

# Derechos del pueblo mexicano

México a través de sus constituciones



## VI SECCIÓN TERCERA

Hacia una Constitución  
reordenada y consolidada  
PROPUESTA IJ-UNAM

Tabla de reformas y  
modificaciones constitucionales  
1920-2016

**EXÉGESIS CONSTITUCIONAL**

Introducción histórica, comentario  
y trayectoria del articulado  
Artículos 1° - 15

# Derechos del pueblo mexicano

---

México a través de sus constituciones

VI

SECCIÓN TERCERA



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA



Suprema Corte  
de Justicia de la Nación



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación



CNDH  
MÉXICO



INE  
Instituto Nacional Electoral



MAPorrúa  
librero-editor • México

# Derechos del pueblo mexicano

---

México a través de sus constituciones

## VI

SECCIÓN TERCERA

Hacia una Constitución  
reordenada y consolidada

PROPUESTA IJJ-UNAM

Tabla de reformas y  
modificaciones constitucionales  
1920-2016

EXÉGESIS CONSTITUCIONAL

Introducción histórica, comentario  
y trayectoria del articulado

Artículos 1º - 15

EDICIÓN CONMEMORATIVA  
CENTENARIO DE LA  
CONSTITUCIÓN

DE 1917

MÉXICO • 2016

342.72  
M611d  
2016

Derechos del pueblo mexicano : México a través de sus constituciones -- 9ª ed. -- Ciudad de México : Miguel Ángel Porrúa, 2016

XII vol. : 17 × 23 cm.

Coedición: Cámara de Diputados, LXIII Legislatura : Suprema Corte de Justicia de la Nación : Senado de la República, LXIII Legislatura : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación : Instituto Nacional Electoral : Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Contenido: Vol. VI. Exégesis de los artículos 1° al 15° -- 865 p.

ISBN 978-607-524-073-2 (Obra completa)

ISBN 978-607-524-079-4 (Vol. VI)

1. Derecho constitucional -- México. 2. Historia constitucional -- México

Coeditores de la novena edición:

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN,  
LXIII LEGISLATURA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
SENADO DE LA REPÚBLICA, LXIII LEGISLATURA  
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS  
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

© 1966-2016 CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN

1966, primera edición, XLVI Legislatura, VIII volúmenes  
1978-1979, segunda edición, L Legislatura, XIII volúmenes  
1985, tercera edición, LII Legislatura, XIX volúmenes  
1994, cuarta edición, LV Legislatura, XII volúmenes  
1997, LVI Legislatura, actualización volumen XIII  
2000, quinta edición, LVII Legislatura, XV volúmenes  
2003, sexta edición, LVIII Legislatura, XVI volúmenes  
2006, séptima edición, LIX Legislatura, XXV volúmenes  
2012, octava edición, LXI Legislatura, VII volúmenes  
2016, novena edición, LXIII Legislatura, XII volúmenes

La novena edición de *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, reproduce en su portada un fragmento de la obra de Jorge González Camarena: *Venustiano Carranza y la Constitución de 1917*, conservada en el Castillo de Chapultepec, sede del Museo Nacional de Historia. La obra representa al Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, don Venustiano Carranza, quien erguido y con gran firmeza en su mano diestra sostiene la pluma que sirvió para rubricar la nueva Constitución.

Reproducción de la imagen fotográfica, autorizada por:

Secretaría de Cultura-INAH-Méx. y

Fundación Cultural Jorge González Camarena, A.C.

© 1985-2016 Por características tipográficas y de diseño editorial  
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley  
ISBN 978-607-524-073-2 OBRA COMPLETA  
ISBN 978-607-524-079-4 VOLUMEN VI

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

LIBRO IMPRESO SOBRE PAPEL DE FABRICACIÓN ECOLÓGICA CON BULK A 60 GRAMOS  
[www.maporrúa.com.mx](http://www.maporrúa.com.mx)

Chihuahua 34, Progreso-San Ángel, Álvaro Obregón, 01080, CDMX

## **Contenido | Sección tercera**

Hacia una Constitución reordenada y consolidada  
Una propuesta del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM  
HÉCTOR FIX-FIERRO | DIEGO VALADÉS

Tabla de reformas y modificaciones constitucionales

Exégesis constitucional

Introducción histórica, comentario y trayectoria del articulado constitucional

**Artículos 1º - 136 | Transitorios 1º - 19**

### **Volumen VI**

Artículos constitucionales 1º - 15

### **Volumen VII**

Artículos constitucionales 16 - 35

### **Volumen VIII**

Artículos constitucionales 36 - 68

### **Volumen IX**

Artículos constitucionales 69 - 95

### **Volumen X**

Artículos constitucionales 96 - 115

### **Volumen XI**

Artículos constitucionales 116 - 136



## Contenido | Volumen VI

Hacia una Constitución reordenada y consolidada  
Una propuesta del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM  
HÉCTOR FIX FIERRO | DIEGO VALADÉS

### Tabla de reformas y modificaciones constitucionales

#### Exégesis constitucional

#### Artículos 1º - 15

Introducción histórica, comentario y trayectoria del articulado constitucional

#### Artículo 1º

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	207
Texto constitucional vigente.....	214
Comentario	
Miguel Carbonell.....	215
Trayectoria constitucional.....	288

#### Artículo 2º

Introducción histórica	
Alonso Guerrero Galván y Luis René Guerrero Galván.....	291
Texto constitucional vigente.....	296
Comentario	
Jorge Alberto González Galván.....	300
Trayectoria constitucional.....	329

#### Artículo 3º

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	333
Texto constitucional vigente.....	339



Comentario	
Mario Melgar Adalid .....	343
Trayectoria constitucional .....	364
<b>Artículo 4º</b>	
Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores .....	371
Texto constitucional vigente .....	376
Comentario	
Rodrigo Brito Melgarejo .....	378
Trayectoria constitucional .....	432
<b>Artículo 5º</b>	
Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores .....	437
Texto constitucional vigente .....	441
Comentario	
José Dávalos .....	443
Trayectoria constitucional .....	462
<b>Artículo 6º</b>	
Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores .....	465
Texto constitucional vigente .....	469
Comentario	
Sergio López Ayllón e Issa Luna Pla .....	474
Trayectoria constitucional .....	552
<b>Artículo 7º</b>	
Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores .....	555
Texto constitucional vigente .....	560
Comentario	
Luis Raúl González Pérez .....	561
Trayectoria constitucional .....	606

**Artículo 8°**

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	607
Texto constitucional vigente.....	610
Comentario	
David Cienfuegos Salgado.....	611
Trayectoria constitucional.....	679

**Artículo 9°**

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	681
Texto constitucional vigente.....	684
Comentario	
Miguel Carbonell.....	685
Trayectoria constitucional.....	701

**Artículo 10**

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	703
Texto constitucional vigente.....	706
Comentario	
Miguel Carbonell.....	707
Trayectoria constitucional.....	717

**Artículo 11**

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	719
Texto constitucional vigente.....	722
Comentario	
Miguel Carbonell.....	723
Comentario	
Guillermo E. Estrada Adán.....	743
Trayectoria constitucional.....	748

**Artículo 12**

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	749
Texto constitucional vigente.....	753
Comentario	
Jorge Ulises Carmona Tinoco.....	754
Trayectoria constitucional.....	767

**Artículo 13**

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	769
Texto constitucional vigente.....	773
Comentario	
José Ovalle Favela.....	774
Trayectoria constitucional.....	789

**Artículo 14**

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	791
Texto constitucional vigente.....	794
Comentario	
Miguel Carbonell y Eduardo Ferrer Mac-Gregor.....	795
Trayectoria constitucional.....	837

**Artículo 15**

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	839
Texto constitucional vigente.....	841
Comentario	
Jorge Ulises Carmona Tinoco.....	842
Trayectoria constitucional.....	865



# HACIA UNA CONSTITUCIÓN REORDENADA Y CONSOLIDADA

UNA PROPUESTA DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM

HÉCTOR FIX-FIERRO | DIEGO VALADÉS



# Hacia una Constitución reordenada y consolidada. Una propuesta del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Héctor Fix-Fierro\* y Diego Valadés\*\*

## Planteamiento

El propósito de este ensayo es examinar la posibilidad, las condiciones y la metodología para una revisión técnico-jurídica de la Constitución Política de los Estados Unidos (en adelante “CPEUM” o “la Constitución”), a través de la reordenación y consolidación de su texto vigente, de acuerdo con una propuesta que, a tal efecto, ha hecho el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

El punto de partida del proyecto es la premisa de que, si bien nuestra Constitución se ha actualizado y modernizado significativamente en las últimas décadas, de tal modo que su texto vigente incorpora los elementos y las instituciones principales del constitucionalismo contemporáneo, lo cierto es también que las continuas reformas y adiciones que ha sufrido han dado por resultado un texto cada vez más extenso, desordenado y descuidado desde el punto de vista técnico. En consecuencia, es evidente que la dinámica actual de enmienda al texto constitucional ha topado ya con sus límites, por lo que resulta imperativo encontrar otras opciones que le den estabilidad y viabilidad.

En vista de lo anterior, este ensayo explica y justifica una revisión del texto constitucional que, sin afectar las decisiones políticas que incorpora ni su expresión jurídica, restaure en lo posible sus cualidades formales y técnicas, permitiendo un mejor conocimiento y manejo de la Constitución, lo que, a su vez, debe redundar en una cultura constitucional más sólida y estable. Las

\*Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigador nacional.

\*\*Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigador nacional. Miembro de El Colegio Nacional.

## Sumario Convencionalidad

Planteamiento. . . . .	13
La dinámica de la reforma constitucional . . . . .	14
Diagnóstico sumario del texto constitucional vigente . . . . .	17
¿Qué hacer? . . . . .	21
Hacia la reordenación y consolidación del texto constitucional: criterios y metodología . . . . .	24
Propuesta de Ley de Desarrollo Constitucional . . . . .	27
Perspectivas. . . . .	29

celebraciones del centenario de la promulgación de la Constitución de 1917 ofrecen una oportunidad inmejorable para proceder a esta reflexión.

Este ensayo se divide en seis apartados: el primero (II., *infra*) hace una descripción sumaria de la dinámica de la reforma al texto de la CPEUM hasta la fecha; el segundo (III., *infra*) expone un diagnóstico sintético de los problemas y defectos que presenta el texto vigente; el tercero (IV., *infra*) explora las opciones que se han discutido en el debate mexicano en relación con el texto constitucional; el cuarto (V., *infra*) describe la metodología que se propone para la reordenación y consolidación del nuevo texto constitucional; el quinto (VI., *infra*) explica una propuesta que acompaña al ejercicio de reordenación y consolidación del texto constitucional: la elaboración de una Ley de Desarrollo Constitucional que pueda incorporar muchas de las disposiciones de tipo reglamentario que actualmente se encuentran en la CPEUM y que son las que, con más frecuencia, han experimentado variaciones en su contenido y extensión. Cierra este ensayo una breve reflexión sobre el significado académico y político de la propuesta de este ensayo (VII., *infra*).

## La dinámica de la reforma constitucional

A partir de 1921, en que se hizo la primera modificación, hasta el 29 de enero de 2016, el texto de la CPEUM ha sufrido 697 cambios a través de 227 decretos de reforma constitucional.<sup>1</sup> La siguiente tabla resume el número de reformas al texto constitucional, contabilizadas por periodo de gobierno, hasta la fecha citada.<sup>2</sup> La tabla 1 refleja también el porcentaje relativo de los cambios por periodo de gobierno, el número de decretos expedidos en cada uno de ellos y, por último, la extensión, en palabras, del texto constitucional al final de cada uno de dichos periodos a partir de 1970:

Como puede observarse fácilmente de la tabla 1, el ritmo de las reformas se acelera considerablemente en los últimos periodos de gobierno. Sin embargo, es el año de 1982 —con el inicio del gobierno del Presidente De la Madrid— el que podemos considerar como un parteaguas, pues en esa fecha se inicia un proceso de reformas, que dura hasta nuestros días, en el que hay una renovación importante de las instituciones existentes y la creación de otras muchas que modernizan y actualizan nuestro ordenamiento constitucional. En términos generales, los cambios han apuntado al fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial frente al Poder Ejecutivo federal; de los

<sup>1</sup>Hay varias posibilidades para contabilizar los cambios al texto constitucional (reformas y adiciones). En este estudio se contabiliza *una* reforma (o adición) en términos de los cambios a *un* artículo constitucional en *un* decreto de reforma, es decir, un decreto puede contener varias modificaciones a un artículo que se contarán como *una sola* reforma. Se trata de la misma contabilidad que se emplea en la página Web de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, disponible en <http://www.diputados.gob.mx>. Un breve análisis formal de las reformas constitucionales hasta 2015 es el de José María Soberanes Díez, *Análisis formal de las reformas constitucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/CONACYT, 2015.

<sup>2</sup>Esto no significa que todas las reformas hayan sido propuestas por el Presidente de la República, ni que todas se hayan publicado en el periodo de gobierno del que las propuso, pero en vista de que el Presidente ha sido y sigue siendo un actor principal en la dinámica de la reforma constitucional, resulta conveniente su periodización en esos términos.

Tabla 1  
Reformas constitucionales por periodo de gobierno  
(1921-29 de enero de 2016)

PRESIDENTE	PERIODO	REFORMAS	(%)	DECRETOS	EXTENSIÓN (PALABRAS)	DIFERENCIA (PALABRAS)
Álvaro Obregón	1920-1924	8	1.1	2		
Plutarco Elías Calles	1924-1928	18	2.6	5		
Emilio Portes Gil Pascual Ortiz Rubio Abelardo Rodríguez	1928-1934	28	4.0	12		
Lázaro Cárdenas	1934-1940	15	2.2	10		
Manuel Ávila Camacho	1940-1946	18	2.6	10		
Miguel Alemán	1946-1952	20	2.9	13		
Adolfo Ruiz Cortines	1952-1958	2	0.3	1		
Adolfo López Mateos	1958-1964	11	1.6	9		
Gustavo Díaz Ordaz	1964-1970	19	2.7	8	27 638	
Luis Echeverría	1970-1976	40	5.7	14	28 532	+ 864
José López Portillo	1976-1982	34	4.9	14	29 938	+ 1 406
Miguel de la Madrid	1982-1988	66	9.5	19	34 916	+ 4 978
Carlos Salinas de Gortari	1988-1994	55	7.9	15	36 856	+ 1 940
Ernesto Zedillo	1994-2000	77	11.0	18	42 802	+ 5 946
Vicente Fox	2000-2006	31	4.4	17	45 365	+ 2 653
Felipe Calderón	2006-2012	110	15.8	38	54 815	+ 9 450
Enrique Peña Nieto	2012-ene-2016	145	20.8	22	65 606	+ 10 791
Total		697	100.0	227		

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, disponible en <http://www.diputados.gob.mx>.

Nota: Los periodos de gobierno sexenal comienzan el 1º de diciembre del primer año y concluyen el 30 de noviembre del segundo. La columna sobre “extensión” se refiere a la extensión del texto constitucional, medido en palabras, al final del periodo correspondiente y no incluye el preámbulo ni los artículos transitorios.

derechos de los ciudadanos y de los medios para su defensa, así como de los mecanismos de rendición de cuentas del gobierno y de responsabilidad de los servidores públicos. En el marco de estas reformas se han introducido nuevas instituciones y se han reformado de manera profunda las existentes. Destaca de manera especialmente relevante la creación y multiplicación de los llamados “organismos constitucionales autónomos”.

El giro que se da a partir de 1982 también se refleja en los datos cuantitativos. Más de dos tercios de las reformas (69.4 por ciento) y más de la mitad de los decretos



(56.8 por ciento) son posteriores a diciembre de 1982, pero también es de hacerse notar que más de un tercio de los cambios (36.6 por ciento) se ha producido en los dos últimos periodos de gobierno (2006-2016). La nueva dinámica se refleja también en el crecimiento del texto constitucional, medido en palabras. El texto original de la Constitución de 1917 tenía 21 mil palabras de extensión.<sup>3</sup> Sesenta y cinco años después, en 1982, al concluir el mandato del presidente López Portillo, el texto ya había aumentado en un 42.6 por ciento, alcanzando casi 30 mil palabras. Con el presidente De la Madrid se inicia un crecimiento mucho más rápido, como efecto de una modernización constitucional más intensa, que se hace vertiginosa con los presidentes Calderón y Peña Nieto, durante cuyos mandatos el texto aumenta en más de 20 mil palabras, lo que equivale prácticamente a la extensión del texto original. En resumen, al 29 de enero de 2016 el texto vigente de nuestra Constitución tenía más de *tres veces* la extensión del promulgado el 5 de febrero de 1917.

Bien puede argumentarse que la extensión, por sí misma, no es realmente un problema. El derecho comparado conoce numerosos ejemplos de constituciones muy extensas. El más conspicuo es el de la Constitución de la India, con más de cien mil palabras de extensión,<sup>4</sup> y los estudiosos del tema mencionan que la Constitución del Estado de Luisiana, de 1921, llegó a tener más de 250 mil palabras, antes de su sustitución en 1974.<sup>5</sup>

Las constituciones recientes de algunos países latinoamericanos, como la de Brasil (1988), Colombia (1991), Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009), son textos bastante prolijos, pero ordenados, cuya extensión oscila entre las 40 y las 50 mil palabras. Al decir de algunos estudiosos, estas constituciones son representativas de un “nuevo constitucionalismo latinoamericano”, una de cuyas características es precisamente la de contar con textos muy extensos y detallados, cuyo propósito es que el pueblo, en ejercicio de su poder constituyente, enuncie con toda claridad las normas que deben observar los poderes constituidos, incluyendo los órganos de control de la constitucionalidad.<sup>6</sup>

Con independencia de si los argumentos favorables a un texto constitucional extenso y detallado son convincentes o no, el problema con la Constitución de 1917 radica más bien, como ya se apuntó, en la falta de orden y de sistema del texto actual, tomando en cuenta, también y sobre todo, que la dinámica de la reforma constitucional no ha concluido, pues es muy probable que haya nuevos cambios que contribuirán a aumentar

<sup>3</sup>Este número no incluye el preámbulo ni los artículos transitorios.

<sup>4</sup>De acuerdo con datos de *Wikisource*, en su versión en inglés la Constitución de la India es la más extensa del mundo, con un total de 395 artículos, 12 listas (*schedules*) y 117 mil 369 palabras. Véase “Constitution of India”, disponible en [http://en.wikisource/wiki/Constitution\\_of\\_India](http://en.wikisource/wiki/Constitution_of_India) (visita del 29 de abril de 2015).

<sup>5</sup>Véase G. Alan Tarr, *Comprendiendo las constituciones estatales*, traducción de Daniel A. Barceló Rojas, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2009, p. 14. Este autor señala que si bien la Constitución Federal de los Estados Unidos tiene una breve extensión y se reforma en contadas ocasiones, las constituciones de los estados son prolijas y se enmiendan y sustituyen de modo muy frecuente, lo que las hace muy parecidas a las latinoamericanas. La marca parece tenerla actualmente la (sexta) Constitución del Estado de Alabama (de 1901), con más de 300 mil palabras de extensión. Véase “Constitution of Alabama”, disponible en [http://en.wikisource/wiki/Constitution\\_of\\_Alabama](http://en.wikisource/wiki/Constitution_of_Alabama) (visita del 25 de mayo de 2016).

<sup>6</sup>Véase Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmau, *¿Se puede hablar de un nuevo constitucionalismo latinoamericano como corriente doctrinal sistematizada?* Ponencia presentada en el VIII Congreso Mundial de Derecho Constitucional, México, 6-10 de diciembre de 2010, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/wcc/ponencias/13/245.pdf> (visita del 22 de agosto de 2013).

la extensión actual del texto constitucional, y no se advierte que tal dinámica vaya a detenerse en un futuro próximo. A diferencia de otros tiempos, en que la reforma constitucional era sustancialmente un producto de las decisiones más o menos unilaterales del Presidente de la República, en la actualidad los cambios constitucionales se derivan de los acuerdos de los partidos políticos nacionales, los que tienen fuertes incentivos para incluir en el texto constitucional los detalles puntuales de dichos acuerdos, a fin de protegerlos frente a las mayorías legislativas ordinarias y evitar también la posible impugnación de su constitucionalidad ante los tribunales.<sup>7</sup> No obstante, estos acuerdos no son permanentes, sino que están sujetos a revisión en periodos más bien breves, como lo demuestra, de manera ejemplar, el régimen electoral.

La solución a esta problemática no consiste, naturalmente, en impedir que las fuerzas políticas lleguen a acuerdos —uno de los elementos centrales y cotidianos de toda democracia— ni que los plasmen en normas jurídicas que les ofrezcan certidumbre y seguridad. Por el contrario, hay evidencia de que la inclusión más o menos detallada de los acuerdos políticos en los textos constitucionales es uno de los factores que contribuyen a la longevidad de una Constitución.<sup>8</sup> Por tanto, de lo que se trata es de buscar un mecanismo que logre estos mismos resultados, pero sin la modificación tan frecuente del texto de la Constitución ni la alteración de los fundamentos constitucionales de las instituciones públicas.

### Diagnóstico sumario del texto constitucional vigente

En este apartado se describe, sin afán de exhaustividad, algunos de los defectos *formales y técnicos* evidentes que el continuo proceso de reforma ha introducido en el texto constitucional vigente. Como ya se dijo, las reformas y adiciones han provocado un notable desorden, así como falta de técnica y sistemática en los temas regulados en los diversos artículos constitucionales. Considerados en lo individual, no se trata de errores graves; es el conjunto el que presenta un cuadro de grave distorsión de las cualidades técnicas y jurídicas del texto constitucional.

A continuación se describen algunos de estos defectos y errores en el texto vigente:

#### *Presencia de disposiciones duplicadas*

En diversas partes del texto constitucional se incorporan disposiciones duplicadas, es decir, que su contenido se reitera en otras partes de la Constitución. Por ejemplo,

<sup>7</sup>En el caso de México, no se trata de una tendencia reciente. Ya en el Congreso Constituyente de 1916-1917 en Querétaro, los diputados constituyentes de origen obrero insistieron en la necesidad de establecer con claridad en el texto constitucional los derechos de los trabajadores, por la desconfianza de que un Congreso posterior no fuera a actuar en el mismo sentido. Véase la intervención del diputado Froylán C. Manjarrez en el debate sobre el artículo 5º, en Ignacio Marván Laborde (ed.), *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, SCJN, 2006, tomo I, p. 409.

<sup>8</sup>Véase Zachary Elkins, Tom Ginsburg y James Melton, *The Endurance of National Constitutions*, Cambridge-New York, Cambridge University Press, 2009.

entre los requisitos para ocupar diversos cargos públicos, como el de diputado federal o Presidente de la República, se reitera el de no ser ministro de algún culto religioso, cuando el texto del artículo 130 ya establece, de modo general, que los ministros de los cultos religiosos no pueden ocupar cargos públicos, lo que incluye a los de elección popular, a menos que se retiren de su ministerio con una anticipación que la ley fija en al menos cinco años. Es claro que bastaría la norma general del artículo 130 y el conocimiento sistemático del texto constitucional para resolver esta cuestión, si bien la reiteración del requisito en otras disposiciones podría explicarse tanto por razones de tipo histórico como por falta de sistema en la reforma constitucional.

### *Uso variable e inconsistente de la terminología*

En este rubro puede mencionarse, por ejemplo, que el texto de la Constitución utiliza tanto el concepto de “derechos humanos” (en el artículo 1º) como el de “derechos fundamentales” (en el artículo 18), aunque no son equivalentes.<sup>9</sup> Del mismo modo, podemos contrastar la terminología avanzada en materia de derechos humanos que emplea el artículo 1º a partir de la reforma de junio de 2011, con la regulación de muchos de los derechos consagrados en el Título Primero, la cual sigue utilizando expresiones procedentes del siglo XIX y de comienzos del XX.

### *Disparidad en el alcance y profundidad de la regulación*

Un defecto notorio en el texto constitucional es la inconsistencia, por exceso o por defecto, en la regulación de las instituciones, incluso de naturaleza semejante. Podemos encontrar diferencias notables de alcance y profundidad en la regulación de los llamados organismos constitucionales autónomos (por ejemplo, compárese la regulación del Banco de México con la del nuevo Instituto Federal de Telecomunicaciones, ambas en el artículo 28), pero también en la de las distintas ramas jurisdiccionales previstas en la Constitución. Mientras que la composición, competencias y funciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ocupan todo un artículo (el artículo 99), cuya extensión supera las mil palabras, la reglamentación de la justicia laboral (artículo 123, apartado A) o la militar (artículo 13) abarca sólo unas cuantas líneas. Esto no es sino el reflejo de los distintos momentos en que se introdujeron las disposiciones respectivas: las juntas de conciliación y arbitraje son una creación del Constituyente de 1917; la disposición relativa a los tribunales militares proviene tanto

<sup>9</sup>Recientemente, estos dos conceptos coexistían todavía con el tradicional de “garantías individuales”, que dejó de ser apropiado, porque en la doctrina contemporánea el concepto de “garantía” es aplicable a los instrumentos, principalmente procesales, que aseguran la vigencia de los derechos, no a la medida en que éstos se reconocen. La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 cambió la denominación del Capítulo I del Título Primero de la Constitución a “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, lo que no eliminó del todo la ambigüedad entre los conceptos.

de la Constitución de 1857 como del texto original de 1917, mientras que el artículo 99 vigente es producto de las reformas —consensuadas entre los partidos políticos nacionales— de 1996, 2007 y 2014. Como ya hemos apuntado, el crecimiento del texto se produce por la desconfianza hacia las mayorías legislativas ordinarias, en general, y hacia la jurisdicción constitucional, en particular.

### *Desorden y falta de sistema en la materia regulada en los artículos constitucionales*

Idealmente, cada artículo constitucional tendría que abordar de manera ordenada y completa la regulación de algún tema. Si bien en cada reforma se ha procurado incorporar las adiciones en artículos afines, el *conjunto de las modificaciones* no respeta tal lógica, de modo que, así como hay artículos que agrupan temas dispares (por ejemplo, el artículo 94 sobre la integración del Poder Judicial de la Federación), hay otros que disgregan temas comunes que podrían agruparse en un solo artículo (por ejemplo, el artículo 57, relativo a los suplentes de los senadores, con una extensión de dos líneas, podría incorporarse al 56, que se refiere a la composición del Senado). Hay que insistir en que este defecto es resultado del *cúmulo* de las modificaciones hechas hasta la fecha, en ninguna de las cuales se ha tomado la decisión de hacer una *revisión integral* del texto constitucional.

Para dar dos ejemplos más de este problema: el artículo 41 es ahora el artículo más extenso de la Constitución, con más de 4 mil palabras, y contiene al menos tres materias que deberían regularse en disposiciones distintas: las elecciones y las campañas electorales, los institutos electorales, y el régimen constitucional de los partidos políticos. El segundo ejemplo es el del artículo 18, que regula el régimen penitenciario, pero al cual se agregó la reglamentación del sistema de justicia para adolescentes, el que justamente pretende evitar que este grupo de la población entre en contacto con el sistema penal. En este último caso, no se intentó siquiera separar ambos ámbitos temáticos en apartados distintos.

### *Deficiente ubicación de las disposiciones constitucionales*

En relación con el rubro anterior, un defecto notorio del texto constitucional es la presencia de disposiciones que no sólo se encuentran mal ubicadas dentro de un artículo o una fracción, sino también en el capítulo o inclusive el título que se les ha asignado. Este problema es particularmente notorio en el Título Primero, Capítulo I, que contiene la declaración de los derechos reconocidos por la Constitución, pero a la cual se ha agregado la regulación de la mayoría de los llamados “organismos constitucionales autónomos”: el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; el Banco de México; la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Aunque

algunos de estos organismos se conciben como “garantes”, protectores o promotores de ciertos derechos humanos, ello no es razón suficiente para incluirlos en la tradicional “parte dogmática” de la Constitución, que ha quedado desfigurada en su carácter de “declaración de derechos humanos”.

### *Errores en la actualización del texto*

Los cambios al texto constitucional no han tenido siempre el cuidado de actualizar de manera transversal todas las disposiciones relevantes. En este caso no se trata quizá de errores con consecuencias de peso, pero son indicadores del descuido en el proceso de reforma constitucional. El ejemplo más reciente se produjo con la transformación constitucional del Distrito Federal en Ciudad de México a inicios de 2016. Ello implicó la modificación puntual de un número importante de artículos de la Constitución, pero el decreto de reforma dejó sin actualizar el artículo 73, fracción VIII, incisos 2º y 3º, y fracción XXIX-W (relativas a las facultades del Congreso de la Unión en materia de deuda pública y responsabilidad hacendaria de las entidades federativas, respectivamente). Así, pues, al menos en el papel, el Distrito Federal no ha desaparecido de nuestra Constitución.

