



---

# Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada). Artículo 5 al 9

---

Evia, R. (2013). *En Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Derechos humanos* (págs. 99-136). México: Porrúa.

## ARTÍCULO 5º

A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.

## COMENTARIO

El dispositivo que comentamos establece el derecho a la libertad del trabajo, su materia de regulación se distingue primordialmente del contenido del artículo 123 de la Constitución, en tanto que éste reglamenta las relaciones de producción, entre capital y trabajadores (o bien del Estado y los trabajadores a su servicio, conforme al apartado B), estableciendo el mínimo de los derechos derivados de dicha relación laboral, mientras que aquél, esto es, el artículo 5° se ocupa de la libertad individual de los particulares para ejercer la actividad profesional que les acomode, siempre y cuando sea lícita, garantizándose el derecho a una retribución, y protegiendo la integridad de los individuos, que no podrá sufrir menoscabo por virtud de ninguna contratación entre particulares.

Del análisis al artículo que comentamos, podemos desprender los siguientes principios:

Consigna la libertad para dedicarse a cualquier profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, salvo las restricciones al efecto establecidas en la propia Constitución, esto es, determinación judicial o gubernativa, o bien se afecten derechos de terceros o de la sociedad. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido los límites de tales restricciones en la siguiente jurisprudencia:

**LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5°, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).**—La garantía individual de libertad de trabajo que consagra el artículo 5°, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que, con base en los principios fundamentales que deben atenderse, su ejercicio se condiciona a la satisfacción de los siguientes presupuestos: *a)* que no se trate de una actividad ilícita; *b)* que no se afecten derechos de terceros; y, *c)* que no se afecten derechos de la sociedad en general. En lo referente al primer presupuesto, la garantía constitucional cobra vigencia en la medida que se refiera a una actividad lícita, esto es, que está, permitida por la ley. El segundo presupuesto normativo implica que la garantía no podrán ser exigida si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación de un derecho preferente tutelado por la ley en favor de otro. Finalmente, el tercer presupuesto implica que la garantía será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social, lo que significa que se protege el interés de la sociedad por encima del particular y, en aras de ese interés mayor se limita o condiciona el indi-

vidual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado.

Acción de inconstitucionalidad 10/98. Minoría parlamentaria de la LXVIII Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León. 25 de febrero de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el cinco de abril en curso, aprobó, con el número 28/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de abril de mil novecientos noventa y nueve.

Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: IX, abril de 1999. Tesis: P./J. 28/99. Página: 260.

Adicionalmente, la prescripción que comentamos busca garantizar el principio de igualdad entre los individuos al tiempo que veda cualquier forma de discriminación profesional, que se traduzca en el establecimiento de cotos o nichos profesionales a favor de determinadas personas, ya sea por cuestiones étnicas o raciales, de sexo, religión, etcétera.

Para ilustrar el trato que se ha dado a esta noción por nuestro máximo órgano jurisdiccional, a continuación se transcribe la siguiente tesis emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

GARANTÍA DE IGUALDAD. ESTÁ CONTENIDA IMPLÍCITAMENTE EN EL ARTÍCULO 5º CONSTITUCIONAL.—El análisis del primer párrafo del artículo 5º constitucional, que establece: “A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. ...”, permite constatar, en principio, que este precepto garantiza a todos los gobernados, entre otras cosas, el ejercicio de las libertades de comercio y de industria que sean lícitas y, en segundo término, que esa facultad se otorga a todas las personas sin distinción alguna, es decir, sin hacer diferencias de nacionalidad, raza, religión o sexo, ya que su contenido no establece salvedad alguna al respecto; circunstancia que constituye un fundamento importante de la garantía de libertad de comercio, ya que el artículo 5º constitucional, al permitir a todas las personas ejercer el comercio o la industria que les acomode, siempre y cuando sean lícitos y no opere alguna de las limitantes a que alude el mismo numeral, excluye implícitamente de tal prerrogativa todo trato desigual que no pueda ser justificado constitucionalmente o apoyado en el interés público, puesto que no debe soslayarse que el disfrute pleno de la garantía otorgada por la Carta Magna en el imperativo de cuenta exige necesariamente la actualización del principio de igualdad material o real entre los titulares de esa garantía, dado que jurídicamente la igualdad se traduce en que varias personas, cuyo número es indeterminado, que participen de la misma situación, tengan la posibilidad y la capacidad de ser titulares cualitativamente de los mismos derechos y obligaciones que emanen de la ley aplicable frente al Estado, lo cual estará en función de sus circunstancias particulares. En este sentido, el numeral 5º constitucional prevé sus-

tancialmente ese principio fundamental de igualdad, en virtud de que tiene como finalidad colocar a todos los gobernados, cualquiera que sea su categoría o condición social, en igualdad de condiciones frente a la necesidad de vida de escoger el comercio, el oficio, el trabajo o la industria que les acomode, con las únicas salvedades de que éstos sean lícitos y de que no ataquen los derechos de terceros ni ofendan los intereses de la sociedad.

Amparo en revisión 2352/97. United International Pictures, S. de R.L. 6 de marzo de 2000. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Presidente Genaro David Góngora Pimentel, José Vicente Aguinaco Alemán y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo en revisión 222/98. Twentieth Century Fox Film de México, S.A. 6 de marzo de 2000. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Presidente Genaro David Góngora Pimentel, José Vicente Aguinaco Alemán y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Alfredo E. Báez López.

Amparo en revisión 2231/98. Buena Vista Columbia Tristar Films de México, S. de R.L. de C.V. 6 de marzo de 2000. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Presidente Genaro David Góngora Pimentel, José Vicente Aguinaco Alemán y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Alfredo E. Báez López.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de mayo en curso, aprobó, con el número XC/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintinueve de mayo de dos mil.

Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XI, Junio de 2000. Tesis: P. XC/2000. Página: 26.

Se estima conveniente, asimismo, citar la siguiente tesis dictada, sobre este mismo tópico por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito:

**NOTARIOS PÚBLICOS. SON VIOLATORIOS DE LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE TRABAJO LOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL LIBRO QUINTO DEL CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO, QUE ESTABLECEN UN TRATO PRIVILEGIADO Y EXCLUSIVO A LOS FEDATARIOS PÚBLICOS DE ESE ESTADO PARA EL DESEMPEÑO DE LA FUNCIÓN NOTARIAL.**—El artículo 5º constitucional garantiza la libertad de trabajo al establecer que a ninguna persona podrá impedírsele que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, la cual sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan derechos de la sociedad. Por otra parte, del análisis de los artículos 18, 52, fracción XVIII, 56, 67, fracción III, 70, 71, 72, 81, fracción III, 100, fracción VI, 101, 107, fracción IV, 109, fracción II, 115, fracción VI y 116 del Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, se advierte que establecen un trato privilegiado y exclusivo a los notarios públicos del Estado de México en relación con los de las demás entidades federativas, a pesar de que se encuentran en la misma situación o estado jurídico para el ejercicio profesional de la función

notarial; ello es así, porque en tales disposiciones se establece que las protocolizaciones de los actos referentes al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población del Estado de México deberán hacerse exclusivamente por los notarios públicos de ese Estado, vedándose con ello el ejercicio de una función o actividad legalmente autorizada a los notarios público de otras entidades, y sin que medie para ello una determinación judicial o una resolución gubernativa de la que se desprenda que se causa afectación a terceros o se perjudican los intereses de la sociedad. En esas condiciones, los artículos referidos transgreden lo previsto en el artículo 5o. constitucional, al no permitir a los notarios públicos de las entidades federativas diversas a las del Estado de México protocolizar actos que se realicen en el mismo, con la consecuente afectación de su esfera jurídica por no poder desempeñar una actividad respecto de la cual cuentan con autorización legal.

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

Amparo en revisión 319/2002. 30 de enero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Alfredo Enrique Báez López. Secretario: Felipe Mata Hernández.

Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*. Tomo: XVIII, Julio de 2003. Tesis: II.2o.A.31 A. Página: 1162.

El primer párrafo del artículo en comentario establece también las excepciones al libre ejercicio de una profesión lícita: determinación judicial, ataque a derechos de terceros, resolución gubernativa dictada en términos de ley, o se ataque a la sociedad; lo anterior tiene su justificación si se atiende al hecho de que sería inaceptable que se permitiera que una persona que hubiera desempeñado con negligencia grave una profesión, por ejemplo como la medicina, continuara en el ejercicio de su carrera, aun cuando ello implicara un importante riesgo a la sociedad; de ahí que tanto las autoridades judiciales, como incluso las gubernativas —entendiéndose esta expresión como las que forman parte de la administración pública— pueden limitar o bien prohibir a una persona el ejercicio de una actividad profesional, siempre y cuando se sigan para ello las formalidades legales aplicables, caso que también se surte en relación con las inhabilitaciones para el desempeño de empleos, cargos o comisiones dentro del servicio público, de lo que nos ocuparemos más adelante.

De lo anteriormente expuesto, se puede ya concluir que la libertad de trabajo consignada en el artículo 5° de la Constitución, no es ilimitada, acepta tanto las restricciones que hemos mencionado, pero también las que la propia legislación secundaria le imponga, esto es, que bajo ninguna circunstancia puede entenderse la libertad de trabajo en términos tan absolutos de llegar al extremo de sostener que cualquier persona se dedique a cualquier actividad profesional, aun cuando no cuente con los conocimientos necesarios para el ejercicio de la profesión de que se trate, por ello, el

segundo párrafo del artículo 5° de la Constitución deposita en la reglamentación secundaria el establecimiento de los requisitos necesarios para el ejercicio de profesiones que requieren de título profesional, ello en virtud de que sería socialmente nocivo permitir que personas que no tuvieran la capacidad técnica mínima necesaria ejercieran, por ejemplo, la medicina, la abogacía, la ingeniería civil, etcétera.

