad, no son medios que cumplan con el espíritu protector que otorga la garantía de audiencia.

QUINTA.- Constituyen casos de excepción a la garantía de audiencia aquellos supuestos en los que, ante la existencia de un acto que produce una merma o menoscabo en la esfera jurídica de los gobernados con carácter definitivo, no opera dicha garantía por disposición expresa de la Constitución, o bien, por interpretación jurisprudencial a un precepto constitucional.

SEXTA.- En virtud de la inoperancia de la garantía de audiencia en los supuestos de excepción a la misma, no procede el amparo en favor de los gobernados afectados por el acto privativo para impugnar la inconstitucionalidad de dicho acto, aunque si por incumplimiento de los requisitos y condiciones que las demás garantías individuales que rigen el acto, y en todo caso, por incumplimiento de la garantía de legalidad, ya que las excepciones a la garantía de audiencia no lo son de la garantía de legalidad.

SEPTIMA.- La Constitución a través de su artículo primero da fundamento legal a la existencia de las excepciones a la garantía de audiencia, cuya previsión se encuentra limitada al propio ordenamiento supremo como resultado del enunciado que contiene dicho precepto, por virtud del principio de supremacía constitucional consagrado en su artículo 133, y en razón de que la misma constituye su fuente formal.

OCTAVA.- La justificación real de las excepciones a la garantía de audiencia se encuentra en la finalidad que todo Estado debe perseguir, es decir, en aras de la consecución del Bien Público Temporal.

NOVENA.- La previsión constitucional de limitaciones a los derechos subjetivos públicos que se derivan de las garantías individuales en favor de los gobernados, no debe imposibilitar el ejercicio de los derechos integrantes de sus esferas jurídicas de forma tal que los hagan nugatorios.

DECIMA.- En strictu sensu únicamente existen dos supuestos de excepción a la garantía de audiencia, en materia de expropiación, previsto en el artículo 27 constitucional, y en materia de expulsión de extranjeros de estancia perniciosa en territorio nacional según criterio del Ejecutivo Federal, facultad prevista en el artículo 33 constitucional.

DECIMA PRIMERA.- Jurídicamente es válida la interpretación hecha al artículo 27 por parte de la Suprema Corte de Justicia, en ejercicio de su facultad jurisprudencial, para la determinación de la expropiación por causa de utilidad pública como excepción a la garantía de audiencia.

DECIMA SEGUNDA.- Tanto la orden de aprehensión, como el acto impositivo consistente en la determinación de un impuesto, técnicamente no constituyen supuestos de excepción a la garantía de audiencia, ya que tales actos de autoridad no revisten la característica de los actos privativos que se encuentran condicionados por dicha garantía.

DECIMA TERCERA.- La causas de utilidad pública que dan sustento a la expropiación y los motivos considerados por el Presidente de la República para juzgar como inconveniente la permanencia de un extranjero en territorio nacional, deben responder objetivamente a la necesidad de mantener el orden social, de alcanzar el Bien Público Temporal, para encontrar su justificación filosófica-sociológica, ya que de lo contrario, se atenta en contra del orden jurídico, es decir, en contra del Estado de Derecho.

BIBLIOGRAFIA

I. Libros:

Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Privado, 10a. ed., México, Porrúa, 1992.

Arriola Vizcaino, Adolfo. Derecho Fiscal, 5a. ed., México, Themis, 1989.

Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales, 23a. ed., México, Porrúa, 1991.

Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo, 30a. ed., México, Porrúa, 1992.

Castro, Juventino V. Garantías y Amparo, 6a. ed., México, Porrúa, 1989.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, 29a. ed., México, Porrúa, 1990.

García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, 40a. ed., México, Porrúa, 1989.

Hamilton, Madison y Jay. El Federalista, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1957.

Hervada, Javier. Introducción Crítica al Derecho Natural, México, Editora de Revistas, 1985.

Montiel y Duarte, Isidro. Estudio sobre Garantías Individuales, 5a. ed., México, Porrúa, 1991.

Polo Bernal, Efraim. Breviario de Garantías Constitucionales, México, Porrúa, 1993.

Rabasa, Emilio. El Artículo 14 y El Juicio Constitucional, 4a. ed., México, Porrúa, 1978.

Rodríguez Lobato, Raúl. Derecho Fiscal, 2a. ed., México, Harla, 1988.

Rojina Villegas, Rafael. Compendio de Derecho Civil, Bienes, Derechos Reales y Sucesiones, Tomo II, 29a. ed., México, Porrúa, 1989.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 24a. ed., México, Porrúa, 1990.

Tena Ramírez, Felipe. Leves Fundamentales de México 1808-1989, 15a. ed., México, Editorial Porrúa, S.A. 1989.

II. Libros no citados:

Arriola Cantero, Juan Federico. La Pena de Muerte, México, Trillas, 1989.

Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 4a.ed., México, Porrúa, 1982.

Petróleos Mexicanos. La Expropiación en México y sus Instituciones, México, Petróleos Mexicanos, 1990.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I, 14a. ed., México, Porrúa, 1988.

III. Otras Fuentes:

Congreso Constituyente 1916-1917. Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Tomo I, México, Imprenta de la Secretaría de Gobernación, 1917.

Diccionario de la Lengua Española, Tomo I, 20a. ed., Madrid, Real Academia Española, 1984.

Notas de clase de la cátedra "Garantías Individuales", impartida por el maestro Antonio Cuellar Salas, Universidad Panamericana, 1992.

IV. Legislación:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1995.
Código Civil para el Distrito Federal, 1994.
Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, 1994.
Código Federal de Procedimientos Penales, 1995.
Código Fiscal de la Federación, 1995.
Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1995.
Ley de Expropiación, 1994.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1995.

V. Jurisprudencia:

Semanario Judicial de la Federación. Tomos III, VII, XI, XXVI, L,
LII, LVII, LXXI.

Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente
a los años de 1947, 1964, 1970, 1973, 1980, 1981, 1982, 1989.

Apéndice a los tomos CXVIII, XXVI, de la Compilación 1917-1985.

Suprema Corte de Justicia de la Nación 1917-1993. Jurisprudencia y
Tesis Aisladas, Sistema CD-Rom, México, Biblioteca de la
Universidad Panamericana.