### *Artículos reglamentarios*

Quizá el problema más evidente del texto constitucional sea el incremento constante en su extensión, como se ha documentado en el apartado anterior, alcanzando muchos de sus artículos las dimensiones de disposiciones propiamente reglamentarias. En este sentido podemos mencionar como especialmente notorios, pero no únicos, los siguientes artículos: 2º (derechos de los pueblos indígenas), 3º (educación), 16 (garantías de legalidad), 20 (proceso penal), 27 (dominio de la Nación sobre los recursos naturales y propiedad agraria), 28 (banca central, sectores estratégicos de la economía, competencia económica y telecomunicaciones), 41 (partidos políticos, instituciones y procesos electorales), 79 (fiscalización superior de la Federación), 99 (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), 105 (controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad), 107 (juicio de amparo), 115 (municipios), 116 (organización de los Estados), 122 (régimen constitucional de la Ciudad de México) y 123 (derechos de los trabajadores).

Estos últimos artículos parecen contener verdaderos *programas de gobierno* y diseñar auténticas *políticas públicas*, más que meramente establecer los lineamientos constitucionales esenciales que hacen posibles a unos y otras, por lo que no es sorprendente que, al cambiar o ampliarse las prioridades políticas, se volviera necesaria la reforma constitucional. Las políticas públicas son mucho más dinámicas y variables que el texto constitucional, por lo que no resulta conveniente fijarlas detalladamente en éste. Otros artículos comprenden numerosas disposiciones que corresponden propiamente a la legislación secundaria. El artículo 20 constitucional, relativo a las garantías del

proceso penal, se ha convertido en un verdadero Código de Procedimientos Penales, en lugar de mencionar y definir solamente los derechos de las personas acusadas o víctimas de un delito, así como los principios más importantes de la materia.

### ¿Qué hacer?

Llegados a este punto, en el debate constitucional mexicano se han planteado *cuatro opciones* respecto a la situación actual y el futuro del texto de la Constitución de 1917. En este apartado las examinamos muy brevemente, pues constituyen el antecedente necesario de la propuesta que se desarrolla más adelante.

#### *Continuar en la dinámica actual de la reforma constitucional*

Esta opción consiste en no introducir ninguna alteración en la dinámica actual de la reforma constitucional, lo que implica mantener y quizá agravar los defectos y errores del texto constitucional que ya hemos examinado. Aunque puede argumentarse que las grandes transformaciones constitucionales están esencialmente consumadas (salvo la posibilidad de un cambio completo del modelo de Estado o de gobierno), la dinámica actual no excluye una multitud de modificaciones parciales y ajustes puntuales al texto constitucional —que podríamos llamar “microrreformas”—, cuyo número podría multiplicarse sin límite. Nos parece, por tanto, que esta opción es del todo insatisfactoria. Si bien puede pensarse que el texto actual es producto de nuestra historia y, por tanto, funcional a la realidad cambiante del país, la calidad del texto constitucional no es irrelevante para su interpretación jurídica, ni tampoco respecto de sus funciones simbólicas como instrumento de legitimidad e identidad nacionales.

#### *Moratoria de la reforma constitucional*

Esta opción ha sido propuesta por el distinguido constitucionalista Miguel Carbonell.<sup>10</sup> Implica suspender *de facto* la aprobación de nuevas reformas constitucionales, en tanto no se hayan asentado y estudiado las que se han realizado en los últimos años y, sobre todo, mientras no se expidan todas las leyes reglamentarias que exige la aplicación de las reformas recientes. La moratoria tendría la ventaja adicional de abrir un espacio para un debate más profundo sobre lo que conviene hacer con nuestro actual modelo constitucional. Sin embargo, aunque deseable, esta opción no resuelve ningún problema de fondo, por lo que tendría que combinarse con alguna otra alternativa.

<sup>10</sup>Véase su artículo “¿Por qué no una nueva Constitución?”, *Nexos*, febrero de 2014, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=18387>, visita del 25 de mayo de 2016.

## Una nueva Constitución

A fines de los años noventa, los constitucionalistas mexicanos debatieron intensamente la posibilidad de elaborar una nueva Constitución.<sup>11</sup> La mayoría de quienes se ocuparon entonces de esta cuestión opinaron que no existían las condiciones que permitieran o justificaran esta posibilidad, y es probable que tal siga siendo la postura mayoritaria. Más allá de las razones de teoría constitucional que respaldan este rechazo, no parece que las fuerzas políticas que actualmente deciden la dinámica del cambio constitucional estén dispuestas a someter a revisión los acuerdos puntuales que, con dificultades y luego de arduas negociaciones, han ido logrando en años recientes.

No obstante, existe un movimiento académico y político de importancia que argumenta, desde hace tiempo, sobre la necesidad de consumir la transición democrática del país a través de un nuevo pacto constitucional.<sup>12</sup> Nos parece, por las razones ya mencionadas, que esta opción no parece viable en un futuro próximo, pero tampoco puede descartarse del todo. Las circunstancias políticas podrían cambiar rápidamente a tal punto, que las fuerzas políticas se vieran obligadas a negociar un pacto político que desemboque en la elaboración de un nuevo texto constitucional.

### Reordenación y consolidación del texto constitucional vigente

Ante el carácter inviable o insatisfactorio de las opciones que se han examinado anteriormente, un grupo de investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México ha propuesto y presentado ya un proyecto de reordenación y consolidación del texto de la Constitución vigente, acompañado de un anteproyecto de Ley de Desarrollo Constitucional.<sup>13</sup>

Esta propuesta de revisión técnica del texto constitucional —que se explica de manera más amplia en el siguiente apartado— no es una idea nueva en nuestro país<sup>14</sup> y no carece tampoco de importantes antecedentes en el derecho constitucional com-

<sup>11</sup>Los trabajos presentados en el seminario que a tal efecto convocó el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM están reunidos en el volumen *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 1999.

<sup>12</sup>Véase Jaime Cárdenas Gracia, *Transición política y reforma constitucional en México*, 2a. ed., México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2005 y *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, 2a. ed., México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2012.

<sup>13</sup>Héctor Fix-Fierro y Diego Valadés (coords.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Anteproyecto*, 2a. ed., México, UNAM-Cámara de Diputados y Senado de la República (LXIII Legislatura)-IIDC, 2016. En el portal Web del Instituto de Investigaciones Jurídicas se encuentra un micrositio sobre el mismo proyecto.

<sup>14</sup>Diego Valadés, *El control del poder*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 1998, p. 410. Sobre las leyes de desarrollo constitucional u “orgánicas” puede verse Héctor Fix-Zamudio, “Hacia una nueva constitucionalidad. Necesidad de perfeccionar la reforma constitucional en el derecho mexicano. Las leyes orgánicas”, en *Hacia una nueva constitucionalidad, op. cit.*, pp. 191-228.

parado. En relación con esto último, entre los más significativos de los últimos años podemos citar el de la Constitución de la Confederación Helvética (Suiza) de 1999-2000. Esta Constitución fue resultado de un proceso de revisión que se inició desde los años sesenta. En 1987, el Parlamento Federal instruyó al Gobierno Federal suizo a elaborar un proyecto actualizado de texto constitucional en los siguientes términos: “El Proyecto pondrá al día el Derecho constitucional vigente, escrito y no escrito, lo presentará de manera comprensible, lo ordenará sistemáticamente y unificará el lenguaje y la densidad normativa de los preceptos individualizados”.<sup>15</sup> El mandato del Parlamento Federal intentaba encontrar una vía media entre la renovación total de la Constitución y el probable abandono del proyecto de revisión constitucional. El concepto utilizado (en alemán) para caracterizar al proceso fue el de *Nachführung*, que equivaldría al español de “actualización” o “puesta al día”, lo que no sólo implicaba una revisión formal, sino que abría espacios para un cambio de carácter material.

El diagnóstico del texto de la Constitución federal suiza de 1874, después de más de 140 revisiones parciales, era similar al que hemos esbozado más arriba en relación con la Constitución mexicana de 1917.<sup>16</sup> El ejercicio de actualización consistió en ordenar de manera clara las disposiciones en títulos, capítulos y secciones, con artículos provistos de encabezado. La uniformización del texto implicó la supresión de disposiciones anticuadas o en desuso, la elevación a rango constitucional del derecho constitucional “no escrito” (usos y costumbres constitucionales, jurisprudencia) y la “degradación” a nivel legislativo de disposiciones que no se consideró que debían estar incorporadas en el texto constitucional. En cuanto al lenguaje, se trató de darle claridad y sobriedad, modernizándolo, pero sin incurrir, en lo posible, en términos técnicos o especializados. En otras ocasiones se mantuvieron algunos términos tradicionales, pero políticamente sensibles, como el de la “soberanía” de los cantones. Al final, los cambios se consideraron suficientemente sustanciales como para hablar de una “nueva” Constitución Federal suiza.<sup>17</sup>

El proyecto que enseguida se explica es menos ambicioso que el intentado en Suiza, pero responde a una necesidad similar de “actualizar” y “poner al día” el texto constitucional.

Antes de proceder a ofrecer una sucinta explicación del alcance y la metodología del ejercicio emprendido en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, deseamos resaltar que no se trata de un ejercicio con motivación puramente académica. También tuvimos en cuenta los diversos registros acerca de la percepción social de la Constitución. En el mismo Instituto se han realizado tres encuestas sobre la cultura constitucional en México. A la pregunta de si la Constitución que tenemos es todavía “adecuada para

<sup>15</sup>Heinrich Koller y Giovanni Biaggini, “La nueva Constitución Federal suiza. Una visión general de las novedades y los aspectos más destacados”, *Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid, núms. 10-11, 2002-2003, p. 612; véase también Peter Häberle, “La revisión ‘total’ de la Constitución federal suiza de 1999/2000”, *Revista Peruana de Derecho Público*, Lima, núm. 1, 2000, pp. 73 y ss.

<sup>16</sup>Martin Kayser y Dagmar Richter, “Die neue schweizerische Bundesverfassung”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 59, 1999, pp. 998-999.

<sup>17</sup>Kayser y Richter, *op. cit.*, pp. 999 y ss.



las necesidades que tiene el país”, contestó afirmativamente el 45.6 por ciento de los encuestados en 2003, el 27.8 en 2011 y el 22.2 en 2015.<sup>18</sup> Esto indica que en tan sólo 12 años, la opinión favorable de los ciudadanos sobre la utilidad actual de la Constitución pasó de casi la mitad —lo que, por otro lado, tampoco es una proporción elevada— a poco más de una quinta parte.

Los problemas de percepción están asociados a múltiples factores, entre los que se incluye la velocidad con la que cambia el texto constitucional y la exhaustividad del contenido de la mayor parte de las reformas. La Constitución se ha convertido en un texto casi hermético, excepto para los especialistas e iniciados, y con excepción de las versiones electrónicas, es difícil disponer de un texto impreso —lo que incluye las ediciones comentadas, que son muy útiles— que se encuentre al día en un momento determinado. Aunque parezca un inconveniente menor, el nivel de conocimiento de la Constitución por la población en general ha seguido una línea decreciente en los últimos años, como lo demuestran las encuestas ya citadas. En 2003 declaraban conocer “mucho” la Constitución el 4.8 por ciento de los entrevistados; en 2011, el porcentaje bajó a 3.6; la respuesta “poco” pasó de 72.6 a 65.1 por ciento en los mismos años; y la opción “nada” se elevó de 20.3 a 27.7 por ciento.<sup>19</sup>

La estabilidad y la concisión de los textos constitucionales contribuyen a su mejor conocimiento. Piero Calamandrei aludía a la necesidad de que las leyes fueran “claras, estables y honestas”.<sup>20</sup> Cuando, por múltiples razones, los textos, en especial los constitucionales, se vuelven prolijos y abigarrados, es explicable que disminuya el interés que suscitan entre los ciudadanos, en perjuicio de la cultura jurídica que da sustento a todo Estado constitucional.

### Hacia la reordenación y consolidación del texto constitucional: criterios y metodología

En este apartado se explican, de manera necesariamente esquemática, los principales criterios y lineamientos metodológicos, de la propuesta del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM para la reordenación y consolidación del texto de la Constitución de 1917, así como para la elaboración de un anteproyecto de Ley de Desarrollo Constitucional.

<sup>18</sup>Véase Hugo A. Concha Cantú, Héctor Fix-Fierro, Julia Flores y Diego Valadés, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM-TEPJF-COFEMER, 2004, p. 147, Tabla 38 (opinó negativamente el 41.2 por ciento y 12.3 por ciento dio otra respuesta, no supo o no contestó); *Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional. Legalidad, legitimidad y rediseño del Estado*, México, UNAM-IFE, 2011, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/encuestaconstitucion/pdf/encuestaconstitucion8.pdf> (visita el 30 de mayo de 2016); Daniel A. Barceló Rojas, José María Serna de la Garza y Diego Valadés, *Percepciones sobre el federalismo en México. Encuesta Nacional de Federalismo*, México, UNAM, 2015, p. 145, Cuadro 17.

<sup>19</sup>Véase Concha Cantú *et al.*, *op. cit.*, Tabla 43, p. 152; y *Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, op. cit.*, Pregunta 30.

<sup>20</sup>*Chiarezza nella Costituzione*, Florencia, Edizione di Storia e Letteratura, 2012, p. 65.

## La “misma” Constitución de 1917

Resulta de la máxima importancia señalar que el producto del ejercicio de reordenación y consolidación del texto constitucional es esencialmente la *misma Constitución vigente*, pues no se alteran las decisiones políticas y jurídicas que contiene, aunque puedan considerarse inconvenientes o erróneas desde un punto de vista académico, ni se introducen cambios que podrían resultar necesarios o favorables, sino que solamente *se revisa y optimiza* el texto vigente del momento.<sup>21</sup> En otras palabras: no se pretende generar un texto constitucional “ideal” o “académicamente correcto”. Las propuestas e iniciativas de nuevas reformas constitucionales pertenecen al debate público y legislativo, con su dinámica propia, y es en esa sede donde deben procesarse políticamente las eventuales reformas al texto reordenado y consolidado. Las únicas adiciones significativas que se propone realizar al texto consisten en un breve Preámbulo que, a la manera de los textos constitucionales de otras naciones, forme un resumen muy breve del ideario que motiva al Poder Constituyente mexicano, y la incorporación de un párrafo al nuevo artículo 69, para hacer posible la expedición de “leyes de desarrollo constitucional”, según se explica en el siguiente apartado.

Adicionalmente, se propone respetar, como lo han hecho hasta ahora todos los decretos de reforma constitucional, el *número total de artículos del texto* (136), sin aumentarlos ni disminuirlos. El ejercicio ya realizado demuestra que es posible redistribuir el texto vigente entre los artículos existentes, sin alterar de fondo la estructura actual de la Constitución.

Del mismo modo, hemos considerado conveniente —por razones de identidad y continuidad del texto constitucional—<sup>22</sup> respetar la ubicación actual de los artículos emblemáticos de la Constitución, aunque pudiera no ser la óptima desde el punto de vista técnico. Como tales se considera a los siguientes artículos: 1º (ámbito protector de la Constitución y derechos humanos), 3º (educación), 14 y 16 (garantías de legalidad), 20 (garantías en el proceso penal), 27 (dominio directo de la Nación y propiedad agraria), 103 y 107 (reglamentación del juicio de amparo), 105 (controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad), 115 (autonomía municipal), 123 (derechos de los trabajadores) y 130 (separación entre el Estado y las asociaciones religiosas). Por lo que se refiere a los demás artículos, el proyecto respeta la posición actual de la gran mayoría de ellos.

## Reordenación

La reordenación implicó reubicar las disposiciones constitucionales en el artículo, apartado, fracción o párrafo que resultara más conveniente desde un punto de vista

<sup>21</sup>Por supuesto, la reordenación y el cambio de contexto de algunas disposiciones podría traducirse en nuevas interpretaciones de tipo sistemático, pero se trata solamente de una posibilidad que resulta difícil evaluar en este momento.

<sup>22</sup>No entramos aquí en la interesante discusión de si el texto vigente mantiene o no identidad con la Constitución original de 1917.

sistemático y técnico, sin alterar su redacción, salvo para corregir errores evidentes. Los cambios más importantes desde este punto de vista fueron los siguientes:<sup>23</sup>

- Traslado de la mayoría de las disposiciones orgánicas del Título Primero, Capítulo I (relativas a organismos constitucionales autónomos), así como del actual Apartado B del artículo 102, a un nuevo Capítulo II, intitulado “De los Organismos Protectores, Garantes y Promotores de Derechos Humanos”.
- Creación de un Capítulo III en el Título Primero, intitulado “Del Régimen Económico y Social y de la Planeación Democrática”, el cual incorpora el contenido actual de los artículos 25 a 28, así como la reglamentación de los organismos constitucionales autónomos con funciones de tipo económico y administrativo (el Banco de México, el INEGI, el INAI, el IFETEL, la COFECE y el CONEVAL).
- Creación de un Capítulo IV en el mismo Título, intitulado “De la Seguridad Pública”, el cual incorpora lo relativo al Sistema Nacional de Seguridad Pública a que se refiere el actual artículo 21. Se trata de una materia afín y próxima a la de los derechos humanos, pero que estrictamente no forma parte de ella.
- Creación de un nuevo Capítulo II en el Título Segundo, intitulado “De las Elecciones y las Consultas Populares”. Este capítulo comprende los artículos 41 a 44, y desarrolla lo relativo a las elecciones y las campañas electorales, los organismos electorales, los partidos políticos y las consultas populares.
- Creación de una Sección II dentro del Capítulo III (“Del Poder Ejecutivo”) del Título Tercero, para agrupar las disposiciones relativas a los Secretarios del Despacho y la Administración Pública Federal.
- Creación de dos capítulos en el Título Tercero: el IV, intitulado “Del Ministerio Público de la Federación y de la Fiscalía General de la República”, en razón de haberse convertido en órgano autónomo, y un VI, intitulado “De los Tribunales de la Federación”, el cual agrupa las disposiciones relativas a los tribunales y órganos judiciales de carácter federal que no pertenecen al Poder Judicial de la Federación (Tribunales Agrarios, Junta y Tribunales Federales de Conciliación y Arbitraje, Tribunal Federal de Justicia Administrativa y tribunales militares).

### *Consolidación*

La consolidación consiste en generar el texto definitivo de la Constitución a través de las siguientes operaciones:

- Mejoramiento de la redacción y la puntuación.
- Síntesis del texto vigente, suprimiendo redundancias e inconsistencias.
- Articulación en la redacción de los párrafos reordenados.
- Mejoramiento de la presentación sistemática del texto en apartados, fracciones e incisos.

<sup>23</sup>En el microsítio Web del proyecto ya mencionado se encuentra una representación gráfica de los movimientos internos del texto dentro de la Constitución, así como del texto trasladado al anteproyecto de Ley de Desarrollo Constitucional.

- Traslado del texto reglamentario al anteproyecto de Ley de Desarrollo Constitucional.

Para efectos de esto último se observaron los siguientes criterios, entre otros:

- Mantener siempre en el texto constitucional el enunciado de los derechos de las personas, así como sus restricciones y excepciones.
- Preservar el modo de elección o nombramiento, así como las atribuciones, de los titulares de los tres Poderes de la Unión, reenviando a la Ley solamente las cuestiones de procedimiento (por ejemplo, fórmula de asignación de diputados de representación proporcional).
- En cuanto a los llamados “organismos constitucionales autónomos”, se propone una regulación que establezca al respectivo organismo por su nombre, así como su objeto, dejando al Congreso de la Unión la regulación de la composición, nombramiento, sustitución, incompatibilidades y responsabilidades de sus integrantes (una materia que ha demostrado ser muy variable).
- Reenviar a la Ley de Desarrollo Constitucional las disposiciones que explican o especifican los principios constitucionales (por ejemplo, las derivadas del nuevo proceso penal acusatorio), las que formulan políticas públicas en sentido estricto (como las relativas a los pueblos indígenas), o las que establecen procedimientos o excepciones detallados, con variables susceptibles de constante modificación, como plazos, porcentajes, fechas, etcétera (por ejemplo, en materia de extinción de dominio), pero manteniendo siempre un fundamento constitucional a partir del cual pueda darse una nueva reglamentación legislativa en estas materias.

Conviene agregar que, a diferencia del proceso de reforma en Suiza, en nuestro proyecto no hemos intentado incorporar el “derecho constitucional no escrito”, que entre nosotros son principalmente los criterios de interpretación ya consolidados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La razón de no hacerlo tiene que ver con la autolimitación que el ejercicio se ha impuesto, en el sentido de no modificar el texto con agregados o interpretaciones que puedan dar lugar a debates que deben ser resueltos en la arena política.

## Propuesta de Ley de Desarrollo Constitucional

Para que la propuesta de reordenación y consolidación del texto constitucional vigente sea viable y permita una nueva dinámica de la reforma constitucional, caracterizada por un cuidado técnico más elevado y mayor estabilidad, se propone, como medida concomitante y necesaria, la aprobación de una *Ley de Desarrollo Constitucional*.

No se trata de una propuesta nueva. Conviene recordar que en 1847, en su célebre Voto Particular que se convertiría esencialmente en el Acta de Reformas a la Constitución

Federal de 1824, Mariano Otero propuso la creación de “leyes constitucionales” que reglamentarían lo relativo a los derechos del hombre y el ciudadano, a las elecciones, a la libertad de imprenta y a la Guardia Nacional, entre otras materias, leyes que no podían “alterarse ni derogarse sino mediando un espacio de seis meses entre la presentación del dictamen y su discusión” (artículo 20 del Voto y artículo 27 del Acta de Reformas). En años más recientes, Héctor Fix-Zamudio y otros autores han insistido también en la importancia de introducir en nuestro ordenamiento las “leyes orgánicas” (como se denominan, por ejemplo, en España) o las “leyes constitucionales”, como leyes de desarrollo de los preceptos constitucionales, a fin de modificar las tendencias reglamentarias actuales en el proceso de enmienda al texto constitucional.<sup>24</sup> Las llamadas “leyes orgánicas constitucionales”, “leyes constitucionales” o de “leyes desarrollo constitucional”, son leyes que requieren un quórum especial de votación que se encuentra entre el necesario para aprobar las leyes ordinarias y el requerido para una reforma constitucional. Se trata entonces de leyes que son, en principio, más rígidas que las leyes ordinarias, pero menos que el texto constitucional, pues la reforma de éste exige, en nuestro ordenamiento, la participación de las entidades federativas y la aprobación de una mayoría de ellas.

La propuesta aquí desarrollada requiere todavía determinar algunos aspectos secundarios, pero se encuentra ya definida en sus elementos esenciales, que se explican a continuación:

Si bien en otros ordenamientos existe una multiplicidad de leyes con estas características y es generalmente la Constitución la que define la materia o materias que se regularán a través de ellas, en esta propuesta se recomienda aprobar *una sola ley* con la denominación de *Ley de Desarrollo Constitucional*. Desde el punto de vista terminológico es preferible esta denominación a las alternativas de “leyes orgánicas”, que tiene una connotación precisa en nuestro derecho para referirse a las leyes que regulan la organización y funcionamiento de los poderes y otros organismos públicos, y a la de “leyes constitucionales”, que posee, en cambio, la desventaja de que no existe como categoría en el derecho mexicano, por lo que más bien se opone a la de “leyes inconstitucionales”. Se recomienda que sea una sola ley porque, aun cuando la propuesta se refiere, en plural, a “leyes de desarrollo constitucional”, resulta conveniente no multiplicar estos ordenamientos y sí identificar, en lo posible, uno solo que agrupe aquellas disposiciones que de manera más estrecha se vinculan con la materia constitucional, por constituir desprendimientos directos de la misma.

La propuesta conlleva entonces una modificación a lo que es actualmente el artículo 71 constitucional, relativo a la presentación de iniciativas al Congreso de la Unión, en los siguientes términos:

<sup>24</sup>Fix-Zamudio, “Hacia una nueva constitucionalidad. Necesidad de perfeccionar la reforma constitucional en el derecho mexicano. Las leyes orgánicas”, en *Hacia una nueva constitucionalidad*, op. cit., pp. 191-228. Un estudio más amplio y acabado es el de Sepúlveda, Ricardo, *Las leyes orgánicas constitucionales*, México, UNAM-Porrúa, 2006, con prólogo de Héctor Fix-Zamudio. Una propuesta similar a la que aquí se desarrolla, con un texto constitucional reducido y acompañado de una o dos leyes constitucionales, es la de Jacinto Héctor Pinto Muñoz, *Prolegómenos a la teoría y la reforma constitucional*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2010, pp. 267 y siguientes, aunque el autor considera que este ejercicio debe aprovecharse para perfeccionarse el ordenamiento constitucional.

El Congreso podrá expedir leyes para desarrollar el contenido de las normas constitucionales. Estas leyes podrán ser iniciadas en cualquiera de las Cámaras y para su aprobación se requerirá el voto favorable de dos tercios de los miembros presentes en cada Cámara. El Presidente de la República no podrá formular observaciones con relación a estas leyes de desarrollo constitucional. Antes de su publicación, el Presidente del Congreso consultará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación acerca de la constitucionalidad de la ley correspondiente. La Suprema Corte deberá pronunciarse en un plazo de treinta días naturales.

Como puede advertirse, se trata de una o varias leyes que se aprueban por una votación especial, con una mayoría superior a la requerida para las leyes ordinarias, pero inferior a los requisitos de la reforma constitucional. Adicionalmente se exige una consulta previa de constitucionalidad a cargo de la Suprema Corte de Justicia, por tratarse, como ya se dijo, del desarrollo de las disposiciones constitucionales, pero también de un medio para dar certidumbre constitucional a los acuerdos de las fuerzas políticas.<sup>25</sup>

La aprobación inicial de la Ley de Desarrollo Constitucional deberá darse simultáneamente con la del texto constitucional reordenado y consolidado, mediante las votaciones y el procedimiento que señala el artículo 135 de la Constitución. En sucesivas reformas por el Congreso de la Unión se requeriría sólo la aprobación por las dos terceras partes de los miembros presentes de sus cámaras, así como la opinión conforme de la Suprema Corte de Justicia; por razones evidentes, no podrá interponerse contra estas leyes el veto del Presidente de la República. También se establecerá, en el párrafo precedente al arriba propuesto, que las leyes de desarrollo constitucional no podrán ser objeto de iniciativa preferente, por tratarse de normas que forman parte del bloque constitucional, junto con la propia Constitución.

En cuanto a su contenido, se ha señalado que estará conformado por todas aquellas disposiciones que, como resultado del ejercicio de reordenación y consolidación a que se refiere el apartado anterior, se considere que no es indispensable su conservación en el texto de la Constitución. Por supuesto, esta no es una cuestión exclusivamente técnica, aunque hemos tratado de desarrollar criterios generales para orientar la transferencia normativa. En todo caso, desde ahora resulta evidente que las distintas partes que conformen la Ley de Desarrollo Constitucional deben poder modificarse de manera independiente entre sí, según la materia de que se trate, a fin de que no ocurra nuevamente con ella el proceso de desorden y falta de sistema que ha caracterizado hasta hoy la reforma de la Constitución.

## Perspectivas

En este apartado ofrecemos algunas breves reflexiones como conclusión a la propuesta central desplegada en el presente ensayo.

<sup>25</sup>A esta propuesta se podría hacer la objeción de que el traslado de materia actualmente de nivel constitucional a la Ley de Desarrollo Constitucional la degrada en su jerarquía normativa. Habría otras opciones para resolver esta cuestión, pero no podemos entrar en ellas en esta oportunidad.

En primer término, consideramos que la principal virtud de la propuesta del Instituto de Investigaciones Jurídicas —y una ventaja que ya está presente desde este momento— es que genera gran claridad sobre los problemas actuales del texto constitucional y de su reforma. Cualquiera que sea la vía de renovación constitucional que adopten las fuerzas políticas del país, la propuesta demuestra que es posible generar un texto constitucional de mucho mayor calidad, a partir del cual pueda darse un debate mucho más ordenado y claro sobre la continuación del proceso de reformas o sobre la elaboración de un nuevo texto constitucional, el que seguramente tomará en cuenta algunas de las aportaciones de nuestro ejercicio.

Estamos conscientes de que el proyecto está expuesto a críticas y objeciones. Así, por ejemplo, una cuestión sobre la que hace falta reflexionar aún más son los efectos de introducir un nivel más en la jerarquía normativa de las leyes. Esto puede ser un inconveniente inicial, pero también puede funcionar como detonador para introducir orden en el sistema legislativo en su conjunto. En la actualidad se ha multiplicado el elenco de leyes que aprueba el Congreso Federal, pues contamos con leyes “federales”, “reglamentarias”, “nacionales”, “generales” y “orgánicas”, además de las que no tienen ningún calificativo particular, sin que haya suficiente claridad sobre las características de cada una de estas categorías, lo que propicia un uso inconsistente. De paso, quizá podría lograrse también la “desconstitucionalización” del orden jurídico, si las fuerzas políticas llegaran a considerar que las materias que contiene la Ley de Desarrollo Constitucional están suficientemente aseguradas en las leyes ordinarias actuales. El impacto debería registrarse también en los demás niveles normativos, incluyendo el de las entidades federativas.