Así lo ha reconocido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se desprende del contenido de la siguiente tesis:

PROFESIONES. LEY DEL EJERCICIO PROFESIONAL PARA EL ESTADO DE MÉXICO PUBLICADA EL 24 DE ABRIL DE 1957. ES CONSTITUCIONAL.—La Ley del Ejercicio Profesional para el Estado de México fue expedida de acuerdo con la facultad que el artículo 4° constitucional concede a las legislaturas de los Estados a fin de determinar cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, y las condiciones que deben llenarse para obtenerlo así como las autoridades que han de expedirlo. En tal virtud, quien ejerza alguna de las profesiones que requieren título conforme a alguna ley local, expedida con fundamento en el citado precepto constitucional, sin llenar los requisitos relativos del ordenamiento, no puede decirse que se dedique lícitamente a una profesión. Ello es así porque la reglamentación del ejercicio profesional por parte de las legislaturas de los Estados no es más que la realización del mandamiento constitucional, en garantía del pueblo y del profesionista, porque éste tiene una situación de responsabilidad y de cumplimiento de deberes sociales derivados de su carácter técnico, y queda sujeto a un estatuto especial que garantiza su carácter de trabajador especializado. En el caso del ejercicio de la abogacía sin tener título expedido por corporación educativa legalmente reconocida, no puede ejercerse libremente sino sólo por quien ha obtenido el título de licenciado en derecho en los términos que señala la ley de la materia, lo cual encuentra su apoyo en el artículo 4° constitucional y por ello la ley combatida no pugna con precepto legal alguno de la Carta Magna. Y con la reglamentación que se hace del ejercicio profesional, no se pretende que sólo los abogados puedan ocurrir en demanda de justicia, ya que conforme al artículo 8° constitucional todo gobernado tiene derecho de petición y con ello el de acudir ante los tribunales en demanda de justicia, siempre que sea en nombre propio; pero situación distinta ocurre cuando se ejercita el derecho de petición por interés ajeno ejerciendo una actividad habitual propia del profesionista del derecho, puesto que en tal caso el peticionario debe sujetarse a las disposiciones de la Ley Reglamentaria del Ejercicio Profesional expedida conforme al precepto constitucional citado en el inicio de este considerando. La reglamentación del ejercicio profesional no sólo resulta válida en razón del interés general ya expresado, respecto del funcionario que interviene en la aplicación del derecho por parte del Estado, sino que debe abarcar al profesionista que ofrece sus servicios al público, porque si se ocurre ante las autoridades en demanda de administración de justicia en interés ajeno, salvo los casos de excepción de representación de incapacitados, se está ejerciendo la profesión de abogado. Por otro lado, la fracción IX del artículo 20 consti-

tucional, entre otras, otorga al acusado, las siguientes garantías: a) Que se le oiga en defensa por sí o por persona de su confianza o por ambos según su voluntad; b) Que si no tiene quien lo defienda se le presente la lista de los defensores de oficio para que elija el que o los que le convengan; c) Que si no quiere nombrar defensor, después de ser requerido para hacerlo al rendir su declaración preparatoria, el Juez le nombrara uno de oficio. Ahora bien, es incuestionable que el artículo 21 de la ley combatida reproduce textualmente la garantía constitucional en lo que se refiere a lo expuesto en el apartado "A", lo cual les permitirá ser nombrados como defensores por cualquier acusado que les tuviera confianza, por lo que queda incólume ante la Ley del Ejercicio Profesional reclamada la garantía que otorga el artículo 20 constitucional. Si bien el artículo 21 que examina hace caso omiso de la garantía consignada en el apartado "B" pues impone al acusado el nombramiento de un defensor con título, es evidente que esta parte del precepto combatido únicamente para perjuicio a los acusados, mas no a las personas que pudieran ser nombrados por el reo por merecerles su confianza para ser oído en defensa, tengan o no título.

Amparo en revisión 5638/57. Felipe Alcántara y coagraviados. 24 de noviembre de 1970. Mayoría de dieciséis votos. Disidentes: Alberto Jiménez Castro y Mariano Azuela Rivera. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Séptima Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*. Tomo: 23 Primera Parte. Página: 55.

A manera de referencia histórica quisiera destacar que las limitaciones al ejercicio de determinadas profesiones, como lo es la exigencia de contar con un título profesional, han sido materia de estudio de nuestros más altos tribunales por lo menos desde el siglo XIX; ya el ilustre jurista Ignacio L. Vallarta, en sus trascendentales *Obras completas*, expone algunos casos en su momento fallados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la que formó parte como Presidente.

Al analizar el caso de un amparo en revisión pedido por Manuel Escalante el 29 de octubre de 1880, en contra de actos del tribunal del estado de Tlaxcala que lo procesaba por ejercer la profesión de abogado sin contar con título para ello, Vallarta desestimó las consideraciones del Juez de Distrito que concedió el amparo bajo la premisa de que la libertad de trabajo, como un derecho fundamental, no debía ser limitado por el Estado; fundando el célebre Vallarta sus objeciones a tales consideraciones en los términos que a continuación me permito transcribir:

Ya esta Suprema Corte había considerado y tenía con anterioridad resueltas estas dos cuestiones: primera: ¿la libertad que todo hombre tiene para abrazar la profesión que le acomode y para aprovecharse de sus productos, es tan ilimitada que no haya profesión alguna, que necesite título para su ejercicio? Segunda:



si tal libertad no es tan amplia, sino que la ley puede determinar que profesiones necesitan este título, ¿es de la exclusiva competencia del Congreso federal expedir la ley que reglamente aquellos artículos o bien también las legislaturas de los estados legislar sobre estas materias? Esta Corte, repito ha resuelto esas poscuestiones, declarando en su ejecutoria de 18 de junio de 1880, que “respecto de las profesiones ayuna condición especial que se infiere del artículo 3°, según el cual, la ley dirá qué profesiones necesitan título para su ejercicio; y mirando las cuestiones relativas a enseñanza e instrucción pública al régimen interior de los estados, pueden las leyes locales imponer penas a los que sin título ejerzan una profesión.

Si esa ejecutoria de verdad notable, entre otros motivos, por haber cambiado después de prolongadas discusiones la jurisprudencia seguida antes por la Corte; si esa ejecutoria con los robustos fundamentos que la sostienen, no bastara para reprobado la sentencia del inferior habría aún otros precedentes, igualmente respetables a que apelar que nos llevarán forzosamente a la misma conclusión. Cuando tratándose en este Tribunal de otro amparo, se discutió el punto de si pueden ser aplicables a los que ejercen la abogacía sin título, los mismos principios proclamados en esa ejecutoria con respecto a la profesión de la medicina, esta Corte dijo en su fallo que el artículo 4° (de la Constitución) no veda el sujetar las profesiones a ciertos requisitos... pues de lo contrario pugnaría con el artículo 3°, que permite establecerlos”, agregando después que supuesto que no está concedida al Poder federal la facultad de determinar los requisitos con que deben ejercerse las profesiones, “es ineludible el reconocimiento de que la facultad en cuestión ha sido reservada a los poderes de los estados...”<sup>79</sup>.

Ya desde el siglo XIX, resultaba entonces inconcuso que la garantía o derecho fundamental del hombre para dedicarse a la industria o profesión que le acomodase siendo lícita, permitía limitaciones como la exigencia de contar con un título profesional. En otro sentido, pero con relación al contenido de este artículo, en el foro hay quienes han pretendido sostener, dentro del ámbito de las responsabilidades de los servidores públicos, la inconstitucionalidad de la sanción de inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones dentro del servicio público, por atentar supuestamente al derecho de los ciudadanos a dedicarse a una actividad lícita, como lo es sin lugar a dudas el servicio público.

Sobre el particular, al margen de que no puede válidamente sostenerse esa objeción de inconstitucionalidad, en razón de que por principio de cuentas, los propios artículos 109 y 113 de la Constitución Política de los

---

<sup>79</sup> VALLARTA, Ignacio L., *Obras Completas*, t. III, 6ª ed., Editorial Porrúa, México, 2005, pp. 325 y 326.

Estados Unidos Mexicanos, prescriben la imposición de esta clase de sanciones, en los supuestos que la ley determine, por lo que por ese solo hecho normativo carece de sustento la objeción que se combate, pero aun debe decirse que, al margen del texto de dichos artículos, el propio dispositivo que comentamos, como ya hemos mencionado, permite el establecimiento de límites legales al derecho a la libertad de trabajo. Sobre este punto, se ha ya pronunciado el Poder Judicial Federal, considerando lícita la imposición de sanciones de inhabilitación.

Al respecto conviene también mencionar que en términos del artículo 5º que comentamos el legislador puede reglamentar determinadas actividades profesionales, imponiendo tanto requisitos para su ejercicio, como obligaciones que deberán observar las personas interesadas, la industria o actividad de que se trate, sin que ello transgreda la libertad de trabajo, ni forzosamente implique violentar el derecho a no ser obligado a realizar una actividad sin la remuneración correspondiente. Al respecto las siguientes tesis:

INSTITUCIONES FINANCIERAS. LOS ARTÍCULOS 50 BIS Y CUARTO TRANSITORIO DE LA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS, NO TRANSGREDEN LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE TRABAJO.—El artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza la libertad de trabajo al establecer que a ninguna persona podrá impedírsele que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode; sin embargo, tal garantía no se reconoce de manera ilimitada, sino que debe satisfacer como condiciones fundamentales las siguientes: *a)* que no se trate de actividad ilícita; *b)* que no se afecten derechos de terceros; y, *c)* que no se vulneren derechos de la sociedad. Ahora bien, el hecho de que los artículos 50 bis y cuarto transitorio de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros establezcan la obligación a cargo de las instituciones financieras de instalar una unidad especializada con el objeto de atender consultas y reclamaciones respecto de los servicios que presten a los usuarios de servicios financieros, así como proteger y defender sus derechos e intereses, y uniformar la legislación y los procedimientos previstos en la materia, no transgrede la referida garantía constitucional. Lo anterior es así, pues la creación de dichas unidades no puede considerarse como la realización de un trabajo o la prestación de un servicio sin el consentimiento y sin la justa retribución, ya que es indudable que la actividad financiera no es gratuita, sino lucrativa para el particular que la desempeña y, por otro lado, las instituciones financieras no le prestan un servicio al Estado sin su consentimiento, puesto que voluntariamente han aceptado, a través de una autorización gubernamental, prestar un servicio financiero sujeto a control y supervisión en beneficio del público usuario, con respecto al cual el legislador puede establecer los términos y condiciones en que deben desempeñarse. Además, las mencionadas unidades especializadas surgen como una vía expedita para la canalización de dudas o aclaraciones que se susciten entre los usuarios de servicios finan-

cieros y las propias instituciones financieras, proporcionando un marco legal que procure a los usuarios seguridad y certidumbre en sus relaciones con las instituciones financieras, lo que de manera alguna impide o limita a dichas instituciones el libre ejercicio de su libertad de trabajo y comercio, toda vez que, se reitera, se trata de la regulación de un servicio público cuya prestación requiere de la autorización del Estado, lo que permite a éste establecer los términos y condiciones en que dicho servicio debe prestarse.