El profesor Vincenzo Ferrari —distinguido sociólogo italiano del derecho— señala que “la tendencia del derecho al desorden

Es incontrastable porque es natural. Los actores jurídicos institucionales operan porque están sujetos a las demandas de lo que ocurre en la sociedad. Las innovaciones tecnológicas, el crecimiento o la crisis de las economías, las modas culturales, los conflictos sociales, todo ello se refleja en el derecho, modificándolo y haciéndolo más complejo, menos claro y menos cierto. Más aún, por ello es que sucede frecuentemente en la historia del derecho que en el momento de más desorden se dé luego una operación de simplificación y reordenación...

En el derecho, por tanto, a etapas de gran desorden siguen fases de reordenación, pero que no clausuran la tendencia continua al cambio y, por tanto, nuevamente al desorden. Entre las varias claves de interpretación histórica del derecho, esta continua sucesión de ciclos entre orden y desorden es probablemente una de las más significativas.<sup>26</sup>

Pensamos que, después de décadas de un intenso proceso de reforma, el orden jurídico mexicano debe entrar en una nueva etapa de orden y sistematización. La reordenación y consolidación del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe ser el primer paso en tal dirección.

<sup>26</sup>Vincenzo Ferrari, *Primera lección de sociología del derecho*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2015, pp. 68 y 69 (subrayado en el original).



TABLA DE REFORMAS  
Y MODIFICACIONES  
CONSTITUCIONALES  
1920-2016



<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
---	--	------------------------------------

**Artículo 1º**

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	11ª sesión ordinaria 13 de diciembre de 1916	
	61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 14/08/2001 En vigor: 15/08/2001	LVIII Legislatura 1-IX-2000 a 31-VIII-2003
Segunda reforma	DOF: 04/12/2006 En vigor: 05/12/2006	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Tercera reforma	DOF: 10/06/2011 En vigor: 11/06/2011	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012

**Artículo 2º**

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	8ª sesión ordinaria 11 de diciembre de 1916	
	11ª sesión ordinaria 13 de diciembre de 1916	
	61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 14/08/2001 En vigor: 15/08/2001	LVIII Legislatura 1-IX-2000 a 31-VIII-2003
Segunda reforma	DOF: 22/05/2015 En vigor: 23/05/2015	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Tercera reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

**Artículo 3º**

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	8ª sesión ordinaria 11 de diciembre de 1916	
	12ª sesión ordinaria 13 de diciembre de 1916	
	13ª sesión ordinaria 14 de diciembre de 1916	
	15ª sesión ordinaria 16 de diciembre de 1916	
	61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Vicente Fox Quesada 1-XII-2000/30-XI-2006	Adiciona los párrafos segundo y tercero.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se reforma el párrafo tercero.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Adiciona los párrafos segundo y tercero.
Vicente Fox Quesada 1-XII-2000/30-XI-2006	Reformado en su integridad. El contenido de este artículo pasó a formar parte del artículo 1º.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma la fracción III del apartado A.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma el apartado A, fracción III y el apartado B, párrafo primero, y párrafo segundo, fracción IX.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
<b>Reformas legislativas</b>		
Primera reforma	DOF: 13/12/1934 En vigor: 01/12/1934 (La fecha es anterior a la publicación, pero así lo establece el decreto)	XXXVI Legislatura 1-IX-1934 a 31-VIII-1937
Segunda reforma	DOF: 30/12/1946 En vigor: 02/01/1947 A falta de disposición expresa	XI Legislatura 1-IX-1946 a 31-VIII-1949
Tercera reforma	DOF: 09/06/1980 En vigor: 10/06/1980	LI Legislatura 1-IX-1979 a 31-VIII-1982
Cuarta reforma	DOF: 28/01/1992 En vigor: 29/01/1992	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Quinta reforma	DOF: 05/03/1993 En vigor: 06/03/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Fe de erratas	DOF: 09/03/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Sexta reforma	DOF: 12/11/2002 En vigor: 13/11/2002	LVIII Legislatura 1-IX-2000 a 31-VIII-2003
Séptima reforma	DOF: 10/06/2011 En vigor: 11/06/2011	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012
Octava reforma	DOF: 09/02/2012 En vigor: 10/02/2012	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012
Novena reforma	DOF: 26/02/2013 En vigor: 27/02/2013	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Décima reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

**Artículo 4º**

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	8ª sesión ordinaria 11 de diciembre de 1916
	14ª sesión ordinaria 15 de diciembre de 1916
	16ª sesión ordinaria 18 de diciembre de 1916
	64ª sesión ordinaria 27 de enero de 1917

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Lázaro Cárdenas del Río 1-XII-1934/30-XI-1940	Reformado en su integridad.
Miguel Alemán Valdés 1-XII-1946/30-XI-1952	Reformado en su integridad.
José López Portillo y Pacheco 1-XII-1976/30-XI-1982	Adiciona la fracción VIII, y la actual fracción VIII pasa a ser IX.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Deroga la fracción IV; reforma la fracción I dividiéndola en fracción I y II. La fracción II pasa a ser III y la fracción III pasa a ser IV. El decreto no lo menciona pero se reforma el inciso c) de la nueva fracción II.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reformado en su integridad.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Fe de erratas al párrafo primero.
Vicente Fox Quesada 1-XII-2000/30-XI-2006	Adicionado en su párrafo primero, fracciones III, V y VI.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se modifica el segundo párrafo.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se reforman el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforman las fracciones III, VII y VIII y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma el párrafo primero y las fracciones III y VIII.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
<b>Reformas legislativas</b>		
Primera reforma	DOF: 31/12/1974 En vigor: 01/01/1975	XLIX Legislatura 1-IX-1973 a 31-VIII-1976
Segunda reforma	DOF: 18/03/1980 En vigor: 19/03/1980	LI Legislatura 1-IX-1979 a 31-VIII-1982
Tercera reforma	DOF: 03/02/1983 En vigor: 04/02/1983	LII Legislatura 1-IX-1982 a 31-VIII-1985
Cuarta reforma	DOF: 07/02/1983 En vigor: 08/02/1983	LII Legislatura 1-IX-1982 a 31-VIII-1985
Quinta reforma	DOF: 28/01/1992 En vigor: 29/01/1992	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Sexta reforma	DOF: 28/06/1999 En vigor: 29/06/1999	LVII Legislatura 1-IX-1997 a 31-VIII-2000
Séptima reforma	DOF: 07/04/2000 En vigor: 08/04/2000	LVII Legislatura 1-IX-1997 a 31-VIII-2000
Fe de erratas	DOF: 12/04/2000	LVII Legislatura 1-IX-1997 a 31-VIII-2000
Octava reforma	DOF: 14/08/2001 En vigor: 15/08/2001	LVIII Legislatura 1-IX-2000 a 31-VIII-2003
Novena reforma	DOF: 30/04/2009 En vigor: 01/05/2009	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Décima reforma	DOF: 12/10/2011 En vigor: 13/10/2011	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012
Undécima reforma	DOF: 12/10/2011 En vigor: 13/10/2011	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012
Duodécima reforma	DOF: 13/10/2011 En vigor: 14/10/2011	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012
Décima tercera reforma	DOF: 08/02/2012 En vigor: 09/02/2012	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012
Décima cuarta reforma	DOF: 17/06/2014 En vigor: 18/06/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015

**Artículo 5º**

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	10ª sesión ordinaria
	12 de diciembre de 1916
	17ª sesión ordinaria
	19 de diciembre de 1916
	23ª sesión ordinaria
	26 de diciembre de 1916

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Reformado en su integridad. El contenido de este artículo pasó a formar parte del artículo 5.
José López Portillo y Pacheco 1-XII-1976/30-XI-1982	Adiciona el párrafo tercero.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Adiciona el párrafo tercero y el actual párrafo tercero pasa a ser cuarto.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Adiciona el párrafo cuarto y el actual párrafo pasa a ser el quinto.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Adiciona el párrafo primero y se recorren los párrafos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto, para convertirse en segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Adiciona el párrafo quinto y se recorren los párrafos quinto y sexto, para convertirse en sexto y séptimo.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma y adiciona el último párrafo. En realidad reforma el párrafo séptimo y adiciona los párrafos octavo y noveno.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Fe de erratas al último párrafo.
Vicente Fox Quesada 1-XII-2000/30-XI-2006	Deroga el párrafo primero.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se adiciona un párrafo noveno.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se adiciona un párrafo décimo.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se reforman los párrafos sexto y séptimo.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se adiciona un párrafo tercero.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se reforma el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se adiciona un octavo párrafo, recorriéndose en su orden los subsecuentes.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
	24ª sesión ordinaria 27 de diciembre de 1916	
	25ª sesión ordinaria 28 de diciembre de 1916	
	57ª sesión ordinaria 23 de enero de 1917	
	58ª sesión ordinaria 23 de enero de 1917	
	64ª sesión ordinaria 27 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 17/11/1942 En vigor: 20/11/1942 A falta de disposición expresa	XXXVIII Legislatura 1-IX-1940 a 31-VIII-1943
Segunda reforma	DOF: 31/12/1974 En vigor: 01/01/1975	XLIX Legislatura 1-IX-1973 a 31-VIII-1976
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Tercera reforma	DOF: 06/04/1990 En vigor: 07/04/1990	LIV Legislatura 1-IX-1988 a 31-VIII-1991
Cuarta reforma	DOF: 28/01/1992 En vigor: 29/01/1992	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Quinta reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

### Artículo 6º

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	10ª sesión ordinaria 12 de diciembre de 1916	
	14ª sesión ordinaria 15 de diciembre de 1916	
	61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 06/12/1977 En vigor: 07/12/1977	L Legislatura 1-IX-1976 a 31-VIII-1979
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Segunda reforma	DOF: 20/07/2007 En vigor: 21/07/2007	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Tercera reforma	DOF: 13/11/2007 En vigor: 14/11/2007	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Manuel Ávila Camacho 1-XII-1940/30-XI-1946	Reforma el segundo párrafo.
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Con esta reforma, el contenido del artículo 4º pasó a formar parte de este artículo.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Modifica el párrafo segundo.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reformado.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reforma el párrafo quinto.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma el párrafo segundo.
José López Portillo y Pacheco 1-XII-1976/30-XI-1982	Reformado en su integridad.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Modificado.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se reforma el primer párrafo.



<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Cuarta reforma	DOF: 11/06/2013 En vigor: 12/06/2013	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Quinta reforma	DOF: 07/02/2014 En vigor: 08/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Sexta reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

**Artículo 7º**

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	17ª sesión ordinaria 19 de diciembre de 1916  18ª sesión ordinaria 20 de diciembre de 1916  19ª sesión ordinaria 21 de diciembre de 1916  64ª sesión ordinaria 27 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Reimpresión	DOF: 6/10/1986	
Primera reforma	DOF: 11/06/2013 En vigor: 12/06/2013	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015

**Artículo 8º**

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	10ª sesión ordinaria 12 de diciembre de 1916  14ª sesión ordinaria 15 de diciembre de 1916  61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Sin reformas		

**Artículo 9º**

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	20ª sesión ordinaria 22 de diciembre de 1916	
---	---	--

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma el párrafo primero y se adicionan los párrafos segundo, tercero y cuarto, pasando el actual párrafo segundo a ser apartado A del párrafo cuarto, y un apartado B al artículo.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforman las fracciones I, IV y V del apartado A, y se adiciona una fracción VIII.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma el apartado A, párrafo primero y fracción VIII, párrafos cuarto, quinto y décimo sexto.
	Modifica el párrafo segundo.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reformado en su integridad.
	Modifica el párrafo primero.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
	61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Sin reformas		
<b>Artículo 10</b>		
Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	17ª sesión ordinaria 19 de diciembre de 1916	
	61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 22/10/1971 En vigor: 26/01/1972 La entrada en vigor de esta reforma constitucional quedó condicionada, según el propio decreto, “a la entrada en vigor de la Ley Federal Reglamentaria a que la misma se refiere”. Dicha ley fue la actual Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, publicada el 11 de enero de 1972, en vigor 15 días después de su publicación.	XLVIII Legislatura 1-IX-1970 a 31-VIII-1973
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
<b>Artículo 11</b>		
Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	17ª sesión ordinaria 19 de diciembre de 1916	
	61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Primera reforma	DOF: 10/06/2011 En vigor: 11/06/2011	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012
Segunda reforma	DOF: 15/08/2016 En vigor: 16/08/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

---

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
	Modifica el párrafo segundo.
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Reformado en su integridad.
	Modificado.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Modificado. Se modifica el primer párrafo.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma el párrafo segundo.

---

<i>Artículo constitucional</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i>	
<i>Debate constitucional</i>	<i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
<i>Cronología de reformas</i>		

**Artículo 12**

Debate constitucional	17ª sesión ordinaria
Congreso Constituyente (1916-1917)	19 de diciembre de 1916

Reformas legislativas

Sin reformas

**Artículo 13**

Debate constitucional	35ª sesión ordinaria
Congreso Constituyente (1916-1917)	8 de enero de 1917

37ª sesión ordinaria  
10 de enero de 1917

Reformas legislativas

Reimpresión

DOF: 06/10/1986

Sin reformas

**Artículo 14**

Debate constitucional	18ª sesión ordinaria
Congreso Constituyente (1916-1917)	20 de diciembre de 1916
	19ª sesión ordinaria
	21 de diciembre de 1916

Reformas legislativas

Reimpresión

DOF: 06/10/1986

Primera reforma

DOF: 09/12/2005

En vigor: 10/12/2005

LIX Legislatura

1-IX-2003 a 31-VIII-2006

**Artículo 15**

Debate constitucional	18ª sesión ordinaria
Congreso Constituyente (1916-1917)	20 de diciembre de 1916
	19ª sesión ordinaria
	21 de diciembre de 1916
	61ª sesión ordinaria
	25 de enero de 1917

Reformas legislativas

Reimpresión

DOF: 06/10/1986

Primera reforma

DOF: 10/06/2011

En vigor: 11/06/2011

LXI Legislatura

1-IX-2009 a 31-VIII-2012



<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
---	--	------------------------------------

### Artículo 16

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	18ª sesión ordinaria 20 de diciembre de 1916  21ª sesión ordinaria 23 de diciembre de 1916  24ª sesión ordinaria 27 de diciembre de 1916  27ª sesión ordinaria 2 de enero de 1917  38ª sesión ordinaria 11 de enero de 1917  40ª sesión ordinaria 13 de enero de 1917  61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 03/02/1983 En vigor: 04/02/1983	LII Legislatura 1-IX-1982 a 31-VIII-1985
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Segunda reforma	DOF: 03/09/1993 En vigor: 04/09/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Fe de erratas	DOF: 06/09/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Tercera reforma	DOF: 03/07/1996 En vigor: 04/07/1996	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Cuarta reforma	DOF: 08/03/1999 En vigor: 09/03/1999	LVII Legislatura 1-IX-1997 a 31-VIII-2000
Quinta reforma	DOF: 18/06/2008 En vigor: 19/06/2008	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Sexta reforma	DOF: 01/06/2009 En vigor: 02/06/2009	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Fe de erratas	DOF: 25/06/2009	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009

### Artículo 17

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	18ª sesión ordinaria 20 de diciembre de 1916
---	---

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Adiciona los párrafos, sexto y séptimo.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Modifica los párrafos cuarto, quinto y sexto.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reforma el párrafo primero, segundo y tercero; el tercero pasa a el quinto. Adiciona el párrafo tercero, cuarto, sexto y séptimo. Los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo pasan a su octavo, noveno, décimo y undécimo.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Fe de erratas en la rúbrica.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Adiciona el párrafo noveno y décimo, y se recorren los subsecuentes.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma el párrafo segundo.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Reformado. En el segundo artículo transitorio del decreto se establece un plazo de 8 años para implementar el sistema penal procesal de corte acusatorio a nivel federal.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se adiciona un segundo párrafo y se recorren los subsecuentes.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	La errata se refiere a un término dentro del cuerpo del artículo.



<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
	19ª sesión ordinaria 21 de diciembre de 1916	
	64ª sesión ordinaria 27 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 17/03/1987 En vigor: 18/03/1987	LIII Legislatura 1-IX-1985 a 31-VIII-1988
Segunda reforma	DOF: 18/06/2008 En vigor: 19/06/2008	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Tercera reforma	DOF: 29/07/2010 En vigor: 30/07/2010	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012
Cuarta reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

### Artículo 18

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	22ª sesión ordinaria 25 de diciembre de 1916	
	24ª sesión ordinaria 27 de diciembre de 1916	
	28ª sesión ordinaria 3 de enero de 1917	
	64ª sesión ordinaria 27 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 23/02/1965 En vigor: 28/02/1965	XLVI Legislatura 1-IX-1964 a 31-VIII-1967
Segunda reforma	DOF: 04/02/1977 En vigor: 05/02/1977	L Legislatura 1-IX-1976 a 31-VIII-1979
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Tercera reforma	DOF: 14/08/2001 En vigor: 15/08/2001	LVIII Legislatura 1-IX-2000 a 31-VIII-2003
Cuarta reforma	DOF: 12/12/2005 En vigor: 12/03/2006	LIX Legislatura 1-IX-2003 a 31-VIII-2006
Quinta reforma	DOF: 18/06/2008 En vigor: 19/06/2008	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Sexta reforma	DOF: 10/06/2011 En vigor: 11/06/2011	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reformado en su integridad.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Reformado.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma párrafo séptimo.
Gustavo Díaz Ordaz 1-XII-1964/30-XI-1970	Reformado en su integridad.
José López Portillo y Pacheco 1-XII-1976/30-XI-1982	Adiciona el párrafo quinto.  Modifica los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto.
Vicente Fox Quesada 1-XII-2000/30-XI-2006	Adiciona el párrafo sexto.
Vicente Fox Quesada 1-XII-2000/30-XI-2006	Reforma el párrafo cuarto. Adiciona los párrafos quinto y sexto, pasando los actuales quinto y sexto a ser séptimo y octavo.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Reformado.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se modifica el segundo párrafo del artículo.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Séptima reforma	DOF: 02/07/2015 En vigor: 03/07/2015	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Octava reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

### Artículo 19

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	26ª sesión ordinaria 29 de diciembre de 1916  61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Primera reforma	DOF: 03/09/1993 En vigor: 04/09/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Fe de erratas	DOF: 06/09/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Segunda reforma	DOF: 08/03/1999 En vigor: 09/03/1999	LVII Legislatura 1-IX-1997 a 31-VIII-2000
Tercera reforma	DOF: 18/06/2008 En vigor: 19/06/2008	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Cuarta reforma	DOF: 14/07/2011 En vigor: 15/07/2011	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012

### Artículo 20

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	27ª sesión ordinaria 2 de enero de 1917  29ª sesión ordinaria 4 de enero de 1917  31ª sesión ordinaria 5 de enero de 1917  64ª sesión ordinaria 27 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Fe de erratas	DOF: 06/02/1917	

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforman los párrafos cuarto y sexto.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforman los párrafos tercero y cuarto.
	Modifica el último párrafo.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reforma los párrafos primero y segundo.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Fe de erratas en la rúbrica.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma el párrafo primero. Adiciona el párrafo segundo. Se recorren los párrafos segundo y tercero para convertirse en tercero y cuarto respectivamente.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Reformado.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se reforma el segundo párrafo.
Venustiano Carranza 14-XII-1914/30-IV-1917	Fe de erratas a la fracción V.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha</i> <i>de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF</i> <i>y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Primera reforma	DOF: 02/12/1948 En vigor: 05/12/1948 A falta de disposición expresa	XL Legislatura 1-IX-1946 a 31-VIII-1949
Segunda reforma	DOF: 14/01/1985 En vigor: 14/07/1985	LII Legislatura 1-IX-1982 a 31-VIII-1985
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Tercera reforma	DOF: 03/09/1993 En vigor: 04/09/1993 Con excepción del primer párrafo de la fracción I, el cual entró en vigor hasta el 03/09/1994.	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Fe de erratas	DOF: 06/09/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Cuarta reforma	DOF: 03/07/1996 En vigor: 04/07/1996	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Quinta reforma	DOF: 21/09/2000 En vigor: 21/03/2001	LVIII Legislatura 1-IX-2000 a 31-VIII-2003
Sexta reforma	DOF: 18/06/2008 En vigor: 19/06/2008	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Séptima reforma	DOF: 14/07/2011 En vigor: 15/07/2011	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012

## Artículo 21

Debate constitucional	27ª sesión ordinaria	
Congreso Constituyente (1916-1917)	2 de enero de 1917	
	30ª sesión ordinaria	
	5 de enero de 1917	
	31ª sesión ordinaria	
	5 de enero de 1917	
	39ª sesión ordinaria	
	12 de enero de 1917	
	40ª sesión ordinaria	
	13 de enero de 1917	
	61ª sesión ordinaria	
	25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 03/02/1983 En vigor: 04/02/1983	LII Legislatura 1-IX-1982 a 31-VIII-1985

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Miguel Alemán Valdés 1-XII-1946/30-XI-1952	Reforma y adiciona la fracción I. El decreto no lo menciona, pero también reforma el párrafo primero.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reforma la fracción I.  Modifica las fracciones III, V, VI y VII.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reforma el párrafo primero. Reforma la fracción I, II, IV, VIII, IX. Adiciona dos párrafos.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Fe de erratas en la rúbrica.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma la fracción I. Reforma el penúltimo párrafo.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma el párrafo inicial y la fracción IV. Agrupa el contenido del artículo en el apartado A y se deroga el último párrafo. Adiciona el apartado B.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Reformado.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se reforma la fracción V del apartado C.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reformado en su integridad.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Segunda reforma	DOF: 31/12/1994 En vigor: 01/01/1995	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Tercera reforma	DOF: 03/07/1996 En vigor: 04/07/1996	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Cuarta reforma	DOF: 20/06/2005 En vigor: 21/06/2005	LIX Legislatura 1-IX-2003 a 31-VIII-2006
Quinta reforma	DOF: 18/06/2008 En vigor: 19/06/2008	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Sexta reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

### Artículo 22

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	35ª sesión ordinaria 8 de enero de 1917  39ª sesión ordinaria 12 de enero de 1917  61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 28/12/1982 En vigor: 29/12/1982	LII Legislatura 1-IX-1982 a 31-VIII-1985
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Segunda reforma	DOF: 03/07/1996 En vigor: 04/07/1996	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Tercera reforma	DOF: 08/03/1999 En vigor: 09/03/1999	LVII Legislatura 1-IX-1997 a 31-VIII-2000
Cuarta reforma	DOF: 09/12/2005 En vigor: 10/12/2005	LIX Legislatura 1-IX-2003 a 31-VIII-2006
Quinta reforma	DOF: 18/06/2008 En vigor: 19/06/2008	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Sexta reforma	DOF: 27/05/2015 En vigor: 28/05/2015	LXII Legislatura: 1-IX-2012 a 31-VIII-2015

### Artículo 23

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	29ª sesión ordinaria 4 de enero de 1917  30ª sesión ordinaria 5 de enero de 1917  61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
---	---	--

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Adiciona los párrafos cuarto, quinto y sexto.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Se reforma el párrafo primero.
Vicente Fox Quesada 1-XII-2000/30-XI-2006	Adiciona el párrafo quinto, recorriéndose los actuales párrafos quinto y sexto, que pasan a ser sexto y séptimo respectivamente.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Reformado.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma el párrafo noveno y párrafo décimo, inciso a).
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reformado en su integridad.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Modifica el último párrafo. Reforma el párrafo segundo.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Adiciona el párrafo tercero. Se recorre el párrafo tercero para convertirse en cuarto.
Vicente Fox Quesada 1-XII-2000/30-XI-2006	Reforma el párrafo primero. Deroga el párrafo cuarto.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Reformado.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma el párrafo segundo, fracción II.



<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
---	--	------------------------------------

Reformas legislativas

Sin reformas

**Artículo 24**

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	29ª sesión ordinaria 4 de enero de 1917  65ª sesión ordinaria 27 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 28/01/1992 En vigor: 29/01/1992	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Segunda reforma	DOF: 19/07/2013 En vigor: 20/07/2013	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015

**Artículo 25**

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	29ª sesión ordinaria 4 de enero de 1917  30ª sesión ordinaria 5 de enero de 1917  31ª sesión ordinaria 5 de enero de 1917  61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 03/02/1983 En vigor: 04/02/1983	LII Legislatura 1-IX-1982 a 31-VIII-1985
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Segunda reforma	DOF: 28/06/1999 En vigor: 29/06/1999	LVII Legislatura 1-IX-1997 a 31-VIII-2000
Tercera reforma	DOF: 05/06/2013 En vigor: 06/06/2013	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Cuarta reforma	DOF: 20/12/2013 En vigor: 21/12/2013	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Quinta reforma	DOF: 26/05/2015 En vigor: 27/05/2015	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015

**Artículo 26**

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	29ª sesión ordinaria 4 de enero de 1917
---	--

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reformado en su integridad.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma el primer párrafo.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reformado en su integridad. El contenido de este artículo pasó a formar parte del artículo 16.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Modifica los párrafos segundo, tercero, quinto y sexto. Reforma el párrafo primero.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforman los párrafos primero y último.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforman los párrafos cuarto, sexto y octavo.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose en su orden los subsecuentes.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
	30ª sesión ordinaria 5 de enero de 1917	
	61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 03/02/1983 En vigor: 04/02/1983	LII Legislatura 1-IX-1982 a 31-VIII-1985
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Segunda reforma	DOF: 07/04/2006 En vigor: 07/04/006	LIX Legislatura 1-IX-2003 a 31-VIII-2006
Tercera reforma	DOF: 05/06/2013 En vigor: 06/06/2013	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Cuarta reforma	DOF: 10/02/2014 En vigor: 11/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Quinta reforma	DOF: 27/01/2016 En vigor: 28/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018
Sexta reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

## Artículo 27

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	66ª sesión ordinaria 29 de enero de 1917  Sesión permanente 29, 30 y 31 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 10/01/1934 En vigor: 13/01/1934 A falta de disposición expresa	XXXV Legislatura 1-IX-1932 a 31-VIII-1934
Segunda reforma	DOF: 06/12/1937 En vigor: 09/12/1937 A falta de disposición expresa	XXXVII Legislatura 1-IX-1937 a 30-VIII-1940
Tercera reforma	DOF: 09/11/1940 En vigor: 12/11/1940 A falta de disposición expresa	XXXVIII Legislatura 1-IX-1940 a 31-VIII-1943
Cuarta reforma	DOF: 21/04/1945 En vigor: 24/04/1945 A falta de disposición expresa	XXXIX Legislatura 1-IX-1943 a 31-VIII-1946
Quinta reforma	DOF: 12/02/1947 En vigor: 15/02/1947 A falta de disposición expresa	XL Legislatura 1-IX-1946 a 31-VIII-1949

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reformado en su integridad. El contenido de este artículo pasó a formar parte del artículo 16.
Vicente Fox Quesada 1-XII-2000/30-XI-2006	Modifica el párrafo tercero. Se establecen los apartados A y B.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforman el párrafo primero y tercero del apartado A.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforman los párrafos segundo y cuarto del apartado A y se adiciona un apartado C.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se adicionan los párrafos sexto y séptimo al apartado B.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma el apartado B, párrafo primero.
Abelardo L. Rodríguez 2-IX-1932/30-XI-1934	Reformado en su integridad.
Lázaro Cárdenas del Río 1-XII-1934/30-XI-1940	Reforma la fracción VII.
Lázaro Cárdenas del Río 1-XII-1934/30-XI-1940	Reforma el párrafo sexto.
Manuel Ávila Camacho 1-XII-1940/30-XI-1946	Reforma el párrafo quinto.
Miguel Alemán Valdés 1-XII-1946/30-XI-1952	Reforma las fracciones X, XIV y XV.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha</i> <i>de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF</i> <i>y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Sexta reforma	DOF: 02/12/1948 En vigor: 03/12/1948	XL Legislatura 1-IX-1946 a 31-VIII-1949
Séptima reforma	DOF: 20/01/1960 En vigor: 20/01/1960 Entra en vigor a partir de la fecha de su publicación	XLIV Legislatura 1-IX-1958 a 31-VIII-1961
Octava reforma	DOF: 29/12/1960 En vigor: 29/12/1960 Entra en vigor a partir de la fecha de su publicación	XLIV Legislatura 1-IX-1958 a 31-VIII-1961
Fe de erratas	DOF: 07/01/1961	XLIV Legislatura 1-IX-1958 a 31-VIII-1961
Novena reforma	DOF: 08/10/1974 En vigor: 08/10/1974 Entra en vigor a partir de la fecha de su publicación	XLIX Legislatura 1-IX-1973 a 31-VIII-1976
Décima reforma	DOF: 06/02/1975 En vigor: 06/02/1975 Entra en vigor a partir de la fecha de su publicación	XLIX Legislatura 1-IX-1973 a 31-VIII-1976
Undécima reforma	DOF: 06/02/1976 En vigor: 05/06/1976	XLIX Legislatura 1-IX-1973 a 31-VIII-1976
Duodécima reforma	DOF: 06/02/1976 En vigor: 07/02/1976	XLIX Legislatura 1-IX-1973 a 31-VIII-1976
Décima tercera reforma	DOF: 03/02/1983 En vigor: 04/02/1983	LII Legislatura 1-IX-1982 a 31-VIII-1985
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Décima cuarta reforma	DOF: 10/08/1987 En vigor: 11/08/1987	LIII Legislatura 1-IX-1985 a 31-VIII-1988
Décima quinta Reforma	DOF: 06/01/1992 En vigor: 07/01/1992	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Décima sexta reforma	DOF: 28/01/1992 En vigor: 29/01/1992	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Décima séptima reforma	DOF: 13/10/2011 En vigor: 14/10/2011	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Miguel Alemán Valdés 1-XII-1946/30-XI-1952	Reforma la fracción I y el párrafo séptimo.
Adolfo López Mateos 1-XII-1958/30-XI-1964	Reforma los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo. Reforma la fracción I, párrafos primero y segundo.
Adolfo López Mateos 1-XII-1958/30-XI-1964	Adiciona el párrafo sexto.
Adolfo López Mateos 1-XII-1958/30-XI-1964	Fe de erratas al párrafo sexto.
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Reforma las fracciones VI, párrafo primero; XI, inciso c), XII, párrafo primero, y XVII, inciso a).
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Adiciona el párrafo sexto. Adiciona el párrafo séptimo.
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Reforma el párrafo tercero.
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Adiciona el párrafo octavo.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Adiciona las fracciones XIX y XX.  Modifica los párrafos quinto y sexto. Modifica la fracción I, primer y segundo párrafo, las fracciones V, VI, segundo y tercer párrafo; fracción VIII incisos a), b) y c), párrafos primero y segundo, y las fracciones XVIII, XIX y XX.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reforma el párrafo tercero.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reforma el párrafo tercero. Reforma las fracciones IV, VI, primer párrafo, VII, XV y XVII. Adiciona los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX. Deroga las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reforma las fracciones II y III.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se adiciona un segundo párrafo a la fracción XX.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha</i> <i>de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF</i> <i>y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Décima octava reforma	DOF: 11/06/2013 En vigor: 12/06/2013	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Décima novena reforma	DOF: 20/12/2013 En vigor: 21/12/2013	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Vigésima reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

### Artículo 28

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	39ª sesión ordinaria 12 de enero de 1917  45ª sesión ordinaria 16 de enero de 1917  46ª sesión ordinaria 17 de enero de 1917  64ª sesión ordinaria 27 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 17/11/1982 En vigor: 18/11/1982	LII Legislatura 1-IX-1982 a 31-VIII-1985
Segunda reforma	DOF: 03/02/1983 En vigor: 04/02/1983	LII Legislatura 1-IX-1982 a 31-VIII-1985
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Tercera reforma	DOF: 27/06/1990 En vigor: 28/06/1990	LIV Legislatura 1-IX-1988 a 31-VIII-1991
Cuarta reforma	DOF: 20/08/1993 En vigor: 21/08/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Fe de erratas	DOF: 23/08/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Quinta reforma	DOF: 02/03/1995 En vigor: 03/03/1995	LVI Legislatura: 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Sexta reforma	DOF: 11/06/2013 En vigor: 12/06/2013	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Séptima reforma	DOF: 20/12/2013 En vigor: 21/12/2013	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Octava reforma	DOF: 10/02/2014 En vigor: 11/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma el párrafo sexto.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma el párrafo sexto y se adiciona un párrafo séptimo, recorriéndose los subsecuentes en su orden.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforman el párrafo quinto y párrafo décimo, fracción VI, párrafos primero y segundo.
José López Portillo y Pacheco 1-XII-1976/30-XI-1982	Adiciona el párrafo quinto.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reformado en su integridad.  Modifica el párrafo primero. Modifica el párrafo segundo. Modifica el párrafo séptimo.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Deroga el párrafo quinto.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reforma el párrafo cuarto. Adiciona el párrafo sexto y séptimo y se recorren los párrafos sexto al décimo para ser octavo a duodécimo.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Fe de erratas al párrafo séptimo.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma el párrafo cuarto.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma el párrafo segundo y se adicionan los párrafos decimotercero al trigésimo.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforman los párrafos cuarto y sexto, y se adiciona un párrafo octavo, recorriéndose los subsecuentes en su orden.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma la fracción VII del párrafo vigésimo tercero.



<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha</i> <i>de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF</i> <i>y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Novena reforma	DOF: 27/05/2015 En vigor: 28/05/2015	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Décima reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

**Artículo 29**

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	38ª sesión ordinaria 11 de enero de 1917 40ª sesión ordinaria 13 de enero de 1917 61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 21/04/1981 En vigor: 22/04/1981	LI Legislatura 1-IX-1979 a 31-VIII-1982
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Segunda reforma	DOF: 02/08/2007 En vigor: 03/08/2007	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Tercera reforma	DOF: 10/06/2011 En vigor: 11/06/2011	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012
Cuarta reforma	DOF: 10/02/2014 En vigor: 11/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015

**Artículo 30**

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	45ª sesión ordinaria 16 de enero de 1917 47ª sesión ordinaria 17 de enero de 1917 50ª sesión ordinaria 19 de enero de 1917 51ª sesión ordinaria 19 de enero de 1917 54ª sesión ordinaria 21 de enero de 1917 64ª sesión ordinaria 27 de enero de 1917	
---	--	--

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma el párrafo vigésimo, fracción XII.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforman los párrafos noveno y vigésimo tercero, fracción VII.
José López Portillo y Pacheco 1-XII-1976/30-XI-1982	Reformado en su integridad.
	Modificado.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Reformado.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se modifica el primer párrafo.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma el primer párrafo.

DE LOS MEXICANOS

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
<b>Reformas legislativas</b>		
Primera reforma	DOF: 18/01/1934 En vigor: 21/01/1934 A falta de disposición expresa	XXXV Legislatura 1-IX-1932 a 31-VIII-1934
Segunda reforma	DOF: 26/12/1969 En vigor: 29/12/1969	XLVII Legislatura 1-IX-1967 a 31-VIII-1970
Tercera reforma	DOF: 31/12/1974 En vigor: 01/01/1975	XLIX Legislatura 1-IX-1973 a 31-VIII-1976
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Cuarta reforma	DOF: 20/03/1997 En vigor: 20/03/1998	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997

### Artículo 31

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	45ª sesión ordinaria 16 de enero de 1917  47ª sesión ordinaria 17 de enero de 1917  51ª sesión ordinaria 19 de enero de 1917  64ª sesión ordinaria 27 de enero de 1917	
<b>Reformas legislativas</b>		
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Primera reforma	DOF: 05/03/1993 En vigor: 06/03/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Fe de erratas	DOF: 29/03/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Segunda reforma	DOF: 25/10/1993 En vigor: 24/11/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Tercera reforma	DOF: 12/11/2002 En vigor: 13/11/2002	LVIII Legislatura 1-IX-2000 a 31-VIII-2003
Cuarta reforma	DOF: 09/02/2012 En vigor: 10/02/2012	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012
Quinta Reforma	DOF 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Abelardo L. Rodríguez 2-IX-1932/30-XI-1934	Reformado en su integridad.
Gustavo Díaz Ordaz 1-XII-1964/30-XI-1970	Reforma la fracción II del apartado A.
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Reforma la fracción II del apartado B.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Modifica el apartado A, fracción I. Modifica el apartado B, fracción I. Reforma la fracción II; adiciona la fracción III; recorre la fracción III para convertirse en IV, todas del apartado A. Reforma la fracción II del apartado B.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Modifica las fracciones II y III. Reforma la fracción I.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Fe de erratas de la fracción I del artículo.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reforma la fracción IV.
Vicente Fox Quesada 1-XII-2000/30-XI-2006	Adiciona la fracción I.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se reforma la fracción I.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma la fracción IV.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
<b>Artículo 32</b>		
Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	45ª sesión ordinaria 16 de enero de 1917  51ª sesión ordinaria 19 de enero de 1917  64ª sesión ordinaria 27 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 15/12/1934 En vigor: 15/12/1934 Entra en vigor a partir de la fecha de su publicación	XXXVI Legislatura 1-IX-1934 a 31-VIII-1937
Segunda reforma	DOF: 10/02/1944 En vigor: 13/02/1944 A falta de disposición expresa	XXXIX Legislatura 1-IX-1943 a 31-VIII-1946
Tercera reforma	DOF: 20/03/1997 En vigor: 20/03/1998	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997

<b>Artículo 33</b>		
Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	48ª sesión ordinaria 18 de enero de 1917  59ª sesión ordinaria 24 de enero de 1917  Sesión permanente 29, 30 y 31 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Primera reforma	DOF: 10/06/2011 En vigor: 11/06/2011	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012

<b>Artículo 34</b>		
Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	57ª sesión ordinaria 23 de enero de 1917	

DE LOS MEXICANOS

---

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Lázaro Cárdenas del Río 1-XII-1934/30-XI-1940	Reformado en su integridad.
Manuel Ávila Camacho 1-XII-1940/30-XI-1946	Reforma el segundo párrafo.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reformado en su integridad.

---

DE LOS EXTRANJEROS

---

	Modifica el párrafo primero.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Modifica el primer párrafo.

---

DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS

---

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
	63ª sesión ordinaria 26 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 17/10/1953 En vigor: 20/10/1953 A falta de disposición expresa	XLII Legislatura 1-IX-1952 a 31-VIII-1955
Segunda reforma	DOF: 22/12/1969 En vigor: 22/12/1969 Entra en vigor a partir de la fecha de su publicación	XLVII Legislatura 1-IX-1967 a 31-VIII-1970
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	

#### Artículo 35

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	57ª sesión ordinaria 23 de enero de 1917  63ª sesión ordinaria 26 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Reimpresión	DOF: 6/10/1986	
Primera reforma	DOF: 06/04/1990 En vigor: 07/04/1990	LIV Legislatura 1-IX-1988 a 31-VIII-1991
Segunda reforma	DOF: 22/08/1996 En vigor: 23/08/1996	LVI Legislatura: 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Tercera reforma	DOF: 09/08/2012 10/08/2012	LXI Legislatura: 1-IX-2009 a 31-VIII-2012
Cuarta reforma	DOF: 10/02/2014 11/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015

#### Artículo 36

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	57ª sesión ordinaria 23 de enero de 1917  63ª sesión ordinaria 26 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Primera reforma	DOF: 06/04/1990 En vigor: 07/04/1990	LIV Legislatura 1-IX-1988 a 31-VIII-1991
Segunda reforma	DOF: 22/08/1996 En vigor: 23/08/1996	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Adolfo Ruiz Cortines 1-XII-1952/30-XI-1958	Reformado en su integridad.
Gustavo Díaz Ordaz 1-XII-1964/30-XI-1970	Reformado en su integridad.
	Modifica el primer párrafo.
	Modifica las fracciones II y IV.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reforma la fracción III.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma la fracción III.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se reforman el párrafo primero y la fracción II, y se adicionan las fracciones VI, VII y VIII.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma la fracción VII y los apartados 4º y 6º de la fracción VIII.
	Modifica la fracción IV.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reforma la fracción I.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma la fracción III.



<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha</i> <i>de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF</i> <i>y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Tercera reforma	DOF: 09/08/2012 En vigor: 10/08/2012	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012
Cuarta reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

**Artículo 37**

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	57ª sesión ordinaria 23 de enero de 1917  63ª sesión ordinaria 26 de enero de 1917  Sesión permanente 29, 30 y 31 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Fe de erratas	DOF: 06/02/1917	
Primera reforma	DOF: 18/01/1934 En vigor: 21/01/1934 A falta de disposición expresa	XXXV Legislatura 1-IX-1932 a 31-VIII-1934
Segunda reforma	DOF: 20/03/1997 En vigor: 20/03/1998 Con excepción del último párrafo del apartado C, el cual entró en vigor el 21/03/1997	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Tercera reforma	DOF: 30/09/2013 En vigor: 01/10/2013	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015

**Artículo 38**

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	63ª sesión ordinaria 26 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Reimpresión Sin reformas	DOF: 06/10/1986	

**Artículo 39**

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	23ª sesión ordinaria 26 de diciembre de 1916	
---	---	--

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se reforma la fracción III.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma la fracción IV.
Venustiano Carranza Garza Encargado del Poder Ejecutivo 14-VIII-1914/30-IV-1917	Fe de erratas a las fracciones I y II.
Abelardo L. Rodríguez 2-IX-1932/30-XI-1934	Reformado en su integridad.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma el apartado A. Adiciona un apartado B, recorriéndose el apartado B, para convertirse en C. Reforma la fracción I y se agrega un último párrafo al apartado C.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforman las fracciones II, III y IV, y se suprime el último párrafo del apartado C.
	Modifica la fracción V y el último párrafo.

## DE LA SOBERANÍA NACIONAL Y DE LA FORMA DE GOBIERNO

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
	61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Sin reformas		
<b>Artículo 40</b>		
Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	63ª sesión ordinaria 26 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Primera reforma	DOF: 30/11/2012 En vigor: 01/12/2012	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Segunda reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018
<b>Artículo 41</b>		
Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	23ª sesión ordinaria 26 de diciembre de 1916	
	26ª sesión ordinaria 29 de diciembre de 1916	
	31ª sesión ordinaria 5 de enero de 1917	
	61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 06/12/1977 En vigor: 07/12/1977	L Legislatura 1-IX-1976 a 31-VIII-1979
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Segunda reforma	DOF: 06/04/1990 En vigor: 07/04/1990	LIV Legislatura 1-IX-1988 a 31-VIII-1991
Tercera reforma	DOF: 03/09/1993 En vigor: 03/09/1993 Entra en vigor a partir de la fecha de su publicación	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Fe de erratas	DOF: 06/09/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2012/30-XI-2018	Modificado. Reformado en su redacción.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reformado en su redacción.
José López Portillo y Pacheco 1-XII-1976/30-XI-1982	Adiciona los párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto.  Modifica el párrafo primero.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Adiciona los párrafos séptimo, octavo, noveno, décimo, décimo primero y décimo segundo.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Adiciona el párrafo sexto y se recorren los subsecuentes. Reforma el párrafo décimo y pasa a ser undécimo. Deroga el párrafo undécimo. Adiciona los párrafos duodécimo, décimo tercero, décimo cuarto, décimo quinto, décimo sexto y décimo séptimo. Recorre el párrafo duodécimo para quedar como párrafo décimo octavo. Adiciona el párrafo décimo noveno y vigésimo.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Fe de erratas en la rúbrica.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha</i> <i>de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF</i> <i>y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Cuarta reforma	DOF: 19/04/1994 En vigor: 20/04/1994	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Quinta reforma	DOF: 22/08/1996 En vigor: 23/08/1996	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Sexta reforma	DOF: 13/11/2007 En vigor: 14/11/2007	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Séptima reforma	DOF: 10/02/2014 En vigor: 11/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Octava reforma	DOF: 07/07/2014 En vigor: 08/07/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Novena reforma	DOF: 27/05/2015 En vigor: 28/05/2015	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Décima reforma	DOF: 27/01/2016 En vigor: 28/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018
Undécima reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

## TÍTULO SEGUNDO | CAPÍTULO II DE LAS PARTES

## Artículo 42

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	23ª sesión ordinaria 26 de diciembre de 1916  27ª sesión ordinaria 2 de enero de 1917  28ª sesión ordinaria 3 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 18/01/1934 En vigor: 21/01/1934 A falta de disposición expresa	XXXV Legislatura 1-IX-1932 a 31-VIII-1934
Segunda reforma	DOF: 20/01/1960 En vigor: 20/01/1960 Entra en vigor a partir de la fecha de su publicación	XLIV Legislatura 1-IX-1958 a 31-VIII-1961
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reforma los párrafos octavo, noveno, décimo séptimo y décimo octavo.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma el párrafo segundo en adelante.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Reformado en su integridad.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma la base I en sus párrafos inicial y segundo, el tercer párrafo de la base II, la base III en su párrafo inicial, el apartado A en su párrafo inicial e incisos a), c), e) y g) y en su segundo párrafo, el apartado B en su primer párrafo e inciso c) y su segundo párrafo, el apartado C en su primer párrafo y el apartado D, la base IV en su párrafo inicial y la base V. Se adicionan un cuarto párrafo a la base I, y un tercer, cuarto y quinto párrafos a la base VI.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma el inciso b) del tercer párrafo de la base VI.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma el párrafo segundo, fracción V, apartado A, en sus párrafos segundo, octavo y décimo.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma el inciso a) de la base II.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforman el párrafo primero, así como la base II, párrafo segundo, inciso a), y la base III, apartado A, párrafo cuarto, y apartado C, párrafo segundo.

INTEGRANTES DE LA FEDERACIÓN Y DEL TERRITORIO NACIONAL

Abelardo L. Rodríguez 2-IX-1932/30-XI-1934	Reformado en su integridad.
Adolfo López Mateos 1-XII-1958/30-XI-1964	Reformado en su integridad.
	Modifica la fracción V.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
---	--	------------------------------------

**Artículo 43**

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	24ª sesión ordinaria 27 de diciembre de 1916  29ª sesión ordinaria 4 de enero de 1917  63ª sesión ordinaria 26 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 07/02/1931 En vigor: 10/02/1931 A falta de disposición expresa	XXXIV Legislatura 1-IX-1930 a 31-VIII-1932
Segunda reforma	DOF: 19/12/1931 En vigor: 22/12/1931 A falta de disposición expresa	XXXIV Legislatura 1-IX-1930 a 31-VIII-1932
Tercera reforma	DOF: 16/01/1935 En vigor: 16/01/1935 Entra en vigor a partir de la fecha de su publicación	XXXVI Legislatura 1-IX-1934 a 31-VIII-1937
Cuarta reforma	DOF: 16/01/1952 En vigor: 16/01/1952 Entra en vigor a partir de la fecha de su publicación	XLI Legislatura 1-IX-1949 a 30-VIII-1952
Quinta reforma	DOF: 08/10/1974 En vigor: 08/10/1974 Entra en vigor a partir de la fecha de su publicación	XLIX Legislatura 1-IX-1973 a 31-VIII-1976
Sexta reforma	DOF: 13/04/2011 En vigor: 14/04/2011	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012
Séptima reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

**Artículo 44**

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	26ª sesión ordinaria 29 de diciembre de 1916  29ª sesión ordinaria 4 de enero de 1917  63ª sesión ordinaria 26 de enero de 1917	
---	--	--

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Pascual Ortiz Rubio 5-II-1930/2-IX-1932	Reformado en su integridad.
Pascual Ortiz Rubio 5-II-1930/2-IX-1932	Reformado en su integridad.
Lázaro Cárdenas del Río 1-XII-1934/30-XI-1940	Reformado en su integridad.
Miguel Alemán Valdés 1-XII-1946/30-XI-1952	Reformado en su integridad.
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Reformado en su integridad.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Reformado en su integridad.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reformado en su redacción.



<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 25/10/1993 En vigor: 24/11/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Segunda reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

#### Artículo 45

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	26ª sesión ordinaria 29 de diciembre de 1916  29ª sesión ordinaria 4 de enero de 1917  63ª sesión ordinaria 26 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 07/02/1931 En vigor: 10/02/1931 A falta de disposición expresa	XXXIV Legislatura 1-IX-1930 a 31-VIII-1932
Segunda reforma	DOF: 19/12/1931 En vigor: 22/12/1931 A falta de disposición expresa	XXXIV Legislatura 1-IX-1930 a 31-VIII-1932
Tercera reforma	DOF: 22/03/1934 En vigor: 25/03/1934 A falta de disposición expresa	XXXV Legislatura 1-IX-1932 a 31-VIII-1934
Cuarta reforma	DOF: 16/01/1935 En vigor: 16/01/1935 Entra en vigor a partir de la fecha de su publicación	XXXVI Legislatura 1-IX-1934 a 31-VIII-1937
Quinta reforma	DOF: 16/01/1952 En vigor: 16/01/1952 Entra en vigor a partir de la fecha de su publicación	XLI Legislatura 1-IX-1949 a 30-VIII-1952
Sexta reforma	DOF: 08/10/1974 En vigor: 08/10/1974 Entra en vigor a partir de la fecha de su publicación	XLIX Legislatura 1-IX-1973 a 31-VIII-1976

#### Artículo 46

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	24ª sesión ordinaria 27 de diciembre de 1916  26ª sesión ordinaria 29 de diciembre de 1916	
---	--	--

INTEGRANTES DE LA FEDERACIÓN Y DEL TERRITORIO NACIONAL

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reformado en su integridad.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reformado en su redacción.
Pascual Ortiz Rubio 5-II-1930/2-IX-1932	Reformado en su integridad.
Pascual Ortiz Rubio 5-II-1930/2-IX-1932	Adiciona los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto.
Abelardo L. Rodríguez 2-IX-1932/30-XI-1934	Adiciona los párrafos sexto y séptimo.
Lázaro Cárdenas del Río 1-XII-1934/30-XI-1940	Reformado en su integridad.
Miguel Alemán Valdés 1-XII-1946/30-XI-1952	Se reforma el texto íntegro que tenía el original de 1917.
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Se suprime la palabra "territorios".

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
	64ª sesión ordinaria 27 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 17/03/1987 En vigor: 18/03/1987	LIII Legislatura 1-IX-1985 a 31-VIII-1988
Segunda reforma	DOF: 08/12/2005 En vigor: 09/12/2005	LIX Legislatura 1-IX-2003 a 31-VIII-2006
Tercera reforma	DOF: 15/10/2012 En vigor: 16/10/2012	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
<b>Artículo 47</b>		
Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	24ª sesión ordinaria 27 de diciembre de 1916	
	26ª sesión ordinaria 29 de diciembre de 1916	
	61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reimpresión Sin reformas	DOF: 06/10/1986	
<b>Artículo 48</b>		
Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	26ª sesión ordinaria 29 de diciembre de 1916	
	27ª sesión ordinaria 2 de enero de 1917	
	63ª sesión ordinaria 26 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 20/01/1960 En vigor: 20/01/1960 Entra en vigor a partir de la fecha de su publicación	XLIV Legislatura 1-IX-1958 a 31-VIII-1961
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reformado en su integridad.
Vicente Fox Quesada 1-XII-2000/30-XI-2006	Reforma el único párrafo y se adicionan un segundo y tercer párrafos.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma el primer párrafo, se adiciona un segundo párrafo, y se suprimen los dos últimos párrafos.
	Modificado.
Adolfo López Mateos 1-XII-1958/30-XI-1964	Reformado en su integridad.
	Modificado.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
---	--	------------------------------------

**Artículo 49**

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	45ª sesión ordinaria 16 de enero de 1917	
	47ª sesión ordinaria 17 de enero de 1917	
	61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 12/08/1938 En vigor: 15/08/1938 A falta de disposición expresa	XXXVII Legislatura 1-IX-1937 a 30-VIII-1940
Segunda reforma	DOF: 28/03/1951 En vigor: 31/03/1951 A falta de disposición expresa	XLI Legislatura 1-IX-1949 a 30-VIII-1952
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	

## TÍTULO TERCERO | CAPÍTULO II

**Artículo 50**

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	23ª sesión ordinaria 26 de diciembre de 1916	
	26ª sesión ordinaria 29 de diciembre de 1916	
Reformas legislativas		
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Sin reformas		

## TÍTULO TERCERO | CAPÍTULO II

**Artículo 51**

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	23ª sesión ordinaria 26 de diciembre de 1916	
	26ª sesión ordinaria 29 de diciembre de 1916	
Reformas legislativas		

---

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Lázaro Cárdenas del Río 1-XII-1934/30-XI-1940	Reformado en su integridad.
Miguel Alemán Valdés 01-XII-1946/30-XI-1952	Reformado en su integridad.
	Modifica los párrafos primero y segundo.

---

DEL PODER LEGISLATIVO

---

Modificado.

---

DEL PODER LEGISLATIVO | SECCIÓN I DE LA ELECCIÓN E INSTALACIÓN DEL CONGRESO

---

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Primera reforma	DOF: 29/04/1933 En vigor: 02/05/1933 A falta de disposición expresa	XXXV Legislatura 1-IX-1932 a 31-VIII-1934
Segunda reforma	DOF: 06/12/1977 En vigor: 07/12/1977	L Legislatura 1-IX-1976 a 31-VIII-1979
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	

### Artículo 52

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	23ª sesión ordinaria 26 de diciembre de 1916  26ª sesión ordinaria 29 de diciembre de 1916  61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 20/08/1928 De acuerdo con el artículo primero transitorio, la reforma al artículo 52 entró en vigor al verificarse las elecciones para integrar la Cámara de Diputados del XXXIV Congreso de la Unión en el año de 1930.	XXXII Legislatura 1-IX-1926 a 31-VIII-1928
Segunda reforma	DOF: 30/12/1942 En vigor: 14/01/1943	XXXVIII Legislatura 1-IX-1940 a 31-VIII-1943
Tercera reforma	DOF: 11/06/1951 En vigor: 26/06/1951	XLI Legislatura 1-IX-1949 a 30-VIII-1952
Cuarta reforma	DOF: 20/12/1960 En vigor: 04/01/1961	XLIV Legislatura 1-IX-1958 a 31-VIII-1961
Quinta reforma	DOF: 14/02/1972 En vigor: 19/02/1972	XLVIII Legislatura 1-IX-1970 a 31-VIII-1973
Sexta reforma	DOF: 08/10/1974 En vigor: 08/10/1974 Entra en vigor a partir de la fecha de su publicación	XLIX Legislatura 1-IX-1973 a 31-VIII-1976
Séptima reforma	DOF: 06/12/1977 En vigor: 07/12/1977	L Legislatura 1-IX-1976 a 31-VIII-1979
Octava reforma	DOF: 15/12/1986 En vigor: 16/12/1986	LIII Legislatura 1-IX-1985 a 31-VIII-1988

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Abelardo L. Rodríguez 2-IX-1932/30-XI-1934	Reformado en su integridad.
José López Portillo y Pacheco 1-XII-1976/30-XI-1982	Reformado en su integridad.  Modificado.
Plutarco Elías Calles 1-XII-1924/30-XI-1928	Reformado en su integridad.
Manuel Ávila Camacho 1-XII-1940/30-XI-1946	Reformado en su integridad.
Miguel Alemán Valdés 01-XII-1946/30-XI-1952	Reformado en su integridad.
Adolfo López Mateos 1-XII-1958/30-XI-1964	Reformado en su integridad.
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Reformado en su integridad.
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Reformado en su integridad.
José López Portillo y Pacheco 1-XII-1976/30-XI-1982	Reformado en su integridad.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reformado en su integridad.



<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
---	--	------------------------------------

**Artículo 53**

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	23ª sesión ordinaria 26 de diciembre de 1916	
	26ª sesión ordinaria 29 de diciembre de 1916	
	61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 06/12/1977 En vigor: 07/12/1977	L Legislatura 1-IX-1976 a 31-VIII-1979
Segunda reforma	DOF: 15/12/1986 En vigor: 16/12/1986	LIII Legislatura 1-IX-1985 a 31-VIII-1988
Tercera reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

**Artículo 54**

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	27ª sesión ordinaria 2 de enero de 1917	
	28ª sesión ordinaria 3 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 22/06/1963 En vigor: 27/06/1963	XLV Legislatura 1-IX-1961 a 31-VIII-1964
Segunda reforma	DOF: 14/02/1972 En vigor: 19/02/1972	XLVIII Legislatura 1-IX-1970 a 31-VIII-1973
Tercera reforma	DOF: 06/12/1977 En vigor: 07/12/1977	L Legislatura 1-IX-1976 a 31-VIII-1979
Cuarta reforma	DOF: 15/12/1986 En vigor: 16/12/1986	LIII Legislatura 1-IX-1985 a 31-VIII-1988
Quinta reforma	DOF: 06/04/1990 En vigor: 07/04/1990	LIV Legislatura 1-IX-1988 a 31-VIII-1991
Sexta reforma	DOF: 03/09/1993 En vigor: 03/09/1993 Entra en vigor a partir de la fecha de su publicación	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Fe de erratas	DOF: 06/09/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Séptima reforma	DOF: 22/08/1996 En vigor: 23/08/1996	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
José López Portillo y Pacheco 1-XII-1976/30-XI-1982	El contenido de este artículo pasó a formar parte del artículo 51.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reforma el párrafo segundo.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma el párrafo primero.