Amparo en revisión 84/2002. Fianzas Monterrey, S.A. 8 de mayo de 2002. Cinco votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

Amparo en revisión 424/2001. Seguros Monterrey, S.A. 8 de mayo de 2002. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Karla Licea Orozco.

Amparo en revisión 40/2002. Seguros El Potosí, S.A. 14 de agosto de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Karla Licea Orozco.

Amparo en revisión 392/2001. Seguros Inbursa, S.A., Grupo Financiero Inbursa. 21 de agosto de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Karla Licea Orozco.

Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XVI, diciembre de 2002. Tesis: 1a. LXXIX/2002. Página: 227.

El artículo que comentamos también consigna como un derecho fundamental la prohibición expresa de forzar a los particulares a realizar una determinada actividad sin la justa retribución correspondiente a la misma, con lo que se tutela tanto la dignidad de las personas, como su propia libertad, sustrayéndola de cualquier determinación autoritaria que pretendiera forzarlas a realizar una cierta actividad (con la carga que ello implica, la inversión en tiempo, esfuerzo, intelecto, etc.), o incluso de un particular que pretendiese imponerles de forma gratuita tal carga.

Sin embargo, la garantía que comentamos admite las excepciones que se desprenderían de las determinaciones judiciales en términos de las fracciones I y II del artículo 123, y tratándose de servicios públicos pueden ser de carácter obligatorio los consignados en el propio texto constitucional que comentamos, y se refieren al cumplimiento de obligaciones que podríamos considerar de carácter cívico, que se encuentran en una situación de excepción precisamente derivado de su relevancia social o importancia para el buen funcionamiento del Estado e incluso para su propia existencia.

Los servicios públicos que podrán ser de carácter obligatorio:

- Las armas; (que pueden ser remunerados).
- Jurados; (de carácter gratuito)
- Cargos Consejiles;
- Funciones electorales y censales, que tendrán el carácter gratuito;
- Servicios profesionales de índole social (que serán remunerados);

Como ya hemos mencionado la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el legislador puede imponer a los particulares que se dediquen al comercio, profesiones e industrias legal y específicamente reguladas, el desarrollo de ciertas obligaciones inherentes a su actividad, lo que no implica la contravención al principio que se comenta, puesto que el constituyente confió al legislador secundario la atribución de reglamentar el ejercicio de profesiones, industrias y actividades profesionales, estableciendo cuáles de éstas requieren de título, o bien determinando las modalidades e incluso obligaciones que deberán observar las personas que se dediquen a ciertas industrias o actividades, que requieren de una reglamentación específica en atención al bien común y para salvaguarda de la sociedad. Por ello exigir que los negocios mercantiles cuenten con planes de protección civil, cumplan con ciertos requisitos sanitarios, colaboren con las autoridades hacendarias, instalen módulos para la atención a los usuarios de servicios financieros, no permitan que los comensales fumen en el interior de sus establecimientos, etc., sin recibir una contraprestación directa del Estado, no supone contravenir el derecho que venimos comentando.

El artículo 5° proscribire, por otra parte, la celebración de pactos o convenios que tengan por objeto menoscabar o eliminar la libertad de la persona, con lo que a la par que se tutela la libertad personal como un derecho fundamental y de carácter inalienable protege la dignidad de la persona humana, anulando cualquier pacto que, por ejemplo, pretendiera de *iure* o de facto reducirlo a la condición de esclavo.

En ese mismo orden de principios se inserta la proscripción contenida en el dispositivo en comento, de cualquier contrato o convenio en el que la persona pactase su destierro o renunciara temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

En el texto de esta disposición podemos resumir buena parte del espíritu del artículo 5° de la Constitución, puesto que si el mismo postula como un derecho fundamental la libertad del trabajo (aún con las excepciones anotadas), sería inaceptable reconocer la validez de cualquier forma de convenio o pacto que, poniendo por encima de la propia dignidad humana el principio de la autonomía de la voluntad, vedara a cualquier persona su derecho inalienable de dedicarse al ejercicio de cualquier industria, trabajo o profesión lícita que le acomodase.

A este respecto, señala el maestro Burgoa:

Limitando la autonomía de la voluntad o la libertad de contratación para proteger la libertad de trabajo y en general, a la persona, el párrafo cuarto del artículo 5° constitucional establece: Tampoco puede admitirse convenio en que el

hombre pacto su proscripción o su destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

De acuerdo con esta disposición, todas aquellas convenciones en que las partes renuncien a desempeñar cualquier actividad en forma permanente o por tiempo limitado, como sucede generalmente, verbigracia, en los contratados de sociedad en los que los socios se comprometen a no hacer competencia individualmente a la entidad moral que forman, son inconstitucionales, y a la luz del sexto párrafo del artículo 5° de nuestra Ley Fundamental, carecen de validez en el punto en que dicha renuncia se estipule. Esta medida de seguridad a la libertad del trabajo no la consagraba la Constitución de 57, pues únicamente prohibía la celebración de convenios en los cuales una persona pactare su proscripción o destierro, es decir, el abandono del solar nacional.<sup>80</sup>

En su párrafo séptimo el artículo que comentamos se refiere a la obligatoriedad de los contratos únicamente con respecto a los servicios y el tiempo convenido, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, lo que en sentido contrario se interpreta que podrá exceder de tal plazo siempre que no encuentre afectación en ello el trabajador, proscribiéndose también todo contrato que posibilite la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles del trabajador.

Por último, este dispositivo se ocupa de la responsabilidad civil del trabajador que incumpliese un contrato, estableciendo que en estos casos no será lícito exigir al trabajador ninguna suerte de responsabilidad, más allá de la civil, sin que sea dable ejercer cualquier forma de coacción contra el trabajador.

---

<sup>80</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las garantías individuales*, 26ª ed., Editorial Porrúa, México, 1994, p. 340.

## ARTÍCULO 6°

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes.

En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

## COMENTARIO

Del texto anteriormente transcrito podemos desprender dos grandes postulados: el derecho de los individuos a la libre manifestación de las ideas,<sup>81</sup> y el derecho a acceder a la información pública gubernamental, definido este derecho mediante los lineamientos y postulados contenidos en las ocho fracciones que integran este dispositivo.

Un tercer aspecto de este texto se refiere al derecho de réplica, confiando su desarrollo a la norma secundaria, sin que la propia Constitución establezca algún parámetro mínimo para su desarrollo.

Para ir por partes, conviene en primer término establecer los alcances del derecho a la libre manifestación de las ideas, que implica la potestad del individuo de expresar de forma libre y sin censura sus opiniones en cuestiones políticas, culturales, sociales, económicas y, en términos generales, sobre cualquier aspecto relacionado con la organización social, con lo que el ejercicio del derecho a la libre manifestación de las ideas, viene sin lugar a dudas a convertirse en una garantía de los sistemas democráticos, puesto que una organización social, que proscibiera la posibilidad de expresar libremente las ideas, y negara el derecho al disenso, se trataría sin lugar a dudas de una organización autoritaria.

Para Burgoa, el derecho a la libre expresión de las ideas contenido en el artículo que comentamos se refiere a la expresión no escrita de las mismas, esto es, la expresión oral mediante discursos, conferencias, debates, medios electrónicos de comunicación, creaciones artísticas, etc., mientras que la libre manifestación de ideas a través de la publicación de escritos se encuentra tutelada, asegura nuestro autor, en un dispositivo diverso, el artículo 7° de la Carta Fundamental, referente a lo que comúnmente se denomina libertad de prensa.<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> Para el Insigne Burgoa, el derecho a la libre manifestación de ideas, o como él lo refiere, libre expresión de ideas, se trata de un derecho o garantía específica de libertad, que considera como "uno de los factores indispensables para el progreso cultural y social" derivado de que a través del ejercicio de este derecho es como se impulsa la investigación científica, se colman lagunas, se critican vicios, "fincándose bases para la construcción cultural". Tal relevancia adquiere en el pensamiento de Burgoa el derecho que comentamos, que más adelante refiere: "Y así un pueblo integrado por individuos condenados a no manifestar su pensamiento a sus semejantes será siempre servil y abyecto, incapaz de experimentar ningún progreso cultural", *op. cit.*, p. 248.

<sup>82</sup> CASTRO, Juventino V., por su parte, refiere que si bien el artículo 6° establece en términos generales la libertad de expresión, mientras que el 7° se ocupa, en la especie de la libertad de prensa, de ello no se sigue que el primero de dichos dispositivos se refiera de forma limitada a la libre expresión oral de las ideas, puesto que existen diversas formas de expresión

Este dispositivo garantiza el ejercicio del derecho de libre manifestación de las ideas, mediante la proscripción de cualquier inquisición judicial o administrativa, derivada de este derecho, es decir, que ninguna autoridad está facultada para realizar investigaciones a particulares que tuvieran como su motivo, el ejercicio por parte de éstos del derecho fundamental que comentamos.

Algunos autores sostienen que la garantía de libre expresión de las ideas tuvo su origen en el pensamiento liberal del siglo XVIII y un amplio desarrollo en el siglo XIX, que consideraba esta potestad como un derecho inherente al ser humano, no creado por ningún ordenamiento jurídico, lo que deviene en la conclusión de que los individuos, en tanto seres humanos, siempre han tenido el derecho a expresar sus ideas, y que en todo caso, lo que puede tutelar la norma jurídica, y aun los textos constitucionales, son las consecuencias de dicha conducta, garantizando que ninguna persona será objeto de sanción por la simple manifestación de sus ideas.<sup>83</sup>

Por su parte, en el *Diccionario de Derecho* de Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, se conceptúa a la libertad de opinión en los términos siguientes:

Facultad de exponer las opiniones que se tengan sin impedimento alguno de parte de las autoridades.

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso en que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>84</sup>

Asimismo, el *Diccionario Jurídico Espasa* define la libertad de expresión en los términos siguientes:

Derecho del individuo a exponer libremente sus pensamientos y opiniones sin sujetarse a previa autorización o censura. A diferencia de la libertad de pensamiento y opinión (de la que es consecuencia), que constituye un derecho absoluto, la libre expresión puede ser regulada por el ordenamiento jurídico para que no afecte a los derechos de los demás ni al orden público, de ahí que las constituciones y declaraciones internacionales, a la vez que reconocen el derecho, fijan sus límites.