Adolfo López Mateos 1-XII-1958/30-XI-1964	Reformado en su integridad.
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Reforma y adiciona las fracciones I, II y III.
José López Portillo y Pacheco 1-XII-1976/30-XI-1982	Reformado en su integridad.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reforma el párrafo primero y fracciones II, III y IV.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reformado en su integridad.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reforma al párrafo primero y las fracciones III y IV; adiciona las fracciones V, VI y VII.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Fe de erratas en la rúbrica.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma la fracción II, III, IV, V y VI, y deroga la fracción VII.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Octava reforma	DOF: 10/02/2014 En vigor: 11/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015

### Artículo 55

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	27ª sesión ordinaria 2 de enero de 1917  33ª sesión ordinaria 6 de enero de 1917  35ª sesión ordinaria 8 de enero de 1917  61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
<b>Reformas legislativas</b>		
Primera reforma	DOF: 29/04/1933 En vigor: 02/05/1933 A falta de disposición expresa	XXXV Legislatura 1-IX-1932 a 31-VIII-1934
Segunda reforma	DOF: 14/02/1972 En vigor: 19/02/1972	XLVIII Legislatura 1-IX-1970 a 31-VIII-1973
Tercera reforma	DOF: 08/10/1974 En vigor: 08/10/1974 Entra en vigor a partir de la fecha de su publicación	XLIX Legislatura 1-IX-1973 a 31-VIII-1976
Cuarta reforma	DOF: 06/12/1977 En vigor: 07/12/1977	L Legislatura 1-IX-1976 a 31-VIII-1979
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Quinta reforma	DOF: 31/12/1994 En vigor: 01/01/1995	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Sexta reforma	DOF: 19/06/2007 En vigor: 20/06/2007	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Séptima reforma	DOF: 10/02/2014 En vigor: 11/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Octava reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

### Artículo 56

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	30ª sesión ordinaria 5 de enero de 1917  32ª sesión ordinaria 6 de enero de 1917	
---	--	--

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma la fracción II.
Abelardo L. Rodríguez 2-IX-1932/30-XI-1934	Reforma las fracciones V y VI, y adiciona la VII.
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Reforma y adiciona la fracción II.
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Reforma la fracción III.
José López Portillo y Pacheco 1-XII-1976/30-XI-1982	Adiciona la fracción III con un segundo párrafo.  Modifica las fracciones I, II y III párrafo tercero, IV y V párrafo segundo y tercero, y fracción VI.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma la fracción V.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Reforma la fracción V.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma el segundo párrafo de la fracción V.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforman el párrafo primero, fracciones III y V párrafos tercero y cuarto.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
	36ª sesión ordinaria 9 de enero de 1917	
	61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 29/04/1933 En vigor: 02/05/1933 A falta de disposición expresa	XXXV Legislatura 1-IX-1932 a 31-VIII-1934
Segunda reforma	DOF: 15/12/1986 En vigor: 16/12/1986	LIII Legislatura 1-IX-1985 a 31-VIII-1988
Tercera reforma	DOF: 03/09/1993 En vigor: 03/09/1993 Entra en vigor a partir de la fecha de su publicación	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Fe de erratas	DOF: 06/09/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Cuarta reforma	DOF: 22/08/1996 En vigor: 23/08/1996	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Quinta reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018
<b>Artículo 57</b>		
Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	27ª sesión ordinaria 2 de enero de 1917	
	28ª sesión ordinaria 3 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Sin reformas		
<b>Artículo 58</b>		
Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	27ª sesión ordinaria 2 de enero de 1917	
	31ª sesión ordinaria 5 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 29/04/1933 En vigor: 02/05/1933 A falta de disposición expresa	XXXV Legislatura 1-IX-1932 a 31-VIII-1934
Segunda reforma	DOF: 14/02/1972 En vigor: 19/02/1972	XLVIII Legislatura 1-IX-1970 a 31-VIII-1973

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Abelardo L. Rodríguez 2-IX-1932/30-XI-1934	Reforma el párrafo primero.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reformado en su integridad.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reformado en su integridad.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Fe de erratas en la rúbrica.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reformado en su integridad.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma el párrafo primero.
Abelardo L. Rodríguez 2-IX-1932/30-XI-1934	Reformado en su integridad.
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Reformado en su integridad.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Tercera reforma	DOF: 29/07/1999 En vigor: 30/07/1999	LVII Legislatura 1-IX-1997 a 31-VIII-2000

### Artículo 59

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	27ª sesión ordinaria 2 de enero de 1917  28ª sesión ordinaria 3 de enero de 1917  61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 29/04/1933 En vigor: 02/05/1933 A falta de disposición expresa	XXXV Legislatura 1-IX-1932 a 31-VIII-1934
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Segunda reforma	DOF: 10/02/2014 En vigor: 11/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015

### Artículo 60

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	27ª sesión ordinaria 2 de enero de 1917  28ª sesión ordinaria 3 de enero de 1917  64ª sesión ordinaria 27 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 06/12/1977 En vigor: 07/12/1977	L Legislatura 1-IX-1976 a 31-VIII-1979
Segunda reforma	DOF: 22/04/1981 En vigor: 23/04/1981	LI Legislatura 1-IX-1979 a 31-VIII-1982
Tercera reforma	DOF: 15/12/1986 En vigor: 16/12/1986	LIII Legislatura 1-IX-1985 a 31-VIII-1988
Cuarta reforma	DOF: 06/04/1990 En vigor: 07/04/1990	LIV Legislatura 1-IX-1988 a 31-VIII-1991
Quinta reforma	DOF: 03/09/1993 En vigor: 03/09/1993 Entra en vigor a partir de la fecha de su publicación	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Fe de erratas	DOF: 06/09/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reformado en su integridad.
Abelardo L. Rodríguez 2-IX-1932/30-XI-1934	Reformado en su integridad. El contenido de este artículo pasó a formar parte del artículo 58.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Modifica el párrafo primero. Modifica el párrafo segundo. Reformado en su integridad.
José López Portillo y Pacheco 1-XII-1976/30-XI-1982	Reformado en su integridad.
José López Portillo y Pacheco 1-XII-1976/30-XI-1982	Reforma el párrafo primero.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reformado en su integridad.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reformado en su integridad.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reformado en su integridad.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Fe de erratas en la rúbrica.



<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Sexta reforma	DOF: 22/08/1996 En vigor: 23/08/1996	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997

### Artículo 61

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	27ª sesión ordinaria 2 de enero de 1917  28ª sesión ordinaria 3 de enero de 1917  61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 06/12/1977 En vigor: 07/12/1977	L Legislatura 1-IX-1976 a 31-VIII-1979
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	

### Artículo 62

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	27ª sesión ordinaria 2 de enero de 1917  28ª sesión ordinaria 3 de enero de 1917  61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Primera reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

### Artículo 63

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	27ª sesión ordinaria 2 de enero de 1917  28ª sesión ordinaria 3 de enero de 1917  61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 22/06/1963 En vigor: 27/06/1963	XLV Legislatura 1-IX-1961 a 31-VIII-1964
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma los párrafos segundo y tercero.
José López Portillo y Pacheco 1-XII-1976/30-XI-1982	Adiciona el párrafo segundo.  Modifica el párrafo primero.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Modificado. Reformado en su redacción.
Adolfo López Mateos 1-XII-1958/30-XI-1964	Adiciona el párrafo cuarto.  Modifican los párrafos segundo, tercero y cuarto.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Segunda reforma	DOF: 03/09/1993 En vigor: 03/09/1993 Entra en vigor a partir de la fecha de su publicación	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Fe de erratas	DOF: 06/09/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Tercera reforma	DOF: 29/10/2003 En vigor: 30/10/2003	LIX Legislatura 1-IX-2003 a 31-VIII-2006

#### Artículo 64

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	31ª sesión ordinaria 5 de enero de 1917
	36ª sesión ordinaria 9 de enero de 1917
	61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917
Reformas legislativas	
Reimpresión	DOF: 06/10/1986
Sin reformas	

#### Artículo 65

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	35ª sesión ordinaria 8 de enero de 1917	
	38ª sesión ordinaria 11 de enero de 1917	
	41ª sesión ordinaria 14 de enero de 1917	
	61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 06/12/1977 En vigor: 07/12/1977	L Legislatura 1-IX-1976 a 31-VIII-1979
Segunda reforma	DOF: 07/04/1986 En vigor: 01/09/1989	LIII Legislatura 1-IX-1985 a 31-VIII-1988
Tercera reforma	DOF: 03/09/1993 En vigor: 04/09/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Fe de erratas	DOF: 06/09/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Cuarta reforma	DOF: 02/08/2004 En vigor: 03/08/2004	LIX Legislatura 1-IX-2003 a 31-VIII-2006

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reformado y adicionado al párrafo primero.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Fe de erratas en la rúbrica.
Vicente Fox Quesada 1-XII-2000/30-XI-2006	Reforma el párrafo primero.

Modificado.

José López Portillo y Pacheco 1-XII-1976/30-XI-1982	Reformado en su integridad.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reformado en su integridad.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reforma el párrafo primero.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Fe de erratas en la rúbrica.
Vicente Fox Quesada 1-XII-2000/30-XI-2006	Reforma el párrafo primero.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Quinta reforma	DOF: 10/02/2014 En vigor: 11/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015

## Artículo 66

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	31ª sesión ordinaria 5 de enero de 1917  32ª sesión ordinaria 6 de enero de 1917  38ª sesión ordinaria 11 de enero de 1917  41ª sesión ordinaria 14 de enero de 1917  61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 07/04/1986 En vigor: 01/09/1989	LXIII Legislatura 1-IX-1985 a 31-VIII-1988
Segunda reforma	DOF: 03/09/1993 En vigor: 04/09/1993	LXV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Fe de erratas	DOF: 06/09/1993	LXV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994

## Artículo 67

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	31ª sesión ordinaria 5 de enero de 1917  32ª sesión ordinaria 6 de enero de 1917  38ª sesión ordinaria 11 de enero de 1917  41ª sesión ordinaria 14 de enero de 1917  61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 24/11/1923 En vigor: 27/11/1923 A falta de disposición expresa	LXX Legislatura 1-IX-1922 a 15-VIII-1924
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reforma el párrafo primero.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reformado en su integridad.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reforma el párrafo primero.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Fe de erratas en la rúbrica.
Álvaro Obregón Salido 1-XII-1920/30-XI-1924	Reformado en su integridad.
	Modificado.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
---	--	------------------------------------

**Artículo 68**

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	30ª sesión ordinaria 5 de enero de 1917	
	32ª sesión ordinaria 6 de enero de 1917	
	38ª sesión ordinaria 11 de enero de 1917	
	61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reimpresión Sin reformas	DOF: 06/10/1986	

**Artículo 69**

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	30ª sesión ordinaria 5 de enero de 1917	
	32ª sesión ordinaria 6 de enero de 1917	
	38ª sesión ordinaria 11 de enero de 1917	
	61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 24/11/1923 En vigor: 27/11/1923 A falta de disposición expresa	XXX Legislatura 1-IX-1922 a 15-VIII-1924
Segunda reforma	DOF: 07/04/1986 En vigor: 01/09/1989	LIII Legislatura 1-IX-1985 a 31-VIII-1988
Tercera reforma	DOF: 15/08/2008 En vigor: 16/08/2008	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Cuarta reforma	DOF: 10/02/2014 En vigor: 11/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015

**Artículo 70**

Debate Constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	30ª sesión ordinaria 5 de enero de 1917	
	32ª sesión ordinaria 6 de enero de 1917	
Reformas legislativas		

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Modificado.	
Álvaro Obregón Salido 1-XII-1920/30-XI-1924	Reformado en su integridad.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reformado en su integridad.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se reforma el primer párrafo y se adiciona un segundo.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma el segundo párrafo y se adiciona un tercer párrafo.



<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Primera reforma	DOF: 06/12/1977 En vigor: 07/12/1977	L Legislatura 1-IX-1976 a 31-VIII-1979
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	

## Artículo 71

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	30ª sesión ordinaria	
	5 de enero de 1917	
	32ª sesión ordinaria	
	6 de enero de 1917	
Reformas legislativas	61ª sesión ordinaria	
	25 de enero de 1917	
	Reimpresión	DOF: 06/10/1986
	Primera reforma	DOF: 17/08/2011 En vigor: 18/08/2011
Segunda reforma	DOF: 09/08/2012 En vigor: 10/08/2012	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012
	Tercera reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016

## Artículo 72

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	35ª sesión ordinaria	
	8 de enero de 1917	
	38ª sesión ordinaria	
	11 de enero de 1917	
	41ª sesión ordinaria	
	14 de enero de 1917	
Reformas legislativas	49ª sesión ordinaria	
	18 de enero de 1917	
	64ª sesión ordinaria	
	27 de enero de 1917	
Primera reforma	DOF: 24/11/1923 En vigor: 27/11/1923 A falta de disposición expresa	XXX Legislatura 1-IX-1922 a 15-VIII-1924

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
José López Portillo y Pacheco 1-XII-1976/30-XI-1982	Adiciona los párrafos segundo, tercero y cuarto.  Modifica los párrafos primero, segundo y tercero.

DEL PODER LEGISLATIVO | SECCIÓN II DE LA INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LAS LEYES

	Modifica las fracciones II y III y el último párrafo.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se reforma el último párrafo.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se reforma el párrafo segundo, y se adiciona una fracción IV y un tercer y cuarto párrafos al artículo.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma la fracción III.

Álvaro Obregón Salido  
1-XII-1920/30-XI-1924

Reforma el inciso i).

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Segunda reforma	DOF: 17/08/2011 En vigor: 18/08/2011	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012

### Artículo 73

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	35ª sesión ordinaria	
	8 de enero de 1917	
	38ª sesión ordinaria	
	de enero de 1917	
	40ª sesión ordinaria	
	13 de enero de 1917	
	41ª sesión ordinaria	
	14 de enero de 1917	
	42ª sesión ordinaria	
	14 de enero de 1917	
	43ª sesión ordinaria	
15 de enero de 1917		
44ª sesión ordinaria		
15 de enero de 1917		
47ª sesión ordinaria		
17 de enero de 1917		
50ª sesión ordinaria		
19 de enero de 1917		
61ª sesión ordinaria		
25 de enero de 1917		
64ª sesión ordinaria		
27 de enero de 1917		
Sesión permanente		
29, 30 y 31 de enero de 1917		
Fe de erratas	DOF: 06/02/1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 08/07/1921	XXIX Legislatura
	En vigor: 11/07/1921 A falta de disposición expresa	1-IX-1920 a 31 de diciembre de 1921
Segunda reforma	DOF: 20/08/1928	XXXII Legislatura
	En vigor: 20/12/1928	1-IX-1926 a 31-VIII-1928
Tercera reforma	DOF: 20/08/1928	XXXII Legislatura
	En vigor: 01/01/1929	1-IX-1926 a 31-VIII-1928

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	<p>Modifica el párrafo primero.</p> <p>Modifica los incisos a), b), c), d), e), g), h), i), j) y el último párrafo.</p> <p>Se reforma el primer párrafo de la fracción B.</p>
Venustiano Carranza Garza 14-VIII-1914/30-IV-1917	Fe de erratas a la fracción IV.
Álvaro Obregón Salido 1-XII-1920/30-XI-1924	Reforma la fracción XXVII.
Plutarco Elías Calles 1-XII-1924/30-XI-1928	Reforma la fracción VI en su base IV. Deroga las fracciones XXV y XXVI. El decreto no lo menciona, pero se recorren las fracciones siguientes.
Plutarco Elías Calles 1-XII-1924/30-XI-1928	Reforma la fracción VI, primer párrafo, y las bases 1, 2 y 3.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha</i> <i>de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF</i> <i>y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Cuarta reforma	DOF: 06/09/1929 En vigor: 09/09/1929 A falta de disposición expresa	XXXIII Legislatura 1-IX-1928 a 31-VIII-1930
Quinta reforma	DOF: 27/04/1933 En vigor: 27/04/1933 Entra en vigor a partir de la fecha de su publicación	XXXV Legislatura 1-IX-1932 a 31-VIII-1934
Sexta reforma	DOF: 29/04/1933 En vigor: 02/05/1933 A falta de disposición expresa	XXXV Legislatura 1-IX-1932 a 31-VIII-1934
Séptima reforma	DOF: 18/01/1934 En vigor: 21/01/1934 A falta de disposición expresa	XXXV Legislatura 1-IX-1932 a 31-VIII-1934
Octava reforma	DOF: 18/01/1934 En vigor: 21/01/1934 A falta de disposición expresa	XXXV Legislatura 1-IX-1932 a 31-VIII-1934
Novena reforma	DOF: 13/12/1934 En vigor: 01/12/1934 La fecha es anterior a la publicación, pero así lo establece el decreto	XXXVI Legislatura 1-IX-1934 a 31-VIII-1937
Décima reforma	DOF: 15/12/1934 En vigor: 15/12/1934	XXXVI Legislatura 1-IX-1934 a 31-VIII-1937
Undécima reforma	DOF: 18/01/1935 En vigor: 21/01/1935 A falta de disposición expresa	XXXVI Legislatura 1-IX-1934 a 31-VIII-1937
Duodécima reforma	DOF: 14/12/1940 En vigor: 17/12/1940 A falta de disposición expresa	XXXVIII Legislatura 1-IX-1940 a 31-VIII-1943
Décima tercera reforma	DOF: 14/12/1940 En vigor: 17/12/1940 A falta de disposición expresa	XXXVIII Legislatura 1-IX-1940 a 31-VIII-1943
Décima cuarta reforma	DOF: 24/10/1942 En vigor: 01/11/1942	XXXVIII Legislatura 1-IX-1940 a 31-VIII-1943
Décima quinta reforma	DOF: 18/11/1942 A falta de disposición expresa En vigor: 21/11/1942	XXXVIII Legislatura 1-IX-1940 a 31-VIII-1943
Décima sexta reforma	DOF: 10/02/1944 En vigor: 13/02/1944 A falta de disposición expresa	XXXIX Legislatura 1-IX-1943 a 31-VIII-1946
Décima séptima reforma	DOF: 21/09/1944 En vigor: 24/09/1944 A falta de disposición expresa	XXXIX Legislatura 1-IX-1943 a 31-VIII-1946

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Emilio Portes Gil 1-XII-1928/5-II-1930	Reforma la fracción X.
Abelardo L. Rodríguez 2-IX-1932/30-XI-1934	Reforma la fracción X.
Abelardo L. Rodríguez 2-IX-1932/30-XI-1934	Reforma la fracción XXVI.
Abelardo L. Rodríguez 2-IX-1932/30-XI-1934	Reforma la fracción XVI en su primer párrafo.
Abelardo L. Rodríguez 2-IX-1932/30-XI-1934	Reforma la fracción X.
Lázaro Cárdenas del Río 1-XII-1934/30-XI-1940	Reforma la fracción XXV.
Lázaro Cárdenas del Río 1-XII-1934/30-XI-1940	Reforma la fracción VI, base 4, último párrafo.
Lázaro Cárdenas del Río 1-XII-1934/30-XI-1940	Reforma la fracción X.
Manuel Ávila Camacho 1-XII-1940/30-XI-1946	Reforma la fracción X, en la segunda parte del texto.
Manuel Ávila Camacho 1-XII-1940/30-XI-1946	Adiciona la fracción VI, base II, con los párrafos segundo y tercero.
Manuel Ávila Camacho 1-XII-1940/30-XI-1946	Reforma las fracciones IX, X, adiciona la fracción XXIX y ésta pasa a ser XXX.
Manuel Ávila Camacho 1-XII-1940/30-XI-1946	Reforma la fracción X.
Manuel Ávila Camacho 1-XII-1940/30-XI-1946	Reforma la fracción XIV.
Manuel Ávila Camacho 1-XII-1940/30-XI-1946	Reforma la fracción VI, base 4.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Décima octava reforma	DOF: 30/12/1946 En vigor: 02/01/1947	XL Legislatura 1-IX-1946 a 31-VIII-1949
Décima novena reforma	DOF: 29/12/1947 En vigor: 01/01/1948 A falta de disposición expresa	XL Legislatura 1-IX-1946 a 31-VIII-1949
Vigésima reforma	DOF: 10/02/1949 En vigor: 13/02/1949 A falta de disposición expresa	XL Legislatura 1-IX-1946 a 31-VIII-1949
Vigésima primera reforma	DOF: 19/02/1951 En vigor: 20/02/1951	XLI Legislatura 1-IX-1949 a 30-VIII-1952
Fe de erratas	DOF: 14/03/1951	XLI Legislatura 1-IX-1949 a 30-VIII-1952
Vigésima segunda reforma	DOF: 13/01/1966 En vigor: 18/01/1966	XLVI Legislatura 1-IX-1964 a 31-VIII-1967
Vigésima tercera reforma	DOF: 21/10/1966 En vigor: 24/10/1966	XLVI Legislatura 1-IX-1964 a 31-VIII-1967
Aclaración	DOF: 22/10/1966	XLVI Legislatura 1-IX-1964 a 31-VIII-1967
Vigésima cuarta reforma	DOF: 24/10/1967 En vigor: 25/10/1967	XLVII Legislatura 1-IX-1967 a 31-VIII-1970
Vigésima quinta reforma	DOF: 6/07/1971 En vigor: 11/07/1971	XLVIII Legislatura 1-IX-1970 a 31-VIII-1973
Vigésima sexta reforma	DOF: 08/10/1974 En vigor: 08/10/1974 Entra en vigor a partir de la fecha de su publicación	XLIX Legislatura 1-IX-1973 a 31-VIII-1976
Vigésima séptima reforma	DOF: 06/02/1975 En vigor: 06/02/1975 Entra en vigor a partir de la fecha de su publicación	XLIX Legislatura 1-IX-1973 a 31-VIII-1976
Vigésima octava reforma	DOF: 06/02/1976 En vigor: 07/02/1976	XLIX Legislatura 1-IX-1973 a 31-VIII-1976
Vigésima novena reforma	DOF: 06/12/1977 En vigor: 07/12/1977	L Legislatura 1-IX-1976 a 31-VIII-1979
Trigésima reforma	DOF: 17/11/1982 En vigor: 18/11/1982	LII Legislatura 1-IX-1982 a 31-VIII-1985
Trigésima primera reforma	DOF: 28/12/1982 En vigor: 29/12/1982	LII Legislatura 1-IX-1982 a 31-VIII-1985
Trigésima segunda reforma	DOF: 03/02/1983 En vigor: 04/02/1983	LII Legislatura 1-IX-1982 a 31-VIII-1985

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Miguel Alemán Valdés 1-XII-1946/30-XI-1952	Reforma la fracción VIII.
Miguel Alemán Valdés 1-XII-1946/30-XI-1952	Adiciona la fracción X.
Miguel Alemán Valdés 1-XII-1946/30-XI-1952	Adiciona el inciso g) al apartado 5 de la fracción XXIX.
Miguel Alemán Valdés 01-XII-1946/30-XI-1952	Reforma la fracción VI, base IV, último párrafo.
Miguel Alemán Valdés 01-XII-1946/30-XI-1952	Fe de erratas a la fracción VI, base IV, párrafos primero y segundo
Gustavo Díaz Ordaz 1-XII-1964/30-XI-1970	Reforma la fracción XXV.
Gustavo Díaz Ordaz 1-XII-1964/30-XI-1970	Reforma la fracción XIII.
Gustavo Díaz Ordaz 1-XII-1964/30-XI-1970	Aclaración a la fracción XIII.
Gustavo Díaz Ordaz 1-XII-1964/30-XI-1970	Adiciona la fracción XXIX-B.
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Adiciona la fracción XVI, base 4.
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Reforma la fracción I, deroga la fracción II. Reforma la fracción VI, párrafo primero; base IV, primero y cuarto párrafos, y la base V. Deroga las bases II y III de la fracción VI.
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Adiciona la fracción X.
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Adiciona la fracción XXIX-C.
José López Portillo y Pacheco 1-XII-1976/30-XI-1982	Adiciona la fracción VI, base 2. Deroga la fracción XXIII y XXVIII.
José López Portillo y Pacheco 1-XII-1976/30-XI-1982	Reforma la fracción X y XVIII.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reforma la fracción VI, base 4.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Adiciona las fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F.



<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha</i> <i>de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF</i> <i>y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Trigésima tercera reforma	DOF: 10/08/1987 En vigor: 15/01/1988	LIII Legislatura 1-IX-1985 a 31-VIII-1988
Trigésima cuarta reforma	DOF: 10/08/1987 En vigor: 11/08/1987	LIII Legislatura 1-IX-1985 a 31-VIII-1988
Trigésima quinta reforma	DOF: 10/08/1987 En vigor: 11/08/1987	LIII Legislatura 1-IX-1985 a 31-VIII-1988
Trigésima sexta reforma	DOF: 06/04/1990 En vigor: 07/04/1990	LIV Legislatura 1-IX-1988 a 31-VIII-1991
Trigésima séptima reforma	DOF: 20/08/1993 En vigor: 21/08/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Fe de erratas	DOF: 23/08/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Trigésima octava reforma	DOF: 25/10/1993 En vigor: 24/11/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Trigésima novena reforma	DOF: 31/12/1994 En vigor: 01/01/1995	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Cuadragésima reforma	DOF: 03/07/1996 En vigor: 04/07/1996	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Cuadragésima primera reforma	DOF: 22/08/1996 En vigor: 23/08/1996	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Cuadragésima segunda reforma	DOF: 28/06/1999 En vigor: 29/06/1999	LVII Legislatura 1-IX-1997 a 31-VIII-2000
Cuadragésima tercera reforma	DOF: 28/06/1999 En vigor: 29/06/1999	LVII Legislatura 1-IX-1997 a 31-VIII-2000
Cuadragésima cuarta reforma	DOF: 30/07/1999 En vigor: 31/07/1999	LVII Legislatura 1-IX-1997 a 31-VIII-2000
Cuadragésima quinta reforma	DOF: 21/09/2000 En vigor: 22/09/2000	LVIII Legislatura 1-IX-2000 a 31-VIII-2003
Cuadragésima sexta reforma	DOF: 29/09/2003 En vigor: 30/09/2003	LIX Legislatura 1-IX-2003 a 31-VIII-2006
Cuadragésima séptima reforma	DOF: 05/04/2004 En vigor: 06/04/2004	LIX Legislatura 1-IX-2003 a 31-VIII-2006

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
	<p>Modifica la fracción II.</p> <p>Modifica la fracción III, numerales 2, 3, 4, 5 ,6 y 7.</p> <p>Modifica las fracciones IV, V, VII, IX, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI primer párrafo, numerales 2, 3 y 4, fracciones XVII, XVIII, XIX, XX, XXII, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, numerales 1, 2, 3 y 4, numeral 5, incisos a), b), c), d), e), f) y último párrafo.</p> <p>Modifica la fracción XXIX-B.</p> <p>Modifica la fracción XXIX-C.</p>
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Adiciona la fracción XXIX-H
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reforma la fracción VI.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Adiciona la fracción XXIX-G.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reforma la fracción VI, base 3 en su tercer párrafo, incisos a), b) y c); cuarto párrafo incisos a) y b).
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reforma la fracción X.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Fe de erratas en la redacción.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reforma las fracciones VI, VIII y XXIX-H.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Restablece la fracción XXIII.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma la fracción XXI y le adiciona un segundo párrafo a la misma fracción.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Deroga la fracción VI.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma la fracción XXIX-H. Adiciona la fracción XXIX-I.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Adiciona la fracción XXIX.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma la fracción XXIV.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma la fracción XXV.
Vicente Fox Quesada 1-XII-2000/30-XI-2006	Adiciona la fracción XXIX-K.
Vicente Fox Quesada 1-XII-2000/30-XI-2006	Adiciona la fracción XXIX-M.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha</i> <i>de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF</i> <i>y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Cuadragésima octava reforma	DOF: 27/09/2004 En vigor: 28/09/2004	LIX Legislatura 1-IX-2003 a 31-VIII-2006
Cuadragésima novena reforma	DOF: 28/11/2005 En vigor: 29/11/2005	LIX Legislatura 1-IX-2003 a 31-VIII-2006
Quincuagésima reforma	DOF: 08/12/2005 En vigor: 09/12/2005	LIX Legislatura 1-IX-2003 a 31-VIII-2006
Quincuagésima primera reforma	DOF: 07/04/2006 En vigor: 07/04/2006	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Quincuagésima segunda reforma	DOF: 04/12/2006 En vigor: 05/12/2006	LX Legislatura 1º -IX-2006 a 31-VIII-2009
Quincuagésima tercera reforma	DOF: 20/07/2007 En vigor: 21/07/2007	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Quincuagésima cuarta reforma	DOF: 02/08/2007 En vigor: 03/08/2007	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Quincuagésima quinta reforma	DOF: 15/08/2007 En vigor: 16/08/2007	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Quincuagésima sexta reforma	DOF: 07/05/2008 En vigor: 08/05/2008	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Quincuagésima séptima reforma	DOF: 18/06/2008 En vigor: 19/06/2008	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Quincuagésima octava reforma	DOF: 30/04/2009 En vigor: 01/05/2009	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Quincuagésima novena reforma	DOF: 30/04/2009 En vigor: 01/05/2009	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Sexagésima reforma	DOF: 04/05/2009 En vigor: 05/05/2009	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Sexagésima primera reforma	DOF: 14/07/2011 En vigor: 15/07/2011	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012
Sexagésima segunda reforma	DOF: 12/10/2011 En vigor: 13/10/2011	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012
Sexagésima tercera reforma	DOF: 12/10/2011 En vigor: 13/10/2011	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012
Sexagésima cuarta reforma	DOF: 25/06/2012 En vigor: 26/06/2012	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012
Sexagésima quinta reforma	DOF: 09/08/2012 En vigor: 10/08/2012	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012
Sexagésima sexta reforma	DOF: 26/02/2013 En vigor: 27/02/2013	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Vicente Fox Quesada 1-XII-2000/30-XI-2006	Adiciona la fracción XXIX-L.
Vicente Fox Quesada 1-XII-2000/30-XI-2006	Adiciona un párrafo tercero a la fracción XXI.
Vicente Fox Quesada 1-XII-2000/30-XI-2006	Deroga la fracción IV.
Vicente Fox Quesada 1-XII-2000/30-XI-2006	Se modifica la fracción XXIX-D.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se modifica la fracción XXIX-H.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se reforma la fracción X.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se reforma la segunda numeral de la fracción XVI.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se adiciona la fracción XXIX-N.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se adiciona la fracción XXVIII.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se modifican las fracciones XXI y XXIII.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se adiciona la fracción XXIX-Ñ.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se adiciona la fracción XXIX-O
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se reforma el párrafo primero de la fracción XXI.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se reforma el párrafo primero de la fracción XXI.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se modifica la fracción XXIX-J.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se adiciona la fracción XXIX-P.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se adiciona el párrafo segundo de la fracción XXI.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se reforma la fracción XXVI y se adiciona una fracción XXIX-Q al artículo.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma la fracción XXV.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Sexagésima séptima reforma	DOF: 11/06/2013 En vigor: 12/06/2013	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Sexagésima octava reforma	DOF: 08/10/2013 En vigor: 09/10/2013	LXII Legislatura: 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Sexagésima novena reforma	DOF: 27/12/2013 En vigor: 28/12/2013	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Septuagésima reforma	DOF: 07/02/2014 En vigor: 08/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Septuagésima primera reforma	DOF: 10/02/2014 En vigor: 11/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Septuagésima segunda reforma	DOF: 26/05/2015 En vigor: 27/05/2015	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Septuagésima tercera reforma	DOF: 27/05/2015 En vigor: 28/05/2015	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Septuagésima cuarta reforma	DOF: 02/07/2015 En vigor: 03/07/2015	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Septuagésima quinta reforma	DOF: 10/07/2015 En vigor: 11/07/2015	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Septuagésima sexta reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018
Septuagésima séptima reforma	DOF: 25/07/2016 En vigor: 26/07/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

#### Artículo 74

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	38ª sesión ordinaria 11 de enero de 1917	
	44ª sesión ordinaria 15 de enero de 1917	
	64ª sesión ordinaria 27 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 20/08/1928 En vigor: 20/12/1928	XXXII Legislatura 1-IX-1926 a 31-VIII-1928
Segunda reforma	DOF: 06/07/1971 En vigor: 09/07/1971 A falta de disposición expresa	XLVIII Legislatura 1-IX-1970 a 31-VIII-1973
Tercera reforma	DOF: 08/10/1974 En vigor: 08/10/1974 Entra en vigor a partir de la fecha de su publicación	XLIX Legislatura 1-IX-1973 a 31-VIII-1976

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma la fracción XVII.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma la fracción XXI.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se adiciona una fracción XXIX-R.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se adicionan las fracciones XXIX-S y XXIX-T.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma el inciso a) de la fracción XXI y se adiciona la fracción XXIX-U.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma la fracción VIII y se adiciona una fracción XXIX-W.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforman las fracciones XXIV y XXIX-H y se adiciona con una fracción XXIX-V.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma el inciso c) de la fracción XXI.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma el inciso a) de la fracción XXI.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforman las fracciones III, numerales 3º, 6º y 7º., IX, XV, XXI, inciso a), párrafo segundo, XXIII, XXV, XXVIII, XXIX-C, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K, XXIX-N, XXIX-Ñ, XXIX-P y XXIX-T.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Adiciona la fracción XXIX-X

Plutarco Elías Calles  
1-XII-1924/30-XI-1928

Adiciona las fracciones VI y VII, y la fracción VI pasa a ser VII.

Luis Echeverría Álvarez  
1-XII-1970/30-XI-1976

Reforma la fracción I.

Luis Echeverría Álvarez  
1-XII-1970/30-XI-1976

Reforma la fracción I y VI.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha</i> <i>de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF</i> <i>y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Cuarta reforma	DOF: 06/12/1977 En vigor: 07/12/1977	I Legislatura 1-IX-1976 a 31-VIII-1979
Quinta reforma	DOF: 17/11/1982 En vigor: 18/11/1982	LII Legislatura 1-IX-1982 a 31-VIII-1985
Sexta reforma	DOF: 28/12/1982 En vigor: 29/12/1982	LII Legislatura 1-IX-1982 a 31-VIII-1985
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Séptima reforma	DOF: 17/03/1987 En vigor: 01/09/1989	LIII Legislatura 1-IX-1985 a 31-VIII-1988
Octava reforma	DOF: 10/08/1987 En vigor: 11/08/1987	LIII Legislatura 1-IX-1985 a 31-VIII-1988
Novena reforma	DOF: 03/09/1993 En vigor: 03/09/1993 Entra en vigor a partir de la fecha de su publicación	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Fe de erratas	DOF: 06/09/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Décima reforma	DOF: 25/10/1993 En vigor: 24/11/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Undécima reforma	DOF: 22/08/1996 En vigor: 23/08/1996	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Duodécima reforma	DOF: 30/07/1999 En vigor: 31/07/1999	LVII Legislatura 1-IX-1997 a 31-VIII-2000
Décima tercera reforma	DOF: 30/07/2004 En vigor: 31/07/2004	LIX Legislatura 1-IX-2003 a 31-VIII-2006
Décima cuarta reforma	DOF: 07/05/2008 En vigor: 08/05/2008	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Décima quinta reforma	DOF: 09/08/2012 En vigor: 10/08/2012	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012
Décima sexta reforma	DOF: 10/02/2014 En vigor: 11/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Décima séptima reforma	DOF: 27/05/2015 En vigor: 28/05/2015	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015

#### Artículo 75

Debate constitucional	38ª sesión ordinaria
Congreso Constituyente (1916-1917)	11 de enero de 1917

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
José López Portillo y Pacheco 1-XII-1976/30-XI-1982	Reforma y adiciona la fracción IV.
José López Portillo y Pacheco 1-XII-1976/30-XI-1982	Reforma la fracción IV, en su párrafo segundo.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reforma y adiciona la fracción V. Deroga la fracción VII (en el artículo segundo transitorio). Modifica la fracción IV, párrafo cuarto. Comentario a la fracción V.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reforma la fracción IV, párrafo sexto.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Deroga la fracción VI.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reforma la fracción I.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Fe de erratas en la rúbrica.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reforma la fracción IV, en sus párrafos primero, segundo y séptimo.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma la fracción I.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma la fracción II. Deroga la fracción III. Reforma la fracción IV, párrafo quinto.
Vicente Fox Quesada 1-XII-2000/30-XI-2006	Reforma la fracción IV.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se reforman los actuales primer y octavo párrafos de la fracción IV. Deroga los párrafos quinto, sexto y séptimo de la misma fracción; el anterior párrafo octavo pasa a ser el quinto.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se reforma el párrafo cuarto de la fracción VI.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma el tercer párrafo de la fracción IV y se adicionan las fracciones III y VII.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforman las fracciones II y VI, en sus párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto, y se adiciona con una fracción VIII, pasando la actual VIII a ser IX.



<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
	44ª sesión ordinaria 15 de enero de 1917	
	64ª sesión ordinaria 27 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Primera reforma	DOF: 24/08/2009 En vigor: 25/08/2009	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009

### Artículo 76

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	38ª sesión ordinaria 11 de enero de 1917	
	41ª sesión ordinaria 14 de enero de 1917	
	44ª sesión ordinaria 15 de enero de 1917	
	45ª sesión ordinaria 16 de enero de 1917	
	64ª sesión ordinaria 27 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 20/08/1928 En vigor: 20/12/1928	XXXII Legislatura 1-IX-1926 a 31-VIII-1928
Segunda reforma	DOF: 10/02/1944 En vigor: 13/02/1944 A falta de disposición expresa	XXXIX Legislatura 1-IX-1943 a 31-VIII-1946
Tercera reforma	DOF: 08/10/1974 En vigor: 08/10/1974 Entra en vigor a partir de la fecha de su publicación	XLIX Legislatura 1-IX-1973 a 31-VIII-1976
Cuarta reforma	DOF: 06/12/1977 En vigor: 07/12/1977	I Legislatura 1-IX-1976 a 31-VIII-1979
Quinta reforma	DOF: 28/12/1982 En vigor: 29/12/1982	LII Legislatura 1-IX-1982 a 31-VIII-1985
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Sexta reforma	DOF: 25/10/1993 En vigor: 24/11/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Séptima reforma	DOF: 31/12/1994 En vigor: 01/01/1995	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
	<b>Modificado</b>
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se adicionan los párrafos segundo y tercero.
Plutarco Elías Calles 1-XII-1924/30-XI-1928	Adiciona las fracciones VIII y IX; la VII se reforma y pasa a ser X, y la VIII pasó a ser VII.
Manuel Ávila Camacho 1-XII-1940/30-XI-1946	Reforma la fracción II.
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Reforma la fracción IV.
José López Portillo y Pacheco 1-XII-1976/30-XI-1982	Reforma la fracción I.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reforma la fracción VII. Deroga la fracción IX (en el artículo segundo transitorio).
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Modifica la fracción I, III, IV, V y VI. Adiciona la fracción IX.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma la fracción II y VIII.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha</i> <i>de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF</i> <i>y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Octava reforma	DOF: 08/12/2005 En vigor: 09/12/2005	LIX Legislatura 1-IX-2003 a 31-VIII-2006
Novena reforma	DOF: 12/02/2007 En vigor: 13/02/2007	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Décima reforma	DOF: 09/08/2012 En vigor: 10/08/2012	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012
Undécima reforma	DOF: 15/10/2012 En vigor: 16/10/2012	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Duodécima reforma	DOF: 07/02/2014 En vigor: 08/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Décima tercera reforma	DOF: 26/05/2015 En vigor: 11/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Décima cuarta reforma	DOF: 27/05/2015 En vigor: 28/05/2015	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Décima quinta reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

#### Artículo 77

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	38ª sesión ordinaria 11 de enero de 1917  44ª sesión ordinaria 15 de enero de 1917  64ª sesión ordinaria 27 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Primera reforma	DOF: 15/12/1986 En vigor: 16/12/1986	LIII Legislatura 1-IX-1985 a 31-VIII-1988
Segunda reforma	DOF: 29/10/2003 En vigor: 30/10/2003	LIX Legislatura 1-IX-2003 a 31-VIII-2006

#### Artículo 78

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	38ª sesión ordinaria 11 de enero de 1917  44ª sesión ordinaria 15 de enero de 1917	
---	--	--

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Vicente Fox Quesada 1-XII-2000/30-XI-2006	Adiciona las fracciones X y XI, pasando la actual fracción X a ser XII.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se reforma la fracción I.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se reforma la fracción II.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2012/30-XI-2018	Se deroga la fracción XI.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se adiciona una fracción XII y se recorre la subsecuente.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma la fracción II y se adicionan las fracciones XI y XIII, recorriéndose la subsecuente en su orden.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma la fracción II.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforman las fracciones IV, V y VI y se deroga la fracción IX.

	Modifica el párrafo primero y las fracciones I, II y III.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reforma la fracción IV.
Vicente Fox Quesada 1-XII-2000/30-XI-2006	Reforma la fracción IV.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
	64ª sesión ordinaria 27 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 29/12/1980 En vigor: 30/12/1980	LI Legislatura 1-IX-1979 a 31-VIII-1982
Segunda reforma	DOF: 10/08/1987 En vigor: 11/08/1987	LIII Legislatura 1-IX-1985 a 31-VIII-1988
Tercera reforma	DOF: 30/07/1999 En vigor: 31/07/1999	LVII Legislatura 1-IX-1997 a 31-VIII-2000
Cuarta reforma	DOF: 17/08/2011 En vigor: 18/08/2011	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012
Quinta reforma	DOF: 09/08/2012 En vigor: 10/08/2012	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012
Sexta reforma	DOF: 11/06/2013 En vigor: 12/06/2013	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Séptima reforma	DOF: 10/02/2014 En vigor: 11/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015

## Artículo 79

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	38ª sesión ordinaria 11 de enero de 1917
	42ª sesión ordinaria 14 de enero de 1917
	44ª sesión ordinaria 15 de enero de 1917
	47ª sesión ordinaria 17 de enero de 1917
	48ª sesión ordinaria 18 de enero de 1917
	63ª sesión ordinaria 26 de enero de 1917
	64ª sesión ordinaria 27 de enero de 1917
Reformas legislativas	

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
José López Portillo y Pacheco 1-XII-1976/30-XI-1982	Reformado en su integridad.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reformado en su integridad.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Adiciona el párrafo segundo y ocho fracciones.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se reforma el último párrafo del Artículo.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se reforman las fracciones IV, VI y VII.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma la fracción VII.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se deroga la fracción V.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha</i> <i>de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF</i> <i>y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Primera reforma	DOF: 24/11/1923 En vigor: 27/11/1923 A falta de disposición expresa	XXX Legislatura 1-IX-1922 a 15-VIII-1924
Segunda reforma	DOF: 20/08/1928 En vigor: 20/12/1928	XXXII Legislatura 1-IX-1926 a 31-VIII-1928
Tercera reforma	DOF: 29/04/1933 En vigor: 02/05/1933 A falta de disposición expresa	XXXV Legislatura 1-IX-1932 a 31-VIII-1934
Cuarta reforma	DOF: 21/10/1966 En vigor: 24/10/1966	XLVI Legislatura 1-IX-1964 a 31-VIII-1967
Aclaración	DOF: 22/10/1996	XLVI Legislatura 1-IX-1964 a 31-VIII-1967
Quinta reforma	DOF: 06/07/1971 En vigor: 09/07/1971 A falta de disposición expresa	XLVIII Legislatura 1-IX-1970 a 31-VIII-1973
Sexta reforma	DOF: 08/10/1974 En vigor: 08/10/1974 Entra en vigor a partir de la fecha de su publicación	XLIX Legislatura 1-IX-1973 a 31-VIII-1976
Séptima reforma	DOF: 08/02/1985 En vigor: 09/02/1985	LII Legislatura 1-IX-1982 a 31-VIII-1985
Octava reforma	DOF: 10/08/1987 En vigor: 11/08/1987	LIII Legislatura 1-IX-1985 a 31-VIII-1988
Novena reforma	DOF: 25/10/1993 En vigor: 24/11/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Décima reforma	DOF: 31/12/1994 En vigor: 01/01/1995	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Undécima reforma	DOF: 30/07/1999 En vigor: 31/07/1999	LVII Legislatura 1-IX-1997 a 31-VIII-2000
Duodécima reforma	DOF: 07/05/2008 En vigor: 08/05/2008	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Décima tercera reforma	DOF: 26/05/2015 En vigor: 27/05/2015	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Décima cuarta reforma	DOF: 27/05/2015 En vigor: 28/05/2015	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Décima quinta reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Álvaro Obregón Salido 1-XII-1920/30-XI-1924	Reforma la fracción IV.
Plutarco Elías Calles 1-XII-1924/30-XI-1928	Adiciona la fracción V.
Abelardo L. Rodríguez 2-IX-1932/30-XI-1934	Adiciona la fracción VI.
Gustavo Díaz Ordaz 1-XII-1964/30-XI-1970	Reforma la fracción III. Adiciona la fracción VII.
Gustavo Díaz Ordaz 1-XII-1964/30-XI-1970	Aclaración a la redacción del decreto.
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Adiciona las fracciones VIII y IX.
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Reforma las fracciones II y V, y deroga las fracciones VIII y IX.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Adiciona la fracción VIII.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reforma la fracción V.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reforma la fracción II.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma las fracciones II y V.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reformado en su integridad. El contenido de este artículo pasó a formar parte del artículo 58.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Reforma las fracciones I y II.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma la fracción I, párrafos primero y segundo.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforman los párrafos primero, segundo, actual tercero y sus fracciones I, en sus párrafos segundo, cuarto y quinto, II y IV, primer párrafo, y los actuales párrafos cuarto, quinto y sexto. Se adiciona con un tercer y cuarto párrafos, recorriéndose los actuales en su orden. Se deroga el segundo párrafo de la fracción IV, del actual párrafo tercero.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma el párrafo tercero, fracción I, segundo párrafo.



<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
<b>Artículo 80</b>		
Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	45ª sesión ordinaria 16 de enero de 1917	
	48ª sesión ordinaria 18 de enero de 1917	
	49ª sesión ordinaria 18 de enero de 1917	
	64ª sesión ordinaria 27 de enero de 1917	
Reformas legislativas Sin reformas		
<b>Artículo 81</b>		
Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	45ª sesión ordinaria 16 de enero de 1917	
	48ª sesión ordinaria 18 de enero de 1917	
	49ª sesión ordinaria 18 de enero de 1917	
	64ª sesión ordinaria 27 de enero de 1917	
Reformas legislativas Reimpresión Sin reformas	DOF: 06/10/1986	
<b>Artículo 82</b>		
Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	45ª sesión ordinaria 16 de enero de 1917	
	48ª sesión ordinaria 18 de enero de 1917	
	61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
	64ª sesión ordinaria 27 de enero de 1917	
	Sesión permanente 29, 30 y 31 de enero de 1917	

DEL PODER EJECUTIVO

---

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
--------------------------	----------------------------------

---

---

Modificado.

---

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
<b>Reformas legislativas</b>		
Primera reforma	DOF: 22/01/1927 En vigor: 25/01/1927 A falta de disposición expresa	XXXII Legislatura 1-IX-1926 a 31-VIII-1928
Segunda reforma	DOF: 08/01/1943 En vigor: 11/01/1943 A falta de disposición expresa	XXXVIII Legislatura 1-IX-1940 a 31-VIII-1943
Tercera reforma	DOF: 08/10/1974 En vigor: 08/10/1974 Entra en vigor a partir de la fecha de su publicación	XLIX Legislatura 1-IX-1973 a 31-VIII-1976
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Cuarta reforma	DOF: 20/08/1993 En vigor: 21/08/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Quinta reforma	DOF: 01/07/1994 En vigor: 31/12/1999	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Sexta reforma	DOF: 19/06/2007 En vigor: 20/06/2007	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Séptima reforma	DOF: 10/02/2014 En vigor: 11/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Octava reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

### Artículo 83

Debate constitucional	45ª sesión ordinaria	
Congreso Constituyente (1916-1917)	16 de enero de 1917	
	48ª sesión ordinaria	
	18 de enero de 1917	
	49ª sesión ordinaria	
	18 de enero de 1917	
	64ª sesión ordinaria	
	27 de enero de 1917	
<b>Reformas legislativas</b>		
Primera reforma	DOF: 22/01/1927 En vigor: 25/01/1927 A falta de disposición expresa	XXXII Legislatura 1-IX-1926 a 31-VIII-1928
Segunda reforma	DOF: 24/01/1928 En vigor: 27/01/1928 A falta de disposición expresa	XXXII Legislatura 1-IX-1926 a 31-VIII-1928

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Plutarco Elías Calles 1-XII-1924/30-XI-1928	Reformado en su integridad.
Manuel Ávila Camacho 1-XII-1940/30-XI-1946	Reforma las fracciones V y VI.
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Reforma la fracción VI.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Modifica las fracciones V y VI. Adiciona un párrafo a la fracción III.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reforma la fracción I.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Reforma la fracción VI.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reforma la fracción VI.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reforma la fracción VI.
Plutarco Elías Calles 1-XII-1924/30-XI-1928	Reformado en su integridad.
Plutarco Elías Calles 1-XII-1924/30-XI-1928	Reformado en su integridad.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Tercera reforma	DOF: 29/04/1933 En vigor: 02/05/1933 A falta de disposición expresa	XXXV Legislatura 1-IX-1932 a 31-VIII-1934
Cuarta reforma	DOF: 09/08/2012 En vigor: 10/08/2012	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012
Quinta reforma	DOF: 10/02/2014 En vigor: 11/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015

#### Artículo 84

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	45ª sesión ordinaria 16 de enero de 1917  48ª sesión ordinaria 18 de enero de 1917  49ª sesión ordinaria 18 de enero de 1917  61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917  64ª sesión ordinaria 27 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 24/11/1923 En vigor: 27/11/1923 A falta de disposición expresa	XXX Legislatura 1-IX-1922 a 15-VIII-1924
Segunda reforma	DOF: 29/04/1933 En vigor: 02/05/1933 A falta de disposición expresa	XXXV Legislatura 1-IX-1932 a 31-VIII-1934
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Tercera reforma	DOF: 29/08/2012 En vigor: 10/08/2012	LXI Legislatura: 1-IX-2009 a 31-VIII-2012
Cuarta reforma	DOF: 10/02/2014 En vigor: 11/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015

#### Artículo 85

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	45ª sesión ordinaria 16 de enero de 1917  48ª sesión ordinaria 18 de enero de 1917  49ª sesión ordinaria 18 de enero de 1917	
---	---	--

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Abelardo L. Rodríguez 2-IX-1932/30-XI-1934	Reformado en su integridad.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Reformado.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reformado.
Álvaro Obregón Salido 1-XII-1920/30-XI-1924	Reforma el párrafo segundo.
Abelardo L. Rodríguez 2-IX-1932/30-XI-1934	Reformado en su integridad.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Modifica los párrafos primero, segundo y tercero. Se reforman los párrafos primero, segundo y tercero (que pasan a ser cuarto y quinto). Se adicionan los párrafos segundo y tercero, recorriéndose en su orden los subse- cuentes y un último párrafo al artículo.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma el segundo párrafo.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
	61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
	64ª sesión ordinaria 27 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Fe de erratas	DOF: 06/02/1917 DOF: 29/04/1933	
Primera reforma	DOF: 29/04/1933 En vigor: 02/05/1933 A falta de disposición expresa	XXXV Legislatura 1-IX-1932 a 31-VIII-1934
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Segunda reforma	DOF: 13/11/2007 En vigor: 14/11/2007	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Tercera reforma	DOF: 09/08/2012 En vigor: 10/08/2012	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012

#### Artículo 86

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	45ª sesión ordinaria 16 de enero de 1917
	48ª sesión ordinaria 18 de enero de 1917
	49ª sesión ordinaria 18 de enero de 1917
	64ª sesión ordinaria 27 de enero de 1917
Reformas legislativas	
Sin reformas	

#### Artículo 87

Debate Constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	45ª sesión ordinaria 16 de enero de 1917
	48ª sesión ordinaria 18 de enero de 1917
	49ª sesión ordinaria 18 de enero de 1917
	64ª sesión ordinaria 27 de enero de 1917

---

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Venustiano Carranza Garza 14-VIII-1914/30-IV-1917	Fe de erratas al segundo párrafo.
Abelardo L. Rodríguez 2-IX-1932/30-XI-1934	Reformado en su integridad.
	Modifica los párrafos primero, segundo y tercero.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Modifica el primer párrafo.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se reforman los párrafos primero, segundo y tercero.

---



<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Reformas legislativas		
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Primera reforma	DOF: 09/08/2012 En vigor: 10/08/2012	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012

### Artículo 88

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	45ª sesión ordinaria 16 de enero de 1917 48ª sesión ordinaria 18 de enero de 1917 49ª sesión ordinaria 18 de enero de 1917 64ª sesión ordinaria 27 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 21/10/1966 En vigor: 24/10/1966	XLVI Legislatura 1-IX-1964 a 31-VIII-1967
Aclaración	DOF: 22/10/1966	XLVI Legislatura 1-IX-1964 a 31-VIII-1967
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Segunda reforma	DOF: 29/08/2008 En vigor: 30/08/2008	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009

### Artículo 89

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	45ª sesión ordinaria 16 de enero de 1917 48ª sesión ordinaria 18 de enero de 1917 49ª sesión ordinaria 18 de enero de 1917 64ª sesión ordinaria 27 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 24/11/1923 En vigor: 27/11/1923 A falta de disposición expresa	XXX Legislatura 1-IX-1922 a 15-VIII-1924
Segunda reforma	DOF: 20/08/1928 En vigor: 20/12/1928	XXXII Legislatura 1-IX-1926 a 31-VIII-1928

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Modificado. Se adicionan un segundo y tercer párrafos.
Gustavo Díaz Ordaz 1-XII-1964/30-XI-1970	Reformado en su integridad.
Gustavo Díaz Ordaz 1-XII-1964/30-XI-1970	Aclaración a la redacción del decreto.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Modificado. Reformado en su integridad.
Álvaro Obregón Salido 1-XII-1920/30-XI-1924	Reforma la fracción XI.
Plutarco Elías Calles 1-XII-1924/30-XI-1928	Adiciona las fracciones XVII, XVIII y XIX. La antigua fracción XVII se reforma y pasa a ser XX.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha</i> <i>de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF</i> <i>y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Tercera reforma	DOF: 10/02/1944 En vigor: 13/02/1944 A falta de disposición expresa	XXXIX Legislatura 1-IX-1943 a 31-VIII-1946
Cuarta reforma	DOF: 21/10/1966 En vigor: 24/10/1966	XLVI Legislatura 1-IX-1964 a 31-VIII-1967
Aclaración	DOF: 22/10/1966	XLVI Legislatura 1-IX-1964 a 31-VIII-1967
Quinta reforma	DOF: 21/10/1966 En vigor: 24/10/1966	XLVI Legislatura 1-IX-1964 a 31-VIII-1967
Aclaración	DOF: 22/10/1966	XLVI Legislatura 1-IX-1964 a 31-VIII-1967
Sexta reforma	DOF: 08/10/1974 En vigor: 08/10/1974 Entra en vigor a partir de la fecha de su publicación	XLIX Legislatura 1-IX-1973 a 31-VIII-1976
Séptima reforma	DOF: 28/12/1982 En vigor: 29/12/1982	LII Legislatura 1-IX-1982 a 31-VIII-1985
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Octava reforma	DOF: 10/08/1987 En vigor: 11/08/1987	LIII Legislatura 1-IX-1985 a 31-VIII-1988
Novena reforma	DOF: 11/05/1988 En vigor: 12/05/1988	LIII Legislatura 1-IX-1985 a 31-VIII-1988
Décima reforma	DOF: 25/10/1993 En vigor: 24/11/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Undécima reforma	DOF: 31/12/1994 En vigor: 01/01/1995	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Duodécima reforma	DOF: 05/04/2004 En vigor: 06/04/2004	LIX Legislatura 1-IX-2003 a 31-VIII-2006
Décima tercera reforma	DOF: 12/02/2007 En vigor: 13/02/2007	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Décima cuarta reforma	DOF: 10/06/2011 En vigor: 11/06/2011	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012
Décima quinta reforma	DOF: 09/08/2012 En vigor: 10/08/2012	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012
Décima sexta reforma	DOF: 07/02/2014 En vigor: 08/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Décima séptima reforma	DOF: 10/02/2014 En vigor: 11/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Manuel Ávila Camacho 1-XII-1940/30-XI-1946	Reforma las fracciones IV, V y VI.
Gustavo Díaz Ordaz 1-XII-1964/30-XI-1970	Deroga la fracción IX.
Gustavo Díaz Ordaz 1-XII-1964/30-XI-1970	Aclaración a la redacción del decreto.
Gustavo Díaz Ordaz 1-XII-1964/30-XI-1970	Reforma la fracción XVI.
Gustavo Díaz Ordaz 1-XII-1964/30-XI-1970	Aclaración a la redacción del decreto.
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Reforma las fracciones II, XIV y XVII.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Deroga la fracción XIX (en el artículo segundo transitorio).
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Modifica las fracciones I, III, IV, V, VII, VIII, XI, XII, XIII, XIV y XV.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reforma las fracciones II y XVII.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reforma la fracción X.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reforma la fracción II. Deroga la fracción XVII.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma las fracciones II, IX, XVI y XVIII.
Vicente Fox Quesada 1-XII-2000/30-XI-2006	Reforma la fracción VI.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Reforma la fracción X.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Reforma la fracción X.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se reforman las fracciones II, III y IV.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma la fracción XIX.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma la fracción IX y se adicionan un segundo y tercer párrafos a las fracciones II y XVII.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Décima octava reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

**Artículo 90**

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	45ª sesión ordinaria 16 de enero de 1917  49ª sesión ordinaria 18 de enero de 1917  61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 21/04/1981 En vigor: 22/04/1981	LI Legislatura 1-IX-1979 a 31-VIII-1982
Segunda reforma	DOF 02/08/2007 En vigor: 03/08/2007	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Tercera reforma	DOF: 10/02/2014 En vigor: 11/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015

**Artículo 91**

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	49ª sesión ordinaria 18 de enero de 1917  64ª sesión ordinaria 27 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Sin reformas		

**Artículo 92**

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	45ª sesión ordinaria 16 de enero de 1917  49ª sesión ordinaria 18 de enero de 1917  64ª sesión ordinaria 27 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 21/04/1981 En vigor: 22/04/1981	LI Legislatura 1-IX-1979 a 31-VIII-1982
Segunda reforma	DOF 02/08/2007 En vigor: 03/08/2007	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma la fracción XIV.
José López Portillo y Pacheco 1-XII-1976/30-XI-1982	Reformado en su integridad.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Reformado en su integridad.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se adicionan los párrafos tercero y cuarto.
	Modificado.
José López Portillo y Pacheco 1-XII-1976/30-XI-1982	Reformado en su integridad.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Reformado en su integridad.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
<b>Artículo 93</b>		
Debate Constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	38ª sesión ordinaria 11 de enero de 1917	
	44ª sesión ordinaria 15 de enero de 1917	
	64ª sesión ordinaria 27 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 31/01/1974 En vigor: 01/02/1974	XLIX Legislatura 1-IX-1973 a 31-VIII-1976
Segunda reforma	DOF: 06/12/1977 En vigor: 07/12/1977	L Legislatura 1-IX-1976 a 31-VIII-1979
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Tercera reforma	DOF: 31/12/1994 En vigor: 01/01/1995	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Cuarta reforma	DOF 02/08/2007 En vigor: 03/08/2007	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Quinta reforma	DOF: 15/08/2008 En vigor: 15/08/2008	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Sexta reforma	DOF: 10/02/2014 En vigor: 11/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015

**Artículo 94**

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	47ª sesión ordinaria 17 de enero de 1917	
	52ª sesión ordinaria 20 de enero de 1917	
	53ª sesión ordinaria 20 de enero de 1917	
	54ª sesión ordinaria 21 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 20/08/1928 En vigor: 20/12/1928	XXXII Legislatura 1-IX-1926 a 31-VIII-1928
Segunda reforma	DOF: 15/12/1934 En vigor: 15/12/1934	XXXVI Legislatura 1-IX-1934 a 31-VIII-1937

## DEL PODER EJECUTIVO

---

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Reformado en su integridad.
José López Portillo y Pacheco 1-XII-1976/30-XI-1982	Adiciona el párrafo tercero.  Modifica los párrafos primero y tercero.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma el párrafo segundo.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Reforma los párrafos primero y segundo.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Reforma el párrafo segundo y adiciona los párrafos cuarto y quinto.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reforma el segundo párrafo.