---

que pueden manifestar una idea: desde representaciones escénicas, huelgas de hambre, gestos, señas, etc. *Garantías y Amparo*, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 136.

<sup>83</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, Gobierno de la Ciudad de México-III, UNAM, México 1990, Comentario al artículo 6 constitucional de Eduardo Andrade Sánchez.

<sup>84</sup> DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, *op. cit.*, p. 340.



La Constitución Española (art. 20) reconoce y protege el derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción, así como a la producción y creación literaria, artística, científica y técnica, y a comunicar o recibir libremente información veraz, por cualquier medio de difusión. El ejercicio de estos derechos no puede ser restringido mediante ningún tipo de censura previa, y sólo en virtud de resolución judicial puede acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información. El límite de las libertades reconocidas se encuentra en el respeto a los derechos fundamentales y las leyes que los desarrollan, en particular el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y la protección de la juventud y la infancia.<sup>85</sup>

El derecho a la libre manifestación de las ideas no es absoluto, y se encuentra sujeto a las restricciones que la propia Constitución establece: ataque a la moral (sin que exista una noción jurídica clara de lo que esto pueda significar, la moral de quién, o qué entidad, si se hace referencia a alguna suerte de moral social, y qué es lo que debemos entender por ello, etc.),<sup>86</sup> los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

El problema con tales restricciones reside en la gran vaguedad que las mismas pueden tener, puesto que salvo lo relativo a la limitación relacionada con la provocación de algún delito, las otras limitaciones no encuentran una descripción sólida en nuestro derecho positivo, ni aun en el desarrollo jurisprudencial, puesto que si bien es cierto, existen diversas tesis en que el Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado al respecto, no logramos

---

<sup>85</sup> *Diccionario Jurídico Espasa*, Madrid, 2004, p. 908.

<sup>86</sup> En este sentido, en su ya citada obra, el Dr. Burgoa refiere lo siguiente: “La limitación a la manifestación de las ideas establecidas en las hipótesis contenidas en los dos primeros casos (ataque a la moral y ataque a los derechos de terceros), y en el último (perturbación al orden público), nos parece peligrosa por un lado y por otro, inútil. En efecto, ni la Constitución, ni la legislación secundaria ni la jurisprudencia brindan un criterio seguro y fijo para establecer en qué casos la libre expresión del pensamiento ataca la moral, los derechos de tercero o perturba el orden público. Por consiguiente, la estimación de tales consecuencias en cada caso concreto, que provoque la manifestación de una idea, queda al arbitrio subjetivo y discrecional de las autoridades judiciales y administrativas. Éstas por tal motivo y en uso de ese arbitrio pueden procesar a un individuo so pretexto de que cierta conversación por él sostenida, cierto discurso pronunciado, cierta conferencia sustentada, etc., alteran el orden público, atacan los derechos de tercero o pugnan contra la moral (¿de quién?). La limitación que se consigna a la libre expresión de ideas de acuerdo con los criterios apuntados puede degenerar en la negación proscrición de la garantía individual respectiva, ya que repetimos, es de la esfera de las autoridades administrativas o judiciales la determinación de cuando se ataca la moral, los derechos de tercero o se perturba el orden público, situaciones todas ellas demasiado vagas e imprecisas”.

encontrar alguna en la que se definiera, con precisión los alcances de tales restricciones, quedando por ende la determinación del cuándo se afectan o rebasan estas restricciones o límites al arbitrio de las autoridades ya sea judiciales o bien administrativas, lo que genera un riesgo de incertidumbre para aquellas personas que en ejercicio de su derecho a la libre manifestación de las ideas, expresaran sus opiniones sobre temas que pudieran ser social o políticamente sensibles.

Por ello, no podemos menos que coincidir con el notable jurista Juventino V. Castro, quien señala a este respecto: “que todas esas áreas de afectación o perturbación mediante el ejercicio de estas garantías, deben estar precisadas en leyes represivas específicas —y en los términos precisos de éstas— sin posibilidades de interpretaciones subjetivas de los funcionarios que deben aplicarlas al caso concreto”.<sup>87</sup>

La segunda parte de este numeral se encuentra consagrada al derecho de acceso a la información, que si bien se consignó en el texto del artículo que comentamos mediante reforma del 6 de diciembre de 1977, en realidad, dicho derecho durante gran parte de su existencia en realidad podía considerarse como letra muerta, al carecer de una reglamentación adecuada, que no se dio sino hasta el día 11 de junio de 2002 que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que establece el régimen, procedimientos y mecanismos al alcance de la ciudadanía para poder acceder a la información que generan los entes públicos.

Es importante mencionar que el acceso a la información pública constituye una invaluable herramienta democrática que permite a los ciudadanos (papel muy destacada juegan en este aspecto los académicos, investigadores y sobre todo algunos periodistas) conocer la gestión gubernamental, a través del acceso a la información contenida en los archivos oficiales, ya sea que se trate de cuestiones presupuestales, de evaluación de los servidores públicos y sus perfiles curriculares, etcétera.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> CASTRO, Juventino V., *op. cit.*, p. 143.

<sup>88</sup> “La opacidad es un caldo de cultivo propicio para la corrupción; mientras menos se sepa de la forma en la que es manejado y ejercido el presupuesto, los criterios para la contratación y designación de servidores públicos, y aún la ignorancia sobre los trámites que deben realizarse para la obtención de los servicios que presta el Estado, son eficaces instrumentos de los que se valen los agentes corruptos para llevar a cabo sus prácticas deleznable. Así no importa que se cuente con normas sancionadoras para reprimir actos de corrupción, puesto que si esto no son nunca conocidos, siempre existía la posibilidad de proteger a estos infractores, si ello resulta conveniente para los intereses de ciertos grupos poderosos”. EVIA LOYA,

Dada la innegable relevancia que cobró esta normatividad, el 20 de julio de 2007, fue de nueva cuenta reformado el texto constitucional, a efecto de establecer en el mismo los principios rectores que deben observar los entes públicos (sujetos obligados) para dar plena vigencia al acceso a la información; tales principios se consignan en VII fracciones:

I. Relativa al principio de máxima publicidad, que determina el acceso a la información pública en términos amplios y universales, incluso al tenor de este principio, en caso de duda sobre alguna restricción legal, al acceso a la información, dicha restricción deberá interpretarse al tenor de ese principio, ya sea para determinar su inexistencia (cuando no sea clara y expresa) o bien atenuarla en los mayores términos posibles, de ahí que la hipótesis contenida en la fracción I que comentamos guarde una estrecha relación con la prescripción expresa de que las restricciones al acceso a la información deberán siempre y en todo caso ser por tiempo limitado, previstas en la ley y por razones de interés público, debiéndose, como ya dijimos interpretar tales restricciones de acuerdo con el citado principio de máxima publicidad (cualquier norma secundaria que establezca restricciones al acceso a la información que no se ajusten a estas precisiones, devendrá en consecuencia inconstitucional).

II. La protección de la información privada que de los particulares obre en poder del Estado, lo que se explica, no solamente en función de proteger la esfera del particular de transgresiones a su ámbito privado injustificadas, sino también en razón de que esta clase de información, al relacionarse con la esfera íntima del gobernando, generalmente no será de interés público.

III. Acceso universal a la información pública, sin tener que justificar ante el ente o sujeto obligado al uso o interés que se tenga en el acceso a la información, lo que resulta de gran relevancia para la plena vigencia de este derecho, puesto que si se permitiera que el Estado pudiera calificar la legitimación o interés de las personas para acceder a la información que solicitan, ello indiscutiblemente acabaría por hacer nugatorio este derecho, negando interés o legitimación a toda persona que solicitara información que el propio sujeto obligado prefiriera guardar en secrecía.

IV. Establecimiento de mecanismos y procedimientos de fácil acceso y expeditos para hacer asequible a la ciudadanía interesada los documentos e información que obre en poder de los sujetos obligados.

V. Sistematización de los archivos gubernamentales, lo que permite un acceso ágil a la información.

VI. Publicidad absoluta de la información que determine el uso y aplicación de recursos públicos, la cual incluso, deberá mantenerse constantemente dispo-

---

Romeo Arturo, *El marco normativo del combate a la corrupción*, Editorial Porrúa, México, 2007, p. 91.

nible para los gobernados, generalmente a través de la publicación de esta información en las páginas web de los distintos sujetos obligados (en el caso de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, establece un catálogo mínimo de información que deberá de forma oficiosa mantenerse publicada y desde luego actualizada).

VII. La posibilidad de exigir una responsabilidad en contra de los servidores públicos que con su actuar atenten contra este tan fundamental derecho.

## ARTÍCULO 7º

Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley o autoridad puede establecer la previa censura sin exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límite que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá sustraerse la imprenta como instrumento del delito.

Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delitos de prensa sean encarcelados los expendedores, "papeleros", operarios y demás empleados del establecimiento de donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquellos.

## COMENTARIO

El artículo en comento tutela la garantía de libertad de imprenta, que para muchos tratadistas no debe confundirse con el derecho fundamental de libertad de expresión, puesto que el primero de los mencionados precisa para su existencia de la expresión de ideas a través de medios impresos,<sup>89</sup> mientras que el segundo implica una forma tal vez más amplia de libertad, en tanto que no requiere de ningún medio específico.

De lo anterior podemos concluir que la libertad de imprenta es una modalidad acotada del derecho más amplio de la libertad de expresión, puesto que éste no precisa de ninguna modalidad para su vigencia, mientras que la libertad de imprenta se ejerce a través de medios específicos, esto es, la escritura y la publicación de lo escrito.

Conviene destacar la trascendencia de este derecho fundamental en las organizaciones políticas democráticas, no pocos son los juristas y politólogos que sostienen que el garante de la democracia es precisamente el perio-

---

<sup>89</sup> Así por ejemplo, el ilustre jurista mexicano Ignacio Burgoa sostiene en su *Diccionario de Derecho Constitucional y Amparo*, lo siguiente:

"Esta garantía tutela la manifestación del pensamiento, de las ideas, de las opiniones, de los juicios, etc., por medio escritos (libros, folletos, periódicos, revistas, etc.), a diferencia del artículo 6º constitucional que preserva la emisión verbal traducida en discurso, conferencias, conversaciones, radio transmisiones, así como cualquier expresión eidética o artística", p. 289,

dismo libre, el cual es posible solamente cuando se garantiza la libertad de imprenta.

En sus orígenes este derecho se concibió con el propósito de garantizar que los miembros de una organización social, pudieran manifestar a través de medios impresos sus ideas políticas, e incluso religiosas,<sup>90</sup> aun cuando las mismas fueran de carácter crítico hacia el Estado; la posibilidad de escribir y publicar lo escrito facilitaba evidentemente una mayor difusión de las ideas, de ahí la gran importancia de garantizar este derecho, que históricamente se va configurando a partir del desarrollo de las ideas ilustradas que enmarcaron las grandes revoluciones de los siglos XVIII y XIX.<sup>91</sup> Así, la ob-

---

<sup>90</sup> La libertad de imprenta en materia religiosa, no fue sin embargo aceptada de forma universal, por ejemplo en la Constitución de Cádiz de 1812, importante antecedente del constitucionalismo mexicano (por cierto de muy exigua vigencia), dicha libertad se reservó a cuestiones políticas, según nos ilustra en su obra GÓMEZ DE LARA, Fernando, *Estudio sobre la libertad de prensa en México*, [www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=176](http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=176) [p. 18].

<sup>91</sup> Como un antecedente destacado podríamos citar el primer periódico de circulación diaria, el inglés *Daily Courant* de 1702, sin embargo desde el siglo XVII existieron otros periódicos en Alemania, Bélgica, Suiza, Austria, etc., e incluso el inglés *Weekly News*, dedicado sobre todo a noticias extranjeras. Asimismo en la primera enmienda de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América ya se prevé la inviolabilidad de este derecho, de igual forma consignado en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución francesa.

Así en la primera enmienda de la Constitución Federal de los Estados Unidos se reconoce este derecho fundamental en los términos siguientes:

“El Congreso no aprobará ninguna ley que se aboque al establecimiento de religión alguna, o que prohíba el libre ejercicio de la misma; o que coarte la libertad de expresión o de prensa; o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y a solicitar del Gobierno la reparación de agravios”.

Por su parte, el artículo 11 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 señala:

“Artículo 11.—La libre comunicación de pensamientos y de opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre; en consecuencia, todo ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente, a trueque de responder del abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley”.

En el caso de nuestro país encontramos el reconocimiento de este derecho en materia política en la Constitución de Cádiz de 1812, que la instituía en su artículo 371 de la siguiente forma:

“Artículo 371.—Todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad que establezcan las leyes.

El artículo 40 de la llamada Constitución de Apatzingán de 1814, se ocupaba también de este derecho, señalando que la libertad de hablar, discurrir y de manifestar opiniones por medio de la imprenta no debía prohibirse a ningún ciudadano, salvo que tales opiniones

tención de este derecho, en tanto herramienta de control del poder político, no fue sencilla, se encontró frecuentemente enmarcada por persecuciones, censura; incluso sin exageración puede afirmarse el elevado costo que aun en vidas humanas tuvo que pagarse para el desarrollo de este tan fundamental derecho.<sup>92</sup>

El artículo 7° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, proscribía cualquier acto estadual que busque atentar contra el inviolable derecho de publicar ideas sobre cualquier materia, política, cultural, religiosa, científica, artística, etc., sin embargo este derecho no es absoluto, acepta las limitaciones que textualmente prescribe el texto constitucional, esto es, el respeto a la vida privada, a la moral, y a la paz pública, de lo que debe entenderse que cualquier publicación que atente contra estos preceptos es susceptible de ser censurada, no obstante dicha censura no puede ser previa, esto es, de ninguna forma puede existir un órgano censor del Estado que previo a la publicación de un texto tenga facultades para su revisión, aun en el caso de textos que atenten contra los limitantes ya señalados.

Don Juventino V. Castro se ocupa con supina claridad de este tópico en los términos siguientes:

---

atacaran el dogma —con lo que reproducía la intolerancia a la crítica en materia religiosa, que se desprendía de la Constitución de Cádiz— turbe la tranquilidad pública u ofenda el honor de los ciudadanos.

Por su parte, el artículo 17 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, del 10 de enero de 1823, si bien hacía mención sobre la libertad de prensa, ponía límites sustanciales a ésta, ya no solo en materia eclesiástica, sino también sobre el ejercicio de la monarquía moderada y desde luego la persona del emperador, independencia y Unión, aspectos sobre los que era aceptada la previa censura. Ya la Constitución Federal de 1824 tutelaba en términos más amplios este derecho al establecer la obligación del Congreso de expedir leyes que tutelaran esta libertad, que en materia política fue reconocida de igual forma por la Constitución centralista de 1836, Primera Ley, artículo 2 fracción VII, y desde luego en la Constitución Liberal de 1857, cuyo artículo 7 prescribía este derecho en términos amplios, al o restringirlo a materia alguna determinada:

Artículo 7.—Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley no autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto ala vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho y por otro que aplique la ley y designe la pena". TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, pp. 607 y 608.

<sup>92</sup> Durante todo el siglo XVII la prensa europea sufrió de grandes restricciones, por ejemplo en Inglaterra durante el reinado de Carlos I, seguido del gobierno de Oliverio Cromwell, situación que solamente se relajó hasta la llegada al trono de Carlos II, pero para el año de 1660, continuaba la prohibición de publicar críticas al gobierno. En 1785 se fundó el *Times* originalmente llamado *Daily Universal Register*.

Pero cuando indica (el artículo que comentamos) que la prohibición solamente se refiere a la previa, adjetivo que significa algo que es anterior en el tiempo, quizás podríamos consecuentemente decir que no se puede ir en contra de la libertad de expresar ideas antes de que éstas se exterioricen o sea que sean puestas por el pensante en circulación ya que si no se hace así, se pretende paralizar tal exterioridad mediante la acción judicial o administrativa, se advierte que todo ello está prohibido.<sup>93</sup>

Esta prohibición (de la censura previa) es de gran relevancia en cuanto a garantizar la libertad de prensa, baste para demostrar este aserto reflexionar en las negativas consecuencias que traería el permitir al Estado la facultad de revisar previo a la publicación de un texto su contenido, lo que abriría la puerta a indudables abusos en el ejercicio de una facultad tan desorbitada, difícilmente el Estado podría aguantar la tentación de censurar publicaciones que le sean desfavorables, o que incluso puedan poner en evidencia sus deficiencias.<sup>94</sup>

Otro de los aspectos fundamentales que tutela el ejercicio de este derecho es la proscripción de secuestrar la imprenta como objeto de delito, puesto que si bien es cierto que, el derecho positivo prevé los denominados "delitos de prensa", no puede aceptarse, sin embargo, que so pretexto de la investigación y persecución de los mismos se secuestrara la imprenta, puesto que ello atentaría contra la posibilidad de publicar tanto textos lícitos como ilícitos, además de que ello constituiría un efectivo instrumento de censura, para callar cualquier voz crítica con el pretexto de estar persiguiendo un delito de prensa.

Igual finalidad persigue el segundo párrafo del artículo 7º que comentamos; esto es, si derivado de la investigación de un posible delito de prensa, pudiera perseguirse no solamente al autor del texto ilícito, sino a todo el personal que labora en el medio de comunicación impresa, y aun a los que participan en la distribución del mismo, ello de nueva cuenta se constituiría en una eficaz herramienta de censura.

Habría que señalar que si bien el derecho a la libertad de imprenta nació como un derecho subjetivo público oponible al Estado (incluso, así está

---

<sup>93</sup> CASTRO, Juventino V., *La jurisdicción mexicana*, Editorial Porrúa, México, 2003, p. 79.

<sup>94</sup> Existen formas modernas de censura por parte del Estado, sobre todo tratándose de medios impresos críticos al gobierno, en los que se ha contraído su gasto en difusión con la expectativa de afectar económicamente a los mismos y eventualmente disminuir su circulación. Publicaciones críticas como *Proceso* han documentado una y otra vez esta clase de prácticas modernas de censura.



configurado en nuestro texto constitucional, que proscribe la persecución de los individuos por la mera expresión impresa de sus ideas), en la actualidad es necesario ampliar esta protección a otros ámbitos que de igual manera amenazan con amordazar la expresión escrita, ejemplo de esta innegable necesidad lo constituyen los lamentables casos en nuestro país de periodistas perseguidos, incluso asesinados por grupos que conforman el denominado crimen organizado.

## ARTÍCULO 8°

Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

## COMENTARIO

Este precepto prevé el denominado derecho de petición,<sup>95</sup> por virtud del cual los gobernados pueden dirigirse a sus autoridades y elevar cualquier clase de preguntas o solicitudes dentro del índole de su competencia, sin más formalidad que el hacerlo por escrito, en términos respetuosos y de manera pacífica, quedando vedados de este derecho en materia política quienes no sean ciudadanos de la República, es decir, aquellas personas que no reúnan las condiciones a que se refieren los artículos 30 y 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La importancia práctica del ejercicio del derecho de petición se traduce en la obligación que tienen los funcionarios y empleados públicos de dar una respuesta fundada y motivada, que independientemente del sentido de la misma, es susceptible de generar situaciones concretas, que pueden o no ser favorables al peticionario, pero que sin duda dan certidumbre respecto a lo peticionado y en el caso de no encontrarse conforme con la respuesta obtenida ésta es susceptible de combatirse a través de los mecanismos lega-

---

<sup>95</sup> El doctor Burgoa contrapone el derecho de petición a la vindicta privada, en función de que al reconocerse al gobernado la potestad de concurrir al Estado para la resolución de sus probables, se reconoce la proscripción de hacerse justicia de mutuo propio. El derecho de petición, según nuestro célebre autor, reconoce en consecuencia la facultad de un órgano superior de atender y dar cause a las necesidades, conflictos y en términos generales a las peticiones formuladas por los gobernados. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las garantías individuales*, 26ª ed., Editorial Porrúa, México, pp. 375 y 376.

les correspondientes, Verbigracia, el juicio de amparo, o bien el contencioso administrativo de nulidad.<sup>96</sup>

El maestro Burgoa, en su *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, define el derecho de petición en los términos siguientes:

la persona tiene la facultad de ocurrir a cualquier autoridad, formulando una solicitud o instancia escritas de cualquier índole, la cual adopta, específicamente el carácter de simple petición administrativa, acción, recurso, etc. El Estado y sus autoridades (funcionarios y empleados), a virtud de la relación jurídica consignada en el artículo 8° constitucional, tienen como obligación ya no un deber de carácter negativo o abstención como en otras garantías individuales sino la ejecución o cumplimiento positivos de un hacer, consistente en dictar un acuerdo escrito a la solicitud que el gobernado les eleve. Dicho acuerdo no es sino el parecer que emite el órgano estatal sobre la petición formulada, sin que ello implique que necesariamente deba resolver de conformidad con los términos de la solicitud, circunstancia que ha sido corroborada por la jurisprudencia de la Suprema Corte, la cual asienta que “las garantías del artículo 8 constitucional tienden a asegurar un proveído sobre lo que se pide y no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido”. Por ende, una autoridad cumple con la obligación que le impone el mencionado precepto de la Ley Fundamental al dictar un acuerdo, expresando por escrito respecto de la solicitud que se le haya elevado independientemente del sentido y términos que esté concebido (*op. cit.*, p. 116).