---

## DEL PODER JUDICIAL

---

Plutarco Elías Calles 1-XII-1924/30-XI-1928	Reformado en su integridad.
Lázaro Cárdenas del Río 1-XII-1934/30-XI-1940	Reformado en su integridad.



<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha</i> <i>de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF</i> <i>y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Tercera reforma	DOF: 21/09/1944 En vigor: 24/09/1944 A falta de disposición expresa	XXXIX Legislatura 1-IX-1943 a 31-VIII-1946
Cuarta reforma	DOF: 19/02/1951 En vigor: 20/05/1951	XLI Legislatura 1-IX-1949 a 30-VIII-1952
Fe de erratas	DOF: 14/03/1951	XLI Legislatura 1-IX-1949 a 30-VIII-1952
Quinta reforma	DOF: 25/10/1967 En vigor: 27/10/1968 Artículo primero transitorio: Estas reformas entrarán en vigor el mismo día que entren en vigor las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, que habrán de expedirse como consecuencia de estas mismas reformas. Dicha reforma se publicó el 30/IV/1968.	XLVII Legislatura 1-IX-1967 a 31-VIII-1970
Sexta reforma	DOF: 28/12/1982 En vigor: 29/12/1982	LII Legislatura 1-IX-1982 a 31-VIII-1985
Séptima reforma	DOF: 10/08/1987 En vigor: 15/01/1988	LIII Legislatura 1-IX-1985 a 31-VIII-1988
Octava reforma	DOF: 31/12/1994 En vigor: 01/01/1995	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Novena reforma	DOF: 22/08/1996 En vigor: 23/08/1996	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Décima reforma	DOF: 11/06/1999 En vigor: 12/06/1999	LVII Legislatura: 1-IX-1997 a 31-VIII-2000
Undécima reforma	DOF: 06/06/2011 En vigor: 04/10/2011 Artículo primero transitorio: El presente Decreto entrará en vigor a los 120 días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012
Duodécima	DOF: 11/06/2013 En vigor: 12/06/2013	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015

## Artículo 95

Debate constitucional	47ª sesión ordinaria
Congreso Constituyente (1916-1917)	17 de enero de 1917

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Manuel Ávila Camacho 1-XII-1940/30-XI-1946	Reformado en su integridad.
Miguel Alemán Valdés 01-XII-1946/30-XI-1952	Reformado en su integridad.
Miguel Alemán Valdés 01-XII-1946/30-XI-1952	Fe de erratas a los párrafos primero y segundo.
Gustavo Díaz Ordaz 1-XII-1964/30-XI-1970	Reformado en su integridad.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reformael último párrafo.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reformado en su integridad.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma los párrafos primero, segundo, quinto, sexto, octavo y noveno. Adiciona el párrafo décimo.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma los párrafos primero, cuarto y octavo.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma el párrafo primero y sexto. Adiciona el párrafo segundo y se recorren los párrafos segundo a décimo para convertirse en tercero a undécimo, respectivamente.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se modifica un párrafo (el ubicado actualmente en octavo lugar); se incorpora un nuevo párrafo (ahora el séptimo) y se incorpora un nuevo párrafo, que queda en noveno lugar.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma el párrafo sexto.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha</i> <i>de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF</i> <i>y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
	52ª sesión ordinaria 20 de enero de 1917	
	53ª sesión ordinaria 20 de enero de 1917	
	54ª sesión ordinaria 21 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 15/12/1934 En vigor: 15/12/1934	XXXVI Legislatura 1-IX-1934 a 31-VIII-1937
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Segunda reforma	DOF: 31/12/1994 En vigor: 01/01/1995	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Tercera reforma	DOF: 02/08/2007 En vigor: 03/08/2007	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Cuarta reforma	DOF: 10/02/2014 En vigor: 11/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Quinta reforma	DOF: 21/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

### Artículo 96

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	47ª sesión ordinaria 17 de enero de 1917	
	52ª sesión ordinaria 20 de enero de 1917	
	53ª sesión ordinaria 20 de enero de 1917	
	54ª sesión ordinaria 21 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 20/08/1928 En vigor: 20/12/1928	XXXII Legislatura 1-IX-1926 a 31-VIII-1928
Segunda reforma	DOF: 31/12/1994 En vigor: 01/01/1995	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997

### Artículo 97

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	47ª sesión ordinaria 17 de enero de 1917	
	52ª sesión ordinaria 20 de enero de 1917	

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Lázaro Cárdenas del Río 1-XII-1934/30-XI-1940	Reforma las fracciones II y III.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Modifica el párrafo primero y las fracciones I y IV. Reforma las fracciones II, III y V. Adiciona la fracción VI y un último párrafo.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Reforma la fracción VI.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reforma la fracción VI.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reforma la fracción VI.
Plutarco Elías Calles 1-XII-1924/30-XI-1928	Reformado en su integridad.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reformado en su integridad.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
	53ª sesión ordinaria 20 de enero de 1917	
	54ª sesión ordinaria 21 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 20/08/1928 En vigor: 20/12/1928	XXXII Legislatura 1-IX-1926 a 31-VIII-1928
Segunda reforma	DOF: 11/09/1940 En vigor: 14/09/1940 A falta de disposición expresa	XXXVIII Legislatura 1-IX-1940 a 31-VIII-1943
Tercera reforma	DOF: 19/02/1951 En vigor: 20/05/1951	XLI Legislatura 1-IX-1949 a 30-VIII-1952
Fe de erratas	DOF: 14/03/1951	XLI Legislatura 1-IX-1949 a 30-VIII-1952
Cuarta reforma	DOF: 06/12/1977 En vigor: 07/12/1977	L Legislatura 1-IX-1976 a 31-VIII-1979
Quinta reforma	DOF: 28/12/1982 En vigor: 29/12/1982	LII Legislatura 1-IX-1982 a 31-VIII-1985
Sexta reforma	DOF: 10/08/1987 En vigor: 15/01/1988	LIII Legislatura 1-IX-1985 a 31-VIII-1988
Séptima reforma	DOF: 31/12/1994 En vigor: 01/01/1995	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Octava reforma	DOF: 11/06/1999 En vigor: 12/06/1999	LVII Legislatura 1-IX-1997 a 31-VIII-2000
Novena reforma	DOF: 13/11/2007 En vigor: 14/11/2007	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Décima reforma	DOF: 10/06/2011 En vigor: 11/06/2011	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012

### Artículo 98

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	47ª sesión ordinaria 17 de enero de 1917
	52ª sesión ordinaria 20 de enero de 1917
	53ª sesión ordinaria 20 de enero de 1917
	54ª sesión ordinaria 21 de enero de 1917

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Plutarco Elías Calles 1-XII-1924/30-XI-1928	Reformado en su integridad.
Lázaro Cárdenas del Río 1-XII-1934/30-XI-1940	Reforma el párrafo cuarto. El decreto no lo menciona pero también reforma los párrafos tercero, séptimo y décimo.
Miguel Alemán Valdés 01-XII-1946/30-XI-1952	Reforma el párrafo primero.
Miguel Alemán Valdés 01-XII-1946/30-XI-1952	Fe de erratas en la redacción del decreto.
José López Portillo y Pacheco 1-XII-1976/30-XI-1982	Reforma el párrafo tercero dividiéndolo en dos, recorriéndose los subsecuentes.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reforma el párrafo primero.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reforma los párrafos primero y segundo.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reformado en su integridad.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma el último párrafo.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Deroga el párrafo tercero.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Modifica el segundo párrafo.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
<b>Reformas legislativas</b>		
Primera reforma	DOF: 20/08/1928 En vigor: 20/12/1928	XXXII Legislatura 1-IX-1926 a 31-VIII-1928
Segunda reforma	DOF: 19/02/1951 En vigor: 20/05/1951	XLI Legislatura 1-IX-1949 a 30-VIII-1952
Fe de erratas	DOF: 14/03/1951	XLI Legislatura 1-IX-1949 a 30-VIII-1952
Tercera reforma	DOF: 25/10/1967 En vigor: 27/10/1968 Artículo primero transitorio: Estas reformas entrarán en vigor el mismo día que entren en vigor las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución federal, que habrán de expedirse como consecuencia de estas mismas reformas. Dicha reforma se publicó el 30/IV/1968.	XLVII Legislatura 1-IX-1967 a 31-VIII-1970
Cuarta reforma	DOF: 31/12/1994 En vigor: 01/01/1995	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Quinta reforma	DOF: 22/08/1996 En vigor: 23/08/1996	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997

### Artículo 99

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	47ª sesión ordinaria	
	17 de enero de 1917	
	52ª sesión ordinaria	
	20 de enero de 1917	
	53ª sesión ordinaria	
	20 de enero de 1917	
	54ª sesión ordinaria	
	21 de enero de 1917	
<b>Reformas legislativas</b>		
Primera reforma	DOF: 20/08/1928 En vigor: 20/12/1928	XXXII Legislatura 1-IX-1926 a 31-VIII-1928
Segunda reforma	DOF: 31/12/1994 En vigor: 01/01/1995	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Tercera reforma	DOF: 22/08/1996 En vigor: 23/08/1996	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Plutarco Elías Calles 1-XII-1924/30-XI-1928	Reformado en su integridad.
Miguel Alemán Valdés 01-XII-1946/30-XI-1952	Reformado en su integridad.
Miguel Alemán Valdés 01-XII-1946/30-XI-1952	Fe de erratas al párrafo primero.
Gustavo Díaz Ordaz 1-XII-1964/30-XI-1970	Reformado en su integridad.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reformado en su integridad.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Adiciona los párrafos tercero y cuarto.
Plutarco Elías Calles 1-XII-1924/30-XI-1928	Reformado en su integridad.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reformado en su integridad.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reformado en su integridad. El contenido de este artículo pasó a formar parte del artículo 98.



<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Cuarta reforma	DOF: 27/09/2007 En vigor: 28/09/2007	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Quinta reforma	DOF: 13/11/2007 En vigor: 14/11/2007	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Sexta reforma	DOF: 10/02/2014 En vigor: 11/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015

### Artículo 100

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	47ª sesión ordinaria 17 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 20/08/1928 En vigor: 20/12/1928	XXXII Legislatura 1-IX-1926 a 31-VIII-1928
Segunda reforma	DOF: 25/10/1967 En vigor: 27/10/1968	XLVII Legislatura 1-IX-1967 a 31-VIII-1970
	Artículo primero transitorio: Estas reformas entrarán en vigor el mismo día que entren en vigor las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución federal, que habrán de expedirse como consecuencia de estas mismas reformas. Dicha reforma se publicó el 30/IV/1968.	
Tercera reforma	DOF: 03/09/1993 En vigor: 03/09/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Fe de erratas	DOF: 06/09/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Cuarta reforma	DOF: 31/12/1994 En vigor: 01/01/1995	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Quinta reforma	DOF: 11/06/1999 En vigor: 12/06/1999	LVII Legislatura 1-IX-1997 a 31-VIII-2000

### Artículo 101

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	47ª sesión ordinaria 17 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 10/08/1987 En vigor: 15/01/1988	LIII Legislatura 1-IX-1985 a 31-VIII-1988

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Modifica la fracción IV.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Reformado en su integridad.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforman las fracciones VII y VIII, y se adiciona la fracción IX, recorriéndose la subsecuente en su orden.
Plutarco Elías Calles 1-XII-1924/30-XI-1928	Reformado en su integridad.
Gustavo Díaz Ordaz 1-XII-1964/30-XI-1970	Reformado en su integridad.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reformado en su integridad.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Fe de erratas en la rúbrica.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reformado en su integridad.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma los párrafos primero, segundo, tercero, quinto, séptimo, octavo y noveno. Adiciona un tercer párrafo y se recorren los párrafos tercero a noveno, para convertirse en cuarto a décimo respectivamente.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reformado en su integridad.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha</i> <i>de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF</i> <i>y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Segunda reforma	DOF: 31/12/1994 En vigor: 01/01/1995	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Tercera reforma	DOF: 22/08/1996 En vigor: 23/08/1996	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Cuarta reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

### Artículo 102

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	47ª sesión ordinaria 17 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 11/09/1940 En vigor: 14/09/1940 A falta de disposición expresa	XXXVIII Legislatura 1-IX-1940 a 31-VIII-1943
Segunda reforma	DOF: 25/10/1967 En vigor: 27/10/1968 Artículo primero transitorio: Estas reformas entrarán en vigor el mismo día que entren en vigor las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución federal, que habrán de expedirse como consecuencia de estas mismas reformas. Dicha reforma se publicó el 30/IV/1968.	XLVII Legislatura 1-IX-1967 a 31-VIII-1970
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Tercera reforma	DOF: 28/01/1992 En vigor: 29/01/1992	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Cuarta reforma	DOF: 31/12/1994 En vigor: 01/01/1995	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Quinta reforma	DOF: 13/09/1999 En vigor: 14/09/1999	LVII Legislatura 1-IX-1997 a 31-VIII-2000
Sexta reforma	DOF: 10/06/2011 En vigor: 11/06/2011	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012
Séptima reforma	DOF: 10/02/2014 En vigor: 11/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Octava reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reformado en su integridad.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma los párrafos primero y segundo.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reforma el párrafo primero.
Lázaro Cárdenas del Río 1-XII-1934/30-XI-1940	Reforma el párrafo primero. El decreto no lo menciona, pero también reforma el párrafo cuarto.
Gustavo Díaz Ordaz 1-XII-1964/30-XI-1970	Reformado en su integridad.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Modifica los párrafos segundo y cuarto. El contenido del artículo pasa a ser apartado A. Adiciona el apartado B.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma los párrafos primero, tercero y quinto del apartado A y adiciona un último párrafo al apartado A.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma el apartado B.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se modifican los párrafos segundo y tercero del apartado B. Se adicionan los párrafos quinto, octavo y décimo primero del apartado B; se recorren los párrafos preexistentes en el orden en el que estaban.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma el apartado A.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforman el apartado A, párrafos primero y cuarto, y el apartado B, párrafos quinto y décimo primero.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
---	--	------------------------------------

### Artículo 103

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	52ª sesión ordinaria 20 de enero de 1917  55ª sesión ordinaria 22 de enero de 1917  56ª sesión ordinaria 22 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Primera reforma	DOF: 31/12/1994 En vigor: 01/01/1995	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Segunda reforma	DOF: 06/06/2011 En vigor: 04/10/2011 Artículo primero transitorio: El presente Decreto entrará en vigor a los 120 días de su publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> .	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012
Tercera reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

### Artículo 104

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	52ª sesión ordinaria 20 de enero de 1917  55ª sesión ordinaria 22 de enero de 1917  56ª sesión ordinaria 22 de enero de 1917  66ª sesión ordinaria 29 de enero de 1917  Sesión permanente 29, 30 y 31 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 18/01/1934 En vigor: 21/01/1934 A falta de disposición expresa	XXXV Legislatura 1-IX-1932 a 31-VIII-1934
Segunda reforma	DOF: 30/12/1946 En vigor: 09/01/1947	XI Legislatura 1-IX-1946 a 31-VIII-1949

---

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Modifica la fracción I. Reforma las fracciones II y III.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Reformado en su integridad.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforman las fracciones II y III.
Abelardo L. Rodríguez 2-IX-1932/30-XI-1934	Reforma la fracción I.
Miguel Alemán Valdés 1-XII-1946/30-XI-1952	Reforma la fracción I.

---

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Tercera reforma	DOF: 25/10/1967 En vigor: 27/10/1968 Artículo primero transitorio: Estas reformas entrarán en vigor el mismo día que entren en vigor las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución federal, que habrán de expedirse como consecuencia de estas mismas reformas. Dicha reforma se publicó el 30/IV/1968.	XLVII Legislatura 1-IX-1967 a 31-VIII-1970
Cuarta reforma	DOF: 08/10/1974 En vigor: 08/10//1974 Entra en vigor a partir de la fecha de su publicación	XLIX Legislatura 1-IX-1973 a 31-VIII-1976
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Quinta reforma	DOF: 10/08/1987 En vigor: 15/01/1988	LIII Legislatura 1-IX-1985 a 31-VIII-1988
Sexta reforma	DOF: 25/10/1993 En vigor: 24/11/1993	IV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Séptima reforma	DOF: 31/12/1994 En vigor: 01/01/1995	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Octava reforma	DOF: 06/06/2011 En vigor: 04/10/2011 Artículo primero transitorio: El presente Decreto entrará en vigor a los 120 días de su publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> .	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012
Novena reforma	DOF: 27/05/2015 En vigor: 28/05/2015	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Décima reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

### Artículo 105

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	52ª sesión ordinaria 20 de enero de 1917
	55ª sesión ordinaria 22 de enero de 1917

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Gustavo Díaz Ordaz 1-XII-1964/30-XI-1970	Reforma las fracciones I, IV y V. Se publicó el texto íntegro del artículo.
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Reforma la fracción I en sus párrafos primero y segundo.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Modifica el párrafo primero y las fracciones II y III. Adiciona la fracción I-B (artículo primero del decreto). Deroga los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I (En el artículo tercero del decreto).
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reforma la fracción I-B.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma la fracción IV.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Reformado en su integridad.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma la fracción III; se modifica la denominación del Título Cuarto para quedar “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con faltas administrativas graves o hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforman las fracciones III y VII.



<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
	56ª sesión ordinaria 22 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 25/10/1967 En vigor: 27/10/1968 Artículo primero transitorio: Estas reformas entrarán en vigor el mismo día que entren en vigor las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución federal, que habrán de expedirse como consecuencia de estas mismas reformas. Dicha reforma se publicó el 30/IV/1968	XLVII Legislatura 1-IX-1967 a 31-VIII-1970
Segunda reforma	DOF: 25/10/1993 En vigor: 24/11/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Tercera reforma	DOF: 31/12/1994 En vigor: 10/06/1995 Artículo octavo transitorio: “Las reformas al Artículo 105, entrarán en vigor en la misma fecha en que entre en vigor la ley reglamentaria correspondiente”. Dicha ley es la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 11/V/1995.	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Cuarta reforma	DOF: 22/08/1996 En vigor: 23/08/1996 Artículo segundo transitorio: Las adiciones contenidas en la fracción II del Artículo 105 del presente Decreto, únicamente por lo que se refiere a las legislaciones electorales de los Estados, que por los calendarios vigentes de sus procesos la jornada electoral deba celebrarse antes del primero de abril de 1997, entrarán en vigor a partir del 01/01/1997.	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Quinta reforma	DOF: 08/12/2005 En vigor: 09/12/2005	LIX Legislatura 1-IX-2003 a 31-VIII-2006

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
<p>Gustavo Díaz Ordaz 1-XII-1964/30-XI-1970</p>	<p>Reformado en su integridad.</p>
<p>Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994</p>	<p>Reformado en su integridad.</p>
<p>Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000</p>	<p>Reformado en su integridad.</p>
<p>Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000</p>	<p>Reforma el párrafo primero, adiciona un inciso f) y los párrafos tercero y cuarto pasan a ser quinto, todos de la fracción II. El decreto no lo menciona, pero también reforma la fracción II, inciso e).</p>
<p>Vicente Fox Quesada 1-XII-2000/30-XI-2006</p>	<p>Reforma la fracción I.</p>

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Sexta reforma	DOF: 14/09/2006 En vigor: 15/09/2006	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Séptima reforma	DOF: 10/06/2011 En vigor: 11/06/2011	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012
Octava reforma	DOF: 15/10/2012 En vigor: 16/10/2012	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Novena reforma	DOF: 11/10/2013 En vigor: 12/06/2013	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Décima reforma	DOF: 07/02/2014 En vigor: 08/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Undécima reforma	DOF: 10/02/2014 En vigor: 11/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Duodécima reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

#### Artículo 106

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	52ª sesión ordinaria 20 de enero de 1917  55ª sesión ordinaria 22 de enero de 1917  56ª sesión ordinaria 22 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 07/04/1986 En vigor: 06/06/1986	LIII Legislatura 1-IX-1985 a 31-VIII-1988
Segunda reforma	DOF: 31/12/1994 En vigor: 01/01/1995	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Tercera reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

#### Artículo 107

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	52ª sesión ordinaria 20 de enero de 1917  55ª sesión ordinaria 22 de enero de 1917  56ª sesión ordinaria 22 de enero de 1917
---	---

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Vicente Fox Quesada 1-XII-2000/30-XI-2006	Se adiciona el inciso g) a la fracción segunda.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se modifica el inciso g) de la fracción segunda.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma la fracción I.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se adiciona un inciso l) a la fracción I.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma el inciso l) de la fracción I y se adiciona el inciso h) a la fracción II.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforman los incisos c) y f) del segundo párrafo de la fracción II y la fracción III, y se adiciona un inciso i) al segundo párrafo de la fracción II.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforman el párrafo primero, fracción I, incisos a), c), d), h), j), l) y párrafo segundo y fracción II, párrafo segundo, incisos a), b), d), f), g) y h). Se derogan los incisos e), f) y k) de la fracción I del párrafo segundo, y el inciso e) de la fracción II del párrafo segundo.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reformado.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reformado en su integridad.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reformado.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
<b>Reformas legislativas</b>		
Primera reforma	DOF: 19/02/1951 En vigor: 20/05/1951	XLI Legislatura 1-IX-1949 a 30-VIII-1952
Fe de erratas	DOF: 14/03/1951	XLI Legislatura 1-IX-1949 a 30-VIII-1952
Segunda reforma	DOF: 02/11/1962 En vigor: 02/11/1962 Entra en vigor a partir de la fecha de su publicación	XLV Legislatura 1-IX-1961 a 31-VIII-1964
Tercera reforma	DOF: 25/10/1967 En vigor: 27/10/1968 Artículo primero transitorio: Estas reformas entrarán en vigor el mismo día que entren en vigor las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución federal, que habrán de expedirse como consecuencia de estas mismas reformas. Dicha reforma se publicó el 30/IV/1968.	XLVII Legislatura 1-IX-1967 a 31-VIII-1970
Cuarta reforma	DOF: 20/03/1974 En vigor: 19/04/1974	XLIX Legislatura 1-IX-1973 a 31-VIII-1976
Quinta reforma	DOF: 08/10/1974 En vigor: 08/10/1974 Entra en vigor a partir de la fecha de su publicación	XLIX Legislatura 1-IX-1973 a 31-VIII-1976
Sexta reforma	DOF: 17/02/1975 En vigor: 19/03/1975	XLIX Legislatura 1-IX-1973 a 31-VIII-1976
Séptima reforma	DOF: 06/08/1979 En vigor: 07/08/1979	L Legislatura 1-IX-1976 a 31-VIII-1979
Octava reforma	DOF: 07/04/1986 En vigor: 06/06/1986	LIII Legislatura 1-IX-1985 a 31-VIII-1988
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Novena reforma	DOF: 10/08/1987 En vigor: 15/01/1988	LIII Legislatura 1-IX-1985 a 31-VIII-1988
Décima reforma	DOF: 03/09/1993 En vigor: 04/09/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Miguel Alemán Valdés 01-XII-1946/30-XI-1952	Reformado en su integridad.
Miguel Alemán Valdés 01-XII-1946/30-XI-1952	Fe de erratas a los párrafos IV, VII, VIII, X, XII y XIII.
Adolfo López Mateos 1-XII-1958/30-XI-1964	Añade un párrafo final a la fracción II.
Gustavo Díaz Ordaz 1-XII-1964/30-XI-1970	Reforma y añade las fracciones II, párrafo final; III, IV, V, VI, VII, XIII y XIV.
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Añade el cuarto párrafo a la fracción II.
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Reforma la fracción VIII, inciso f), párrafo segundo.
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Reforma la fracción XIV.
José López Portillo y Pacheco 1-XII-1976/30-XI-1982	Reforma las fracciones V y VI.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reforma la fracción II  Modifica las fracciones I, IV, VII, XIII (segundo y tercer párrafos), XIV, XV y XVII.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Añade un párrafo último a la fracción V; reforma el inciso a) de la fracción III; reforma el primer párrafo y el inciso b) de la fracción V; reforma las fracciones VI, VIII y XI; deroga el segundo párrafo de la fracción IX.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Deroga la fracción XVIII.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha</i> <i>de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF</i> <i>y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Fe de erratas	DOF: 06/09/1993	IV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Undécima reforma	DOF: 25/10/1993 En vigor: 24/11/1993	IV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Duodécima reforma	DOF: 31/12/1994 En vigor: 01/01/1995 Con excepción de la fracción XVI, la cual entrará en vigor en la misma fecha en que entren en vigor las reformas a la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales. La reforma mencionada se publicó el 8/II/1999 y entró en vigor el 9/II/1999.	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Décima tercera reforma	DOF: 11/06/1999 En vigor: 12/06/1999	LVII Legislatura: 1-IX-1997 a 31-VIII-2000
Décimo cuarta reforma	DOF: 06/06/2011 En vigor: 04/10/2011 Artículo primero transitorio: El presente Decreto entrará en vigor a los 120 días de su publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> .	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012
Décima quinta reforma	DOF: 10/02/2014 En vigor: 11/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Décima sexta reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

## TÍTULO CUARTO | DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, O HECHOS DE CORRUPCIÓN,

### Artículo 108

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	48ª sesión ordinaria 18 de enero de 1917  54ª sesión ordinaria 21 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 28/12/1982 En vigor: 29/12/1982	LII Legislatura 1-IX-1982 a 31-VIII-1985

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Fe de erratas en la rúbrica.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reforma la fracción VIII, inciso a). El decreto no lo menciona, pero también reforma el párrafo primero.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma las fracciones V, último párrafo; VIII, párrafos primero y penúltimo; XI; XII, párrafos primero y segundo; XIII, párrafo primero, y XVI.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma la fracción IX.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se reforma el párrafo inicial; se modifican las fracciones I y II; el inciso a) de la fracción III; las fracciones IV, V, VI y VII; el inciso a) de la fracción VIII; las fracciones IX, X, XI, XIII, XVI y XVII y se deroga la fracción XIV.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma el segundo párrafo de la fracción V, el segundo párrafo de la fracción VIII, el primer y tercer párrafos de la fracción XIII y la fracción XV.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma la fracción XI.