Uno de los aspectos torales de este derecho de petición es el breve término en que debe de producirse y notificarse<sup>97</sup> el acuerdo escrito recaído a la misma, toda vez que esta noción ha sido interpretada de diferentes maneras por las autoridades generalmente administrativas que deben atender las

---

<sup>96</sup> “El derecho de petición genéricamente considerado es el sustento de gran parte de las relaciones jurídicas entre gobernantes y gobernados. Constituye el mecanismo por virtud del cual los particulares realizan toda clase de trámites frente a las autoridades y ponen en movimiento a los órganos del Estado, sean estos judiciales, administrativos e incluso en algunos casos legislativos”. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*, Departamento del Distrito Federal-III, UNAM, México 1990, Comentario de Eduardo Andrade Sánchez.

<sup>97</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que para dar pleno cumplimiento a los extremos contenidos en el artículo 8° de la Constitución Federal no basta haber emitido la respuesta correspondiente, sino que ésta debe de haberse notificado en breve término al peticionario, por lo que nuestro Alto Tribunal ha desprendido de ello la carga de los peticionarios de señalar un domicilio en que pueda practicarse la notificación del acuerdo recaído.

peticiones, como por los órganos jurisdiccionales que conocen en materia de amparo sobre la eventual violación a este derecho.

Así en un primer momento la Suprema Corte de Justicia de la Nación había establecido que el breve término a que se alude en el artículo que comentamos no podía ser superior a cuatro meses,<sup>98</sup> lo que fue interpretado por las autoridades obligadas en términos llanos; considerándose que al margen de la complejidad que entrañara la respuesta, el término de cuatro meses para producir la misma era la regla general, por lo que toda respuesta que se emitiera y notificara dentro del mismo no violentaba la garantía que se estudia, aun en aquellos asuntos que no precisaran para su respuesta de una solución compleja.

Esta extrema interpretación motivó la modificación de los criterios jurisprudenciales emitidos por nuestro Alto Tribunal que ahora tanto la Corte como los Tribunales Colegiados de Circuito más que establecer una temporalidad específica ha determinado que para determinar si la autoridad obligada ha transgredido la garantía que nos ocupa, debe estarse al grado de complejidad que la petición entrañe.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> "PETICIÓN, DERECHO DE. CUANDO NO SE CONSIDERA TRANSGREDIDO EL ARTÍCULO 8° CONSTITUCIONAL.—La tesis jurisprudencial número 767 del Apéndice de 1955 al *Semanario Judicial de la Federación* expresa: '... Atento lo dispuesto en el artículo 80. de la Constitución que ordena que a toda petición debe recaer el acuerdo respectivo, es indudable que si pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta un ocurso y ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional'. Como se ve, la repetida tesis no establece que deban pasar mas de cuatro meses sin contestación a una petición, para que deba considerarse transgredido el artículo 8° de la Constitución Federal, y sobre la observancia del derecho de petición debe estarse siempre a los términos en que está concebido el repetido precepto. El mismo precepto impone a los funcionarios y empleados públicos la obligación de respetar el derecho de petición y demanda que a toda solicitud deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la que tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario. Esas obligaciones no disminuyen porque las peticiones requieren un estudio cuidadoso de parte de la autoridad o la elaboración de un dictamen e inclusive es claro que el acuerdo respectivo, cuando ese estudio requiera de tiempo más o menos considerable, podrá consistir en el mandamiento de que se le haga saber así al peticionario."

Amparo directo 8226/63. Isidro Montaña Montaña. 30 de marzo de 1964. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos.

No. Registro: 266,384; Tesis aislada; Materia(s): Constitucional; Sexta Época; Instancia: Segunda Sala; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*; Tercera Parte, LXXXI Tesis. Página: 41.

<sup>99</sup> "GARANTÍAS INDIVIDUALES. DERECHO DE PETICIÓN. TÉRMINO PARA QUE LA AUTORIDAD EMITA Y DE A CONOCER AL PETICIONARIO EL ACUERDO RESPECTIVO.—El término con el que cuentan los funcionarios y empleados públicos para dar contestación a alguna petición

Al respecto, de nuevo nos ilustra el Dr. Ignacio Burgoa en su ya citada obra *Las garantías individuales*:

La idea de breve término que emplea el artículo 8° de la Constitución no ha sido delimitado cronológicamente. Sin embargo, la Corte ha estimado en su jurisprudencia, que dicha disposición se infringe si transcurren cuatro meses desde que la autoridad haya recibido petición escrita del gobernado sin que se hubiese contestado. Ahora bien, ese lapso no debe entenderse como invariable, es decir, aplicable en todo caso, pues la misma suprema Corte ha considerado que el "breve término" a que el mencionado precepto constitucional alude, debe ser aquel en que racionalmente pueda conocerse una petición y acordarse (p. 378).

En ese tenor, cuando un particular ha formulado una petición ante una autoridad gubernamental, sin que hubiera recibido respuesta dentro de dicho breve término, ello lo legitima para interponer el juicio de garantías por la eventual violación al derecho consignado en el artículo 8° de la Constitución Federal, juicio que por regla general deberá sobreseerse cuando duran-

---

de un particular conforme a lo dispuesto por el artículo 80. constitucional, debe entenderse como aquel en el que razonablemente puede estudiarse una petición y acordarse, por lo que resulta inexacto que los funcionarios y empleados cuenten con un término de cuatro meses para dar contestación a dicha petición."

Tercer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito.

Véase: Jurisprudencia 214, Apéndice 1917-1985, Octava Parte, página 360.

"DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDA POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 8° DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. LA PROCEDENCIA DEL JUICIO NO DEPENDE DE QUE SE HAYA INTERPUESTO SIN SUJETARSE A UN PLAZO FIJO NI PREDETERMINADO RESPECTO DEL MOMENTO EN QUE EL QUEJOSO ELEVÓ SU PETICIÓN A LA AUTORIDAD, YA QUE CORRESPONDE AL JUEZ DE DISTRITO CALIFICAR EL "BREVE TÉRMINO" QUE TUTELA EL CITADO PRECEPTO CONSTITUCIONAL EN CADA CASO CONCRETO.—El derecho de petición no puede vincularse a un plazo fijo ni predeterminado para que la autoridad emita su contestación, como puede ser el de cuatro meses; esto es así, porque de aceptarlo se llegaría al extremo de que cualquier solicitud, sin importar su simplicidad o complejidad, deba ser contestada siempre en ese lapso; en ese entendido, corresponde al Juez de Distrito que conozca del amparo indirecto promovido por violación al citado precepto constitucional, calificar el "breve término" que tutela el artículo 80. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera congruente con la naturaleza de la petición formulada en cada caso concreto, al conceder o negar la protección de la Justicia Federal solicitada, ya que en ocasiones un plazo fijo puede ser demasiado para que la autoridad dé una respuesta, o poco tiempo para responder a cuestiones extremadamente complejas. Por tanto, el hecho de que la demanda relativa se haya promovido sin sujetarse a un plazo fijo ni predeterminado respecto del momento en que el quejoso elevó su petición a la responsable, no conlleva la improcedencia del juicio de garantías, ya que, por las razones apuntadas, aquélla puede presentarse en cualquier tiempo."

Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

te la recuenta procesal la autoridad hubiera dado respuesta al quejoso, cesando con ello los efectos del acto reclamado, sin embargo los órganos competentes del Poder Judicial Federal han determinado que en estos casos los Jueces de Distrito por motivos de economía procesal podrán dar vista al quejoso de dicha respuesta, permitiéndoles la ampliación de la demanda de amparo impugnando ahora un acto distinto, esto es, la respuesta recaída a la petición.

Al respecto resulta ilustrativo el criterio sostenido en la jurisprudencia con número de registro 174,107, sentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo texto a continuación se expone:

**DEMANDA DE AMPARO. EL QUEJOSO PUEDE AMPLIARLA PARA IMPUGNAR LA RESPUESTA DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, DURANTE LA TRAMITACIÓN DE UN JUICIO DE GARANTÍAS PROMOVIDO POR VIOLACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN.**—Si durante la tramitación de un juicio de garantías promovido por violación al derecho de petición, contenido en el artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la autoridad responsable emite respuesta expresa a solicitud del quejoso, éste puede promover otro amparo o ampliar su demanda inicial contra ese nuevo acto, porque si bien es cierto que la respuesta de la autoridad responsable extingue la omisión original en que se encontraba y que motivó el juicio de amparo, también lo es que tal respuesta constituye un acto nuevo relacionado con aquella omisión que, por tanto, puede analizarse en el mismo juicio, a más de que por razones de concentración y economía procesal y en estricto cumplimiento al artículo 17 constitucional, es conveniente que así sea. Lo anterior no quebranta el sistema dispuesto en la Ley de Amparo, por el contrario, el quejoso tiene expeditos sus derechos para impugnar la respuesta de la autoridad responsable como corresponda y estime conveniente, y si opta por ampliar su demanda porque considera que ésta es la vía adecuada, el Juez de Distrito debe analizarla.

Contradicción de tesis 110/2006-SS. Entre las sustentadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito. 25 de agosto de 2006. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.

Tesis de jurisprudencia 149/2006. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del seis de octubre de dos mil seis.

Por último convendría definir lo relativo a la restricción que establece el propio texto constitucional sobre lo que debe entenderse por materia política, ello en relación con la restricción que al respecto establece el artículo que comentamos que restringe en esta materia el ejercicio del derecho de petición a los ciudadanos mexicanos.

Ya dijimos que para ser considerado ciudadano mexicano deben reunirse las condiciones expresas contenidas en los artículos 30 y 34 de la Constitu-

ción General de la República, faltaría sin embargo establecer lo que debe entenderse por materia política. Así en su citado comentario al artículo 8° de la Constitución, Eduardo Andrade Sánchez sostiene que por esta materia debe entenderse todo lo relativo al ámbito electoral, así como a la organización de los partidos políticos y a las decisiones legislativas o ejecutivas que tomen los órganos del Estado que tengan que ver con decisiones fundamentales del país, noción esta última que nuestro autor reconoce de compleja definición:

Por materia política debe entenderse todo lo relacionado con la elección de autoridades mediante el sufragio o con la formación y funcionamiento de las asociaciones y partidos políticos, igualmente debe quedar comprendida dentro de este concepto la adopción de medidas legislativas o ejecutivas correspondientes a las atribuciones de los poderes respectivos, en el ámbito de sus facultades discrecionales, que tengan que ver con decisiones fundamentales para el país. Éste es sin duda un concepto difícil de delimitar. Es claro que recomendar la expedición de leyes u oponerse a ellas —dado que éstas son por su propia naturaleza decisiones políticas— es actuar en materia política. Lo mismo ocurre en el ámbito del poder ejecutivo, cuando se trata de acciones vinculadas a su capacidad discrecional en cuanto a decisiones políticas fundamentales, como puede ser la suspensión de garantías individuales, la expropiación de bienes o la adopción de medidas de carácter diplomático (*op. cit.*, p. 41).

## ARTÍCULO 9º

No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciera uso de la violencia y amenaza para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

## COMENTARIO

El artículo 9º de la Constitución otorga a los individuos el derecho a constituir toda clase de agrupaciones y asociaciones, así como de reunirse<sup>100</sup> para la deliberación y atención de cualquier tema u objeto lícito, sin más limitación que el objeto de la reunión sea legal, y pacífico, además de que en materia política tal derecho se encuentra reservado de forma exclusiva a los ciudadanos mexicanos.<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> En su citada obra las garantías individuales, el Dr. Ignacio Burgoa explica los dos aspectos contenidos en el artículo que comentamos, en tanto que otorga el derecho a la libre asociación, por una parte y a la libertad de reunión por otra, considerando con respecto a la primera que “toda potestad que tienen los individuos para unirse para constituir una entidad o persona moral, con sustantividad propia y distinta de los asociantes y que tiende a la consecución de determinados objetivos cuya realización es constante y permanente”. Respecto a la libertad o derecho de reunión el célebre jurista refiere “Cuando varias personas se reúnen este acto, no importa la producción de una entidad moral en los términos apuntados; simplemente se trata de una pluralidad de sujetos desee un mero punto de vista aritmético, la cual por lo demás tiene lugar a virtud de la realización de un fin concreto y determinado, verificado el cual, aquélla deja de existir”.

De lo que se colige que Burgoa distinguía el derecho de asociación del de reunión en función de que por virtud del ejercicio del primero, resulta dable la constitución de un ente distinto de los individuos asociantes, estableciendo una segunda diferencia en la permanencia del ente así constituido, en contraste de lo que sucede con el ejercicio de la libertad de reunión, que ni constituye una persona moral, en sí mismo, además de tener una vida mucho más efímera, sujeta a la consecución del fin específico perseguido con la reunión.

<sup>101</sup> Otra restricción se desprende del inciso e) del artículo 130 de la Constitución, en tanto que prohíbe a los ministros de culto asociarse para fines políticos.



De lo anterior, podemos concluir que el texto contenido en el artículo 9º de la Constitución Federal tutela dos derechos fundamentales: el de libertad de asociación, que implica el derecho a constituir agrupaciones permanentes, con personalidad distinta a la de sus integrantes, y el derecho de libre agrupación, que no implica la constitución de una persona moral específica, y se encuentra subordinado al cumplimiento específico de los fines para los que se verificó tal reunión.

Miguel Carbonell, en la disertación contenida en el *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2006* ([www.juridicasunam.mx](http://www.juridicasunam.mx)), analiza de forma diferenciada los dos derechos consignados en el artículo que comentamos, considerando que el derecho libertad de reunión constituye un derecho intermedio entre la libertad de expresión y el de asociación, partiendo del texto de una sentencia dictada por el Tribunal Constitucional español, que estima el derecho de reunión como “una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria siendo concebida por la doctrina científica como un derecho individual en cuanto a sus titulares y colectivo en su ejercicio”.

Respecto a la libertad de asociación, el Dr. Carbonell destaca que la misma consiste en el derecho de los gobernados para constituir por sí mismos, o con la participación de otras personas o agrupaciones más o menos permanentes que tengan una personalidad distinta a la de sus integrantes, “es decir, se trata de constituir lo que Kelsen llamaría un centro de imputación de derechos y obligaciones” con la finalidad que sus integrantes determinen, siempre y cuando la misma sea lícita, pacífica.

Es decir, mientras la libertad de reunión entraña un acto de carácter efímero, sujeto a la obtención del fin específicamente buscado, la libertad de asociación implica la constitución de una persona moral, de carácter mucho más permanente;<sup>102</sup> por eso los estudiosos del derecho constitucional han encontrado en este dispositivo el fundamento que sustenta el derecho de los gobernados para constituir toda clase de organizaciones mercantiles, culturales, políticas, artísticas, etcétera.<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup> “La diferencia entre la libertad de reunión y la de asociación consiste sobre todo en la duración de los efectos que conlleva el ejercicio de una y otra. En tanto que como ya se ha mencionado, la libertad de reunión despliega sus efectos mientras físicamente se encuentran reunidas las personas que la ejercen, la libertad de asociación se proyecta con efectos más extendidos, en la medida en que se crea una personalidad jurídica distinta de la que corresponde a las personas que la ejercen”. CARBONELL, Miguel, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*.

<sup>103</sup> La libertad de asociación a que se refiere el dispositivo que comentamos se encuentra relacionada con otros preceptos constitucionales que de igual forma se ocupan del dere-

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido también el derecho de asociación como la potestad de los gobernados para crear agrupaciones con una personalidad distinta a la de ellos, destacando que en su ejercicio se presentan tres modalidades: la libertad de constituir una asociación nueva, la libertad de incorporarse a las ya creadas, y la libertad de no asociarse, por lo que el Estado tiene la correlativa obligación de no obstaculizar la creación de nuevas asociaciones, o la incorporación de los gobernados a las ya existentes, ni pretender obligar a éstos a asociarse. Al respecto resulta ilustrativo el texto de la siguiente jurisprudencia:

CÁMARAS DE COMERCIO E INDUSTRIA, AFILIACIÓN OBLIGATORIA. EL ARTÍCULO 5º DE LA LEY DE LA MATERIA VIOLA LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN ESTABLECIDA POR EL ARTÍCULO 9º CONSTITUCIONAL.—La libertad de asociación consagrada por el artículo 9º constitucional es el derecho de que gozan los particulares, tanto personas físicas como personas jurídico-colectivas, para crear un nuevo ente jurídico que tendrá personalidad propia y distinta de la de sus asociados. Tal derecho es violado por el artículo 5o. de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria, al imponer a los comerciantes e industriales cuyo capital manifestado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea de dos mil quinientos pesos en adelante, la obligación de inscribirse en la Cámara correspondiente en el curso del mes siguiente a la iniciación de sus actividades o dentro del mes de enero de cada año, advertidos de que, de no hacerlo, se les sancionará con una multa que en caso de reincidencia será duplicada y que no les liberará del cumplimiento de esa obligación. Ahora bien, si la libertad de asociación establecida por el artículo 9o. de la Constitución es un derecho de los gobernados, la esfera de protección derivada de la garantía constitucional de que se trata puede operar en tres posibles direcciones: 1º derecho de asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente; 2º derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella; y 3º derecho de no asociarse. Correlativamente, la autoridad no podrá prohibir que el particular se asocie; no podrá restringir su derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella, ni, tampoco, podrá obligarlo a asociarse. Consecuentemente, el artículo 5º de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria al imponer la obligación a los comerciantes e industriales a afiliarse a la Cámara correspondiente, viola la libertad de asociación establecida por el artículo 9o. constitucional.

No. Registro: 200,279, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, II, octubre de 1995, Tesis: P./J. 28/95, Página: 5.

---

cho de asociación en materia política, por ejemplo, artículos 35 fracción III y 41, sindical, artículo 123, o bien restricciones a la misma, como en el caso del artículo 130 en relación con los ministros de culto.

Es necesario destacar asimismo, la prohibición expresa contenida en el artículo que comentamos respecto a la celebración de reuniones de carácter armado, lo que se explica en razón de que esta clase de reuniones por sí mismas pueden constituir un riesgo para la seguridad social e incluso nacional. En este tenor debe entenderse como ilegal cualquier reunión de carácter armado, independientemente del objeto de deliberación de la misma, en función de que la Constitución no hace ninguna distinción al respecto.

El último párrafo del artículo que comentamos tutela también el derecho de los individuos de llevar a cabo asambleas o reuniones —aun de carácter masivo—,<sup>104</sup> cuyo objeto sea elevar una petición o presentar una protesta a la autoridad, sin más limitación que el que la misma se verifique de forma respetuosa, es decir, sin proferir injurias, de manera pacífica, en tanto que se proscribe el uso de la violencia o amenaza contra la autoridad, por lo que toda concentración que se ajuste a las citadas limitaciones debe por mandato constitucional ser respetada por los agentes del Estado, quienes en estos casos tienen expresamente prohibido por virtud de este dispositivo disolver la misma; además de que del texto mismo del artículo en estudio se aprecia que por ningún motivo puede legalmente exigirse a los ciudadanos que previo al desarrollo de una reunión, aun de carácter público, obtengan un permiso administrativo de la autoridad, puesto que ello equivaldría a hacer nugatorio el ejercicio de este derecho, puesto que la autoridad política podría negar estos permisos cuando la reunión de que se trate afectara sus intereses o constituyera una crítica.

En su obra el maestro Burgoa hace una clara exposición al respecto, estableciendo que si bien por regla general no resulta aceptable la exigencia de un permiso previo por parte de la autoridad, en la práctica por cuestiones

---

<sup>104</sup> CARBONELL, Miguel, en su colaboración en el citado *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, expone de forma muy sucinta que el análisis del derecho a la libertad de reunión debe tomar en cuenta que ésta se puede verificar en lugares privados —para lo que debe contarse con la autorización del propietario del mismo— o bien en sitios públicos, para lo cual no se requiere de autorización previa “aunque en México, la Constitución no lo establece, en el Derecho comparado se encuentra suficiente evidencia para sugerir que la realización de reuniones en lugares públicos puede suponer para los que las convocan la obligación simplemente de avisar a las autoridades que dicha reunión se va a llevar a cabo para el único efecto de que éstas puedan a su vez hacerlo del conocimiento del resto de los ciudadanos y tomar las precauciones necesarias para conservar el orden público”.

En el caso de nuestro país habría que señalar, sin embargo, que al no estar prevista en la Constitución Federal esta obligación de dar previo aviso a las autoridades tratándose de reuniones en sitios públicos, la misma realmente no puede ser exigible, bajo el principio de que las restricciones al ejercicio de las garantías constitucionalmente tuteladas solamente pueden ser admisibles cuando se encuentren previstas en la propia Norma Fundamental.

de utilidad pública, así como de evitar trastornos y perturbaciones a la paz pública, tomando en cuenta las condiciones prevalentes en una "situación ambiental fáctica determinada" se pueden auditar tales reuniones a la previa autorización gubernamental; sin embargo ello contraviene, como refiere el citado jurista, el purismo u ortodoxia del texto que comentamos.<sup>105</sup>

En su comentario al artículo 9º constitucional, J. Jesús Orozco Henríquez sostiene entre otras cuestiones que este dispositivo constituye también el fundamento de la organización de partidos políticos,<sup>106</sup> noción compartida por Ignacio Burgoa que la complementa al correlacionar esta garantía con el texto del artículo 41, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a lo que nos adherimos, bajo el principio de especificidad, en tanto que este último numeral prescribe las características propias de este tipo de agrupaciones políticas, reconociendo expresamente el carácter de entidades de interés público y organizaciones ciudadanas, desprendiéndose de ello el derecho de los ciudadanos de la República para su constitución, siempre sujetándose para ello a las disposiciones legales correspondientes.

En cuanto al derecho comparado, vemos que en la primera enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América, tal derecho se encuentra reconocido, en los términos siguientes: "El Congreso no aprobará ninguna ley con respecto al establecimiento de religión alguna, o que prohíba el libre ejercicio de la misma o que coarte la libertad de palabra o de prensa; o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y a solicitar del Gobierno la reparación de agravios".

De la transcripción anterior se desprende que en el texto constitucional estadounidense el reconocimiento de este derecho se estructura en dos aspectos, el reconocimiento textual del mismo, que se garantiza a través de una prohibición expresa al Congreso para expedir cualquier clase de ley que lo coarte o limite, con lo que se hace palpable la técnica, en nuestra opinión,

---

<sup>105</sup> *Op. cit.*, pp. 384 y 385.

<sup>106</sup> "Tan solo referido a la libertad de asociación política, puede decirse que el derecho de asociación constituye una condición esencial de la libertad política dentro de un sistema democrático, ya que sin la vigencia de este derecho fundamental no sólo se impediría la formación de partidos políticos de diversa tendencias ideológicas, con el consiguiente empobrecimiento de la vida democrática, sino el mismo sufragio universal quedaría totalmente desprovisto de eficiencia". *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, II), UNAM-Departamento del Distrito Federal, comentario al artículo 9 de Jesús Orozco Henríquez, p. 47.

Por su parte, en su *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, Ignacio Burgoa refiere: "Por otra parte, es muy importante enfatizar que la formación de asociaciones y partidos políticos tiene su fundamento en la libertad asociativa prevista en el invocado precepto de la Constitución, relacionado con lo que establece el artículo 41", p. 277.

más o menos similar empleada en nuestro texto constitucional y la utilizada por el constituyente de Filadelfia que elaboró el *Bill of Rights*, incorporado en las primeras diez enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos, toda vez que en ambos casos se reconoce la existencia del derecho de libertad de reunión a través de una prohibición expresa al poder público para limitarlo o coartarlo, con la salvedad de que en caso del vecino del norte dicha prohibición se dirige al Congreso Federal, mientras que en el caso de México, la misma no hace distinción de autoridad alguna, lo que sin embargo no puede traducirse en el supuesto de aceptar que en los Estados Unidos el Poder Ejecutivo no estuviera de igual forma impedido para coartar este derecho, puesto que dicho Poder, al ser el encargado de ejecutar las leyes del Congreso y encontrar en éstas el límite al ejercicio de su competencia, evidentemente no podría ejecutar ningún acto de molestia o privación que no encontrara soporte en una Ley Federal.

Aun cuando ello resulta evidente, consideramos necesario destacar que en el caso de la Constitución de los Estados Unidos no se prevé expresamente el derecho a la libertad de asociación, que como hemos venido anotando se prevé en el caso del artículo 9º que analizamos.

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre del 10 de diciembre de 1948, de la Organización de las Naciones Unidas, reconoce como un derecho fundamental del ser humano el de reunirse y asociarse libremente, según su artículo 20, numeral 1, cuyo tenor literal es el siguiente: "Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas".

La técnica aquí empleada difiere tanto de la empleada en el artículo que comentamos, como en la de la primera enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, en tanto que en este caso se reconoce simple y llanamente este derecho universal, sin prescribir una correlativa prohibición (lo que por otra parte se comprende en función de la diferente naturaleza de tales ordenamientos), sin embargo al igual que en caso de la Constitución mexicana, prevé los dos derechos (asociación y reunión) en un solo dispositivo.

En el caso de las constituciones latinoamericanas este derecho es de igual forma reconocido, coincidiéndose en términos generales la proscripción del poder público para coartar este derecho, e incluso en algunos casos, como el de Venezuela, estableciendo adicionalmente la obligación estadual de facilitar el ejercicio del mismo.<sup>107</sup>

De igual forma los textos latinoamericanos son coincidentes con el nuestro en cuanto a proscribir la celebración de reuniones armadas, tal como

---

<sup>107</sup> "Artículo 52.—Toda persona tiene derecho de asociarse con fines lícitos, de conformidad con la ley. El Estado estará obligado a facilitar el ejercicio de este derecho".

sucede, a manera de ejemplo en el caso de los artículos 8º, numeral 7, de la República Dominicana, 2, numeral 12 del Perú y 79 de Honduras.

Asimismo, y a diferencia de nuestro texto constitucional, las constituciones de Nicaragua (artículo 53), Panamá (artículo 38), Chile (19, numeral 13), establecen expresamente el derecho a la libre reunión y asociación, sin necesidad de permiso previo, aspecto que en nuestro caso solamente puede inferirse a través de una interpretación.

El artículo 7º de la Constitución cubana merece una mención aparte, puesto que, al tener una fuerte carga ideológica definida por la organización socialista de ese Estado, da lugar a probables restricciones al ejercicio de este derecho, que en principio se reconoce no a los individuos como tales (lo que se explica dado el carácter socialista ya comentado), sino a las "organizaciones de masas y sociales surgidas en el proceso de las luchas de nuestro pueblo", por lo que pudiera colegirse que solamente aquellas organizaciones que se identifiquen con esta ideología expresada a través de la noción de luchas históricas del pueblo, son en principio reconocidas, además de que éstas deben contribuir a la consolidación y defensa de la sociedad socialista, lo que no pareciera dar espacio a la disidencia política:

Artículo 7º.—El Estado socialista cubano reconoce y estimula a las organizaciones de masas y sociales, surgidas en el proceso histórico de las luchas de nuestro pueblo, que agrupan en su seno a distintos sectores de la población, representan sus intereses específicos y los incorporan a las tareas de la edificación, consolidación y defensa de la sociedad socialista.

Es importante mencionar que el dispositivo antes transcrito debe ser estudiado dentro del contexto de la sociedad socialista a la que pertenece y no solamente en función de la noción liberal individualista del derecho a la libre asociación y reunión, tal como está consignado tanto en nuestra Constitución, como en el resto de las que hemos comentado.

Como antecedentes constitucionales en México, según Ignacio Burgoa:

la libertad de reunión y asociación se consagró expresamente hasta la Constitución Federal de 1857. En los ordenamientos jurídicos políticos anteriores solo se reconoció la libertad de reunión para asuntos políticos. Así en el artículo 2º del acta de reformas de 1847 se dispuso que es derecho de los ciudadanos reunirse para discutir los negocios públicos, tal como lo había preconizado don Mariano Otero en su célebre voto particular de abril de éste año, prescripción que se reiteró en el artículo 10 el Estatuto Orgánico Provisional de la de la República Mexicana.<sup>108</sup>

<sup>108</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las garantías individuales*, p. 393.

Para complementar el estudio que nos hemos propuesto de este dispositivo de la Norma Fundamental se estima conveniente presentar los antecedentes que el mismo encuentra en nuestro derecho constitucional.

*a) Constitución de 1857.*

Artículo 9.—A nadie se le puede coartar el derecho de asociarse ó de reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República pueden hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.

*b) Acta de reformas de 1847.*

Artículo 2.—Es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el derecho de petición, reunirse para discutir los negocios públicos y pertenecer a la Guardia Nacional, todo conforme a las leyes.

*c) Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana.*

Artículo 23.—Son derechos de los ciudadanos: Ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos y ser nombrado para los empleos o cargos públicos de cualquier clase, todo conforme a las leyes. Sólo los ciudadanos tienen la facultad de votar en las elecciones populares.

Como ya lo apuntaba Ignacio Burgoa, tanto el acta de reformas de 1847, como el Estatuto Provisional de la República Mexicana de 1856, si bien se reconocía expresamente el derecho de reunión (no se hacía referencia al de asociación), el mismo se encontraba constreñido a la materia política, esto es, la discusión de los negocios públicos, por lo que este derecho solamente se reconocía a los ciudadanos de la república, no estaba universalmente extendido, como en el caso del artículo 9º de la Constitución Liberal de 1857, que además introducía ya el derecho o libertad de asociación, en términos bastante coincidentes con el texto del artículo correlativo de la Constitución de 1917, que nos ocupa.