PARTICULARES VINCULADOS CON FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES  
Y PATRIMONIAL DEL ESTADO

Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reformado en su integridad.
--	-----------------------------



TÍTULO CUARTO | DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS,  
O HECHOS DE CORRUPCIÓN,

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Segunda reforma	DOF: 31/12/1994 En vigor: 01/01/1995	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Fe de erratas	DOF: 03/01/1995	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Tercera reforma	DOF: 22/08/1996 En vigor: 23/08/1996	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Cuarta reforma	DOF: 13/11/2007 En vigor: 14/11/2007	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Quinta reforma	DOF: 07/02/2014 En vigor: 08/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Sexta reforma	DOF: 17/06/2014 En vigor: 18/06/2014	LXII Legislatura: 1-IX-2012 a 31- VIII-201
Séptima reforma	DOF: 26/05/2015 En vigor: 27/05/2015	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Octava reforma	DOF: 27/05/2015 En vigor: 28/05/2015	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Novena reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

#### Artículo 109

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	48ª sesión ordinaria 18 de enero de 1917  54ª sesión ordinaria 21 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 28/12/1982 En vigor: 29/12/1982	LII Legislatura 1-IX-1982 a 31-VIII-1985
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Segunda reforma	DOF: 27/05/2015 En vigor: 28/05/2015	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015

#### Artículo 110

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	48ª sesión ordinaria 18 de enero de 1917  54ª sesión ordinaria 21 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 28/12/1982 En vigor: 29/12/1982	LII Legislatura 1-IX-1982 a 31-VIII-1985

PARTICULARES VINCULADOS CON FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES  
Y PATRIMONIAL DEL ESTADO

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma el párrafo tercero.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Fe de erratas relativa a puntos suspensivos que indican la permanencia del párrafo cuarto.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma el párrafo primero.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Reforma el párrafo primero.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reforma el párrafo tercero.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reforma el tercer párrafo.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reforma el párrafo cuarto.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Adiciona un último párrafo.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reforma los párrafos primero, tercero y cuarto.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reformado en su integridad.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Modifica la fracción III, párrafos primero, tercero y cuarto.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reformado.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reformado en su integridad.

TÍTULO CUARTO | DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS,  
O HECHOS DE CORRUPCIÓN,

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Segunda reforma	DOF: 10/08/1987 En vigor: 11/08/1987	LIII Legislatura 1-IX-1985 a 31-VIII-1988
Tercera reforma	DOF: 31/12/1994 En vigor: 01/01/1995	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Cuarta reforma	DOF: 22/08/1996 En vigor: 23/08/1996	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Quinta reforma	DOF: 02/03/2007 En vigor: 30/03/2007	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Sexta reforma	DOF: 07/02/2014 En vigor: 08/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Séptima reforma	DOF: 10/02/2014 En vigor: 11/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Octava reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

### Artículo 111

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	48ª sesión ordinaria 18 de enero de 1917  54ª sesión ordinaria 21 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 20/08/1928 En vigor: 20/12/1928	XXXII Legislatura 1-IX-1926 a 31-VIII-1928
Segunda reforma	DOF: 21/09/1944 En vigor: 24/09/1944 A falta de disposición expresa	XXXIX Legislatura 1-IX-1943 a 31-VIII-1946
Tercera reforma	DOF: 08/10/1974 En vigor: 08/10/1974 Entra en vigor a partir de la fecha de su publicación	XLIX Legislatura 1-IX-1973 a 31-VIII-1976
Cuarta reforma	DOF: 28/12/1982 En vigor: 29/12/1982	LII Legislatura 1-IX-1982 a 31-VIII-1985
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Quinta reforma	DOF: 10/08/1987 En vigor: 11/08/1987	LIII Legislatura 1-IX-1985 a 31-VIII-1988
Sexta reforma	DOF: 31/12/1994 En vigor: 01/01/1995	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997

PARTICULARES VINCULADOS CON FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES  
Y PATRIMONIAL DEL ESTADO

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reforma el párrafo primero.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma los párrafos primero y segundo.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma el párrafo primero.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Reforma el párrafo primero.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reforma los párrafos primero y segundo.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reforma el primer párrafo.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reforma los párrafos primero y segundo.
Plutarco Elías Calles 1-XII-1924/30-XI-1928	Reformado en su integridad.
Manuel Ávila Camacho 1-XII-1940/30-XI-1946	Reformado en su integridad.
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Reforma los párrafos quinto y sexto.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reformado en su integridad.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Modifica los párrafos segundo, tercero y sexto.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reforma el párrafo primero.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma los párrafos primero y quinto.

TÍTULO CUARTO | DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS,  
O HECHOS DE CORRUPCIÓN,

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha</i> <i>de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF</i> <i>y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Séptima reforma	DOF: 22/08/1996 En vigor: 23/08/1996	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Octava reforma	DOF: 02/08/2007 En vigor: 03/08/2007	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Novena reforma	DOF: 07/02/2014 En vigor: 08/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Décima reforma	DOF: 10/02/2014 En vigor: 11/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Undécima reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

Artículo 112

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	48ª sesión ordinaria 18 de enero de 1917	
	54ª sesión ordinaria 21 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 28/12/1982 En vigor: 29/12/1982	LII Legislatura 1-IX-1982 a 31-VIII-1985

Artículo 113

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	48ª sesión ordinaria 18 de enero de 1917	
	54ª sesión ordinaria 21 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 28/12/1982 En vigor: 29/12/1982	LII Legislatura 1-IX-1982 a 31-VIII-1985
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Segunda reforma	DOF: 14/06/2002 En vigor: 01/01/2004	LVIII Legislatura 1-IX-2000 a 31-VIII-2003
Tercera reforma	DOF: 27/05/2015 En vigor: 28/05/2015	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015

Artículo 114

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	48ª sesión ordinaria 18 de enero de 1917	
---	---	--

PARTICULARES VINCULADOS CON FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES  
Y PATRIMONIAL DEL ESTADO

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma el párrafo primero.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Reforma el párrafo primero.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reforma los párrafos primero y quinto.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reforma el primer párrafo.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reforma los párrafos primero y quinto.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reformado en su integridad.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reformado en su integridad.
Vicente Fox Quesada 1-XII-2000/30-XI-2006	Modifica el párrafo primero. Adiciona el segundo párrafo.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reformado.

TÍTULO CUARTO | DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS,  
O HECHOS DE CORRUPCIÓN,

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
	54ª sesión ordinaria 21 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 28/12/1982 En vigor: 29/12/1982	LII Legislatura 1-IX-1982 a 31-VIII-1985
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Segunda reforma	DOF: 27/05/2015 En vigor: 28/05/2015	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015

TÍTULO QUINTO | DE LOS ESTADOS

Artículo 115

Debate constitucional	52ª sesión ordinaria	
Congreso Constituyente (1916-1917)	20 de enero de 1917	
	59ª sesión ordinaria	
	24 de enero de 1917	
	60ª sesión ordinaria	
	24 de enero de 1917	
	61ª sesión ordinaria	
	25 de enero de 1917	
	62ª sesión ordinaria	
	25 de enero de 1917	
	66ª sesión ordinaria	
	29 de enero de 1917	
	Sesión permanente	
	29, 30 y 31 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 20/08/1928 Artículo tercero transitorio: Las reformas al párrafo cuarto de la fracción III del Artículo 115 constitucional, surtirán sus efectos en las elecciones de diputados a las Legislaturas de los Estados, en las fechas en que, de conformidad con sus Constituciones Políticas locales y leyes electorales respectivas, se verifiquen, a partir de la promulgación de la presente ley.	XXXII Legislatura 1-IX-1926 a 31-VIII-1928

PARTICULARES VINCULADOS CON FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES  
Y PATRIMONIAL DEL ESTADO

---

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reformado en su integridad.
	Modifica el párrafo tercero.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reforma el párrafo tercero.

---

DE LA FEDERACIÓN Y DE LA CIUDAD DE MÉXICO

---

Plutarco Elías Calles 1-XII-1924/30-XI-1928	Reforma el párrafo cuarto de la fracción III.
--	---



<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha</i> <i>de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF</i> <i>y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Segunda reforma	DOF: 29/04/1933 En vigor: 02/05/1933 A falta de disposición expresa	XXXV Legislatura 1-IX-1932 a 31-VIII-1934
Tercera reforma	DOF: 08/01/1943 En vigor: 11/01/1943 A falta de disposición expresa	XXXVIII Legislatura 1-IX-1940 a 31-VIII-1943
Cuarta reforma	DOF: 12/02/1947 En vigor: 15/02/1947 A falta de disposición expresa	XL Legislatura 1-IX-1946 a 31-VIII-1949
Quinta reforma	DOF: 17/10/1953 En vigor: 20/10/1953 A falta de disposición expresa	XLII Legislatura 1-IX-1952 a 31-VIII-1955
Sexta reforma	DOF: 06/02/1976 En vigor: 07/02/1976	XLIX Legislatura 1-IX-1973 a 31-VIII-1976
Séptima reforma	DOF: 06/12/1977 En vigor: 07/12/1977	L Legislatura 1-IX-1976 a 31-VIII-1979
Octava reforma	DOF: 03/02/1983 En vigor: 04/02/1983	LII Legislatura 1-IX-1982 a 31-VIII-1985
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Novena reforma	DOF: 17/03/1987 En vigor: 18/03/1987	LIII Legislatura 1-IX-1985 a 31-VIII-1988
Décima reforma	DOF: 23/12/1999 En vigor: 22/03/2000	LVII Legislatura 1-IX-1997 a 31-VIII-2000
Undécima reforma	DOF: 14/08/2001 En vigor: 15/08/2001	LVIII Legislatura 1-IX-2000 a 31-VIII-2003
Duodécima reforma	DOF: 18/06/2008 En vigor: 19/06/2008	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Décima tercera reforma	DOF: 24/08/2009 En vigor: 25/08/2009	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Décima cuarta reforma	DOF: 10/02/2014 En vigor: 11/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Décima quinta reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Abelardo L. Rodríguez 2-IX-1932/30-XI-1934	Reformado en su integridad.
Manuel Ávila Camacho 1-XII-1940/30-XI-1946	Reforma el párrafo tercero de la fracción III.
Miguel Alemán Valdés 1-XII-1946/30-XI-1952	Añade la fracción I con un párrafo primero.
Adolfo Ruiz Cortines 1-XII-1952/30-XI-1958	Reforma la fracción I. El decreto contiene el texto del primer párrafo del artículo y lo modifica.
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Añade las fracciones IV y V.
José López Portillo y Pacheco 1-XII-1976/30-XI-1982	Añade un último párrafo a la fracción III. El decreto contiene el texto del primer párrafo del artículo y lo modifica.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reformado en su integridad.  Modifica el párrafo primero; la fracción I, párrafo tercero; II, párrafo primero; III, incisos b), d), e) y f); IV, párrafo primero.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reformado (artículo primero del decreto). Deroga las fracciones IX y X (artículo segundo del decreto).
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma los párrafos primero, cuarto y quinto de la fracción I. Reforma el párrafo segundo, y se añaden los párrafos tercero y cuarto, todos de la fracción II. Reforma el párrafo primero y sus incisos a), c), g) y h); el párrafo segundo, y se añade un párrafo tercero, todos de la fracción III. Reforma los párrafos segundo y tercero, y se añaden los párrafos cuarto y quinto, todos de la fracción IV y reforma las fracciones V y VII.
Vicente Fox Quesada 1-XII-2000/30-XI-2006	Añade un último párrafo a la fracción III.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Reforma la fracción VII.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Reforma el párrafo cuarto del inciso c) de la fracción IV.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reforma el encabezado y el segundo párrafo de la fracción I.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reforma la fracción IV, párrafo segundo y fracción V, párrafo segundo.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
<b>Artículo 116</b>		
Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	52ª sesión ordinaria 20 de enero de 1917  61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
<b>Reformas legislativas</b>		
Primera reforma	DOF: 17/03/1987 En vigor: 18/03/1987	LIII Legislatura 1-IX-1985 a 31-VIII-1988
Segunda reforma	DOF: 31/12/1994 En vigor: 01/01/1995	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Tercera reforma	DOF: 22/08/1996 En vigor: 23/08/1996	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Cuarta reforma	DOF: 13/11/2007 En vigor: 14/11/2007	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Quinta reforma	DOF: 07/05/2008 En vigor: 08/05/2008	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Sexta reforma	DOF: 26/09/2008 En vigor: 27/09/2008	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Séptima reforma	DOF: 24/08/2009 En vigor: 25/08/2009	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Octava reforma	DOF: 09/08/2012 En vigor: 10/08/2012	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012
Novena reforma	DOF: 27/12/2013 En vigor: 28/12/2013	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Décima reforma	DOF: 07/02/2014 En vigor: 08/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Undécima reforma	DOF: 10/02/2014 En vigor: 11/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Duodécima reforma	DOF: 26/05/2015 En vigor: 27/05/2015	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Décima tercera reforma	DOF: 27/05/2015 En vigor: 28/05/2015	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015

**Artículo 117**

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	52ª sesión ordinaria 20 de enero de 1917
---	---

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reformado en su integridad.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma la fracción III en su párrafo tercero y deroga el párrafo quinto de la misma fracción (se recorre la numeración).
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma el párrafo tercero de la fracción II. Adiciona la fracción IV recorriéndose la numeración de las fracciones IV, V y VI, para quedar como V, VI y VII.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Reforma y adiciona la fracción IV.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Reforma y adiciona los párrafos cuarto y quinto de la fracción II.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Reforma el párrafo quinto de la fracción I.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Adiciona los párrafos cuarto y quinto a la fracción II. Se recorren en su orden los anteriores párrafos cuarto y quinto.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Adiciona un octavo párrafo a la fracción II.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reforma el inciso e) y se adiciona un inciso o) a la fracción IV.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Adiciona una fracción VIII.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reforman los párrafos segundo y tercero de la fracción II, el primer párrafo y los incisos a), b), c), d), h), j) y k) de la fracción IV, y se adicionan un segundo párrafo al inciso f) y un inciso n), recorriéndose los subsecuentes en su orden a la fracción IV, así como una fracción IX.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma la fracción II, párrafo sexto.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma el párrafo segundo, fracciones II, en su párrafo sexto y V, y se adiciona un párrafo segundo, fracción II, con un octavo párrafo, recorriéndose el actual en su orden.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
	61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
	62ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
	66ª sesión ordinaria 29 de enero de 1917	
	Sesión permanente 29, 30 y 31 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 24/10/1942 En vigor: 01/11/1942	XXXVIII Legislatura 1-IX-1940 a 31-VIII-1943
Segunda reforma	DOF: 30/12/1946 En vigor: 02/01/1947	XL Legislatura 1-IX-1946 a 31-VIII-1949
Tercera reforma	DOF: 21/10/1966 En vigor: 24/10/1966	XLVI Legislatura 1-IX-1964 a 31-VIII-1967
Aclaración	DOF: 22/10/1966	XLVI Legislatura 1-IX-1964 a 31-VIII-1967
Cuarta reforma	DOF: 21/04/1981 En vigor: 29/04/1981 Artículo transitorio único: Una vez que el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, hagan la declaración de haber sido aprobada esta Reforma, pasará al Ejecutivo Federal para su promulgación y publicación, y entrará en vigor a los quince días siguientes de efectuada la citada declaración.	LI Legislatura 1-IX-1979 a 31-VIII-1982
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Quinta reforma	DOF: 26/05/2015 En vigor: 27/05/2015	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Sexta reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

#### Artículo 118

Debate constitucional	52ª sesión ordinaria
Congreso Constituyente (1916-1917)	20 de enero de 1917
	62ª sesión ordinaria
	25 de enero de 1917

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Manuel Ávila Camacho 1-XII-1940/30-XI-1946	Reforma las fracciones VIII y IX.
Miguel Alemán Valdés 1-XII-1946/30-XI-1952	Adiciona la fracción VIII.
Gustavo Díaz Ordaz 1-XII-1964/30-XI-1970	Deroga la fracción II.
Gustavo Díaz Ordaz 1-XII-1964/30-XI-1970	Aclaración a la redacción del texto del decreto del 21/10/1966.
José López Portillo y Pacheco 1-XII-1976/30-XI-1982	Reforma la fracción VIII.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Modifica el párrafo primero, las fracciones I, III, IV, V, VI, VII, VIII segundo párrafo y IX segundo párrafo. Se reforma la fracción VIII, párrafo segundo y se adiciona la fracción VIII, con los párrafos tercero y cuarto.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reforma la fracción IX, párrafo segundo.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Sin reformas		

**Artículo 119**

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	52ª sesión ordinaria 20 de enero de 1917  62ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 03/09/1993 En vigor: 04/09/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Fe de erratas	DOF: 06/09/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Segunda reforma	DOF: 25/10/1993 En vigor: 24/11/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Tercera reforma	DOF: 10/02/2014 En vigor: 11/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Cuarta reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

**Artículo 120**

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	52ª sesión ordinaria 20 de enero de 1917  62ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

**Artículo 121**

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	52ª sesión ordinaria 20 de enero de 1917  62ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Primera reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
	Modifica las fracciones I, II y III.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reformado en su integridad.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Fe de erratas en la rúbrica.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Adiciona un párrafo primero, recorriéndose los párrafos primero y segundo para quedar como segundo y tercero.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reforma el segundo párrafo.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reforma el párrafo primero.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reformado.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Modifica las fracciones I, II, III, párrafo segundo, IV y V. Reforma el párrafo primero y las fracciones I, III, IV y V.



<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
<b>Artículo 122</b>		
Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	52ª sesión ordinaria 20 de enero de 1917  62ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
<b>Reformas legislativas</b>		
Primera reforma	DOF: 25/10/1993 En vigor: 24/11/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Segunda reforma	DOF: 31/12/1994 En vigor: 01/01/1995	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Fe de erratas	DOF: 03/01/1995	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Tercera reforma	DOF: 22/08/1996 En vigor: 1/1/1998 (apartado C, fracción V, inciso f)) 1/1/1999 (apartado C, base 1, fracción V, inciso h)) 1/1/2000 (apartado C, base 3, fracción II, inciso c))	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Cuarta reforma	DOF: 13/11/2007 En vigor: 14/11/2007	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Quinta reforma	DOF: 07/05/2008 En vigor: 08/05/2008	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Sexta reforma	DOF: 24/08/2009 En vigor: 25/08/2009	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Séptima reforma	DOF: 27/04/2010 En vigor: 28/04/2010	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012
Octava reforma	DOF: 09/08/2012 En vigor: 10/08/2012	LXI Legislatura 1-IX-2009 a 31-VIII-2012
Novena reforma	DOF: 27/12/2013 En vigor: 28/12/2013	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Décima reforma	DOF: 07/02/2014 En vigor: 08/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Undécima reforma	DOF: 10/02/2014 En vigor: 11/02/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Duodécima reforma	DOF: 27/05/2015 En vigor: 28/05/2015	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
--------------------------	----------------------------------

Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reformado en su integridad.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma y adiciona la fracción VII.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Fe de erratas con la que se declara reformado el artículo.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reformado en su integridad.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Reforma el inciso f) de la fracción V de la base 1.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Reforma y adiciona el tercer párrafo del inciso c), fracción V, apartado C de la base 1.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Reforma el primer párrafo del inciso b) de la fracción V de la base 1. Adiciona un párrafo segundo mismo inciso y se recorren en su orden los anteriores segundo a quinto de la base 1.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Reforma la fracción II de la base 4 del apartado C.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Se reforma la fracción III de la base 1 del apartado C, y se adiciona un inciso o), recorriéndose en su orden el subsecuente a la fracción V de la base 1 del apartado C del artículo.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma el apartado C, base 1, fracción V, inciso f).
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se adiciona un inciso ñ), recorriéndose los actuales incisos en su orden, a la fracción V, de la base 1 del apartado C.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma la fracción III de la base 1 del apartado C.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforma el apartado C, base 1, fracción V, incisos c), en su párrafo segundo, e), m) y n) y, base 5. Se adiciona el apartado C, base 1, fracción V, inciso c), con un tercer párrafo, recorriéndose el actual en su orden.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Décima tercera reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

## TÍTULO SEXTO | DEL TRABAJO

## Artículo 123

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	54ª sesión ordinaria 21 de enero de 1917  57ª sesión ordinaria 23 de enero de 1917  58ª sesión ordinaria 23 de enero de 1917  62ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 06/09/1929 En vigor: 09/09/1929 A falta de disposición expresa	XXXIII Legislatura 1-IX-1928 a 31-VIII-1930
Segunda reforma	DOF: 04/11/1933 En vigor: 07/11/1933 A falta de disposición expresa	XXXV Legislatura 1-IX-1932 a 31-VIII-1934
Tercera reforma	DOF: 31/12/1938 En vigor: 03/01/1939 A falta de disposición expresa	XXXVII Legislatura 1-IX-1937 a 30-VIII-1940
Cuarta reforma	DOF: 18/11/1942 En vigor: 21/11/1942 A falta de disposición expresa	XXXVIII Legislatura 1-IX-1940 a 31-VIII-1943
Quinta reforma	DOF: 05/12/1960 En vigor: 06/12/1960	XLIV Legislatura 1-IX-1958 a 31-VIII-1961
Sexta reforma	DOF: 27/11/1961 En vigor: 27/11/1961 Entra en vigor a partir de la fecha de su publicación	XLV Legislatura 1-IX-1961 a 31-VIII-1964
Séptima reforma	DOF: 21/11/1962 En vigor: 22/11/1962	XLV Legislatura 1-IX-1961 a 31-VIII-1964
Octava reforma	DOF: 14/02/1972 En vigor: 29/02/1972	XLVIII Legislatura 1-IX-1970 a 31-VIII-1973

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reformado.

Y DE LA PREVISIÓN SOCIAL

Emilio Portes Gil 1-XII-1928/5-II-1930	Reforma el párrafo primero y la fracción XXIX.
Abelardo L. Rodríguez 2-IX-1932/30-XI-1934	Reforma la fracción IX.
Lázaro Cárdenas del Río 1-XII-1934/30-XI-1940	Reforma la fracción XVIII.
Manuel Ávila Camacho 1-XII-1940/30-XI-1946	Adiciona la fracción XXXI.
Adolfo López Mateos 1-XII-1958/30-XI-1964	Reforma el párrafo primero y cuarto, y adiciona diez párrafos, todos de la fracción VII. Las fracciones I a XXXI pasan a formar parte del apartado A adicionándose un párrafo primero. Adiciona el apartado B.
Adolfo López Mateos 1-XII-1958/30-XI-1964	Reforma el párrafo segundo de la fracción IV del apartado B.
Adolfo López Mateos 1-XII-1958/30-XI-1964	Reforma las fracciones II, III, VI, IX, XXI, XXII y XXXI del apartado A.
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Reforma la fracción XII del apartado A.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha</i> <i>de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF</i> <i>y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Novena reforma	DOF: 10/11/1972 En vigor: 11/11/1972	XLVIII Legislatura 1-IX-1970 a 31-VIII-1973
Décima reforma	DOF: 08/10/1974 En vigor: 08/10/1974 Entra en vigor a partir de la fecha de su publicación	XLIX Legislatura 1-IX-1973 a 31-VIII-1976
Undécima reforma	DOF: 31/12/1974 En vigor: 01/01/1975	XLIX Legislatura 1-IX-1973 a 31-VIII-1976
Duodécima reforma	DOF: 06/02/1975 En vigor: 07/02/1975	XLIX Legislatura 1-IX-1973 a 31-VIII-1976
Fe de erratas	DOF: 17/03/1975	XLIX Legislatura 1-IX-1973 a 31-VIII-1976
Décima tercera reforma	DOF: 09/01/1978 En vigor: 10/01/1978	L Legislatura 1-IX-1976 a 31-VIII-1979
Décima cuarta reforma	DOF: 09/01/1978 En vigor: 10/01/1978	L Legislatura 1-IX-1976 a 31-VIII-1979
Fe de erratas	DOF: 13/01/1978	L Legislatura 1-IX-1976 a 31-VIII-1979
Décima quinta reforma	DOF: 19/12/1978 En vigor: 20/12/1978	L Legislatura 1-IX-1976 a 31-VIII-1979
Décima sexta reforma	DOF: 17/11/1982 En vigor: 18/11/1982	LII Legislatura 1-IX-1982 a 31-VIII-1985
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Décima séptima reforma	DOF: 23/12/1986 En vigor: 01/01/1987	LIII Legislatura 1-IX-1985 a 31-VIII-1988
Décima octava reforma	DOF: 27/06/1990 En vigor: 28/06/1990	LIV Legislatura 1-IX-1988 a 31-VIII-1991
Décima novena reforma	DOF: 20/08/1993 En vigor: 21/08/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Fe de erratas	DOF: 23/08/1993	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Reforma la fracción XI, inciso f), y adiciona el párrafo segundo a la fracción XIII, ambos del apartado B.
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Reforma el párrafo primero del apartado B.
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Reforma las fracciones II, V, XI, XV, XXV, XXIX del apartado A (artículo tercero del decreto). Reforma la fracción VIII y XI, inciso c), ambos del apartado B (artículo cuarto del decreto).
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Reforma la fracción XXXI al apartado A.
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Fe de erratas de la Declaratoria por la que se adiciona la fracción XXI del artículo 123, apartado A.
José López Portillo y Pacheco 1-XII-1976/30-XI-1982	Adiciona la fracción XII y reforma la fracción XIII, ambas del apartado A.
José López Portillo y Pacheco 1-XII-1976/30-XI-1982	Reforma la fracción XXXI del apartado A.
José López Portillo y Pacheco 1-XII-1976/30-XI-1982	Fe de erratas del Decreto por el que se reforma la fracción XXXI, del apartado A.
José López Portillo y Pacheco 1-XII-1976/30-XI-1982	Adiciona un párrafo inicial al artículo.
José López Portillo y Pacheco 1-XII-1976/30-XI-1982	Adiciona la fracción XIII bis del apartado B.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Modifica el párrafo primero. Modifica el apartado A, fracciones I, II, III, IV, V, VII, VIII, IX (incisos a), b), d), e) y f)); X, XI, XII (párrafos primero, segundo, cuarto y quinto); XIII, XIV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV (primer y segundo párrafos); XXVI, XXVII (incisos a), d), g) y h)); XXVIII y XXXI (inciso a) numerales 20 y 21, b) numerales 1, 2, 3, y último párrafo).
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Modifica el apartado B primer párrafo, fracciones I, III, IV (segundo párrafo); VI, VII, IX (primer y segundo párrafos); XI (párrafo primero, inciso f) y párrafo segundo); XII y XIII (segundo párrafo).
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reforma la fracción VI del apartado A.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reforma y adiciona el inciso a) de la fracción XXXI del apartado A (artículo segundo del decreto). Reforma la fracción XIII bis del apartado B (artículo tercero del decreto).
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reforma la fracción XIII bis del apartado B.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Fe de erratas al decreto por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Vigésima reforma	DOF: 31/12/1994 En vigor: 01/01/1995	LVI Legislatura 1-XI-1994 a 31-VIII-1997
Vigésima primera reforma	DOF: 08/03/1999 En vigor: 09/03/1999	LVII Legislatura 1-IX-1997 a 31-VIII-2000
Vigésima segunda reforma	DOF: 18/06/2008 En vigor: 19/06/2008	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Vigésima tercera reforma	DOF: 24/08/2009 En vigor: 25/08/2009	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Vigésima cuarta reforma	DOF: 17/06/2014 En vigor: 18/06/2014	LXII Legislatura 1-IX-2012 a 31-VIII-2015
Vigésima quinta reforma	DOF: 27/01/2016 En vigor: 28/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018
Vigésima sexta reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

## TÍTULO SÉPTIMO |

## Artículo 124

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	54ª sesión ordinaria 21 de enero de 1917	
	62ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

## Artículo 125

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	54ª sesión ordinaria 21 de enero de 1917	
	62ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Primera reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma la fracción XII en su párrafo segundo del apartado B.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1-XII-1994/30-XI-2000	Reforma el párrafo primero y se adiciona el párrafo tercero a la fracción XIII del apartado B.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Reforma la fracción XIII.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Reforma el primer párrafo de la fracción IV del apartado B del artículo.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reforma la fracción III del apartado A.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reforma el párrafo primero de la fracción VI del apartado A.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforman el párrafo segundo, apartado A, fracción XXXI y el apartado B, primer párrafo y fracciones IV párrafo segundo, y XIII párrafos segundo y tercero.

PREVISIONES GENERALES

Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reformado.
	Modificado.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reformado.



<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha</i> <i>de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF</i> <i>y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
<b>Artículo 126</b>		
Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	54ª sesión ordinaria 21 de enero de 1917	
	62ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Sin reformas		
<b>Artículo 127</b>		
Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	54ª sesión ordinaria 21 de enero de 1917	
	62ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 28/12/1982 En vigor: 29/12/1982	LII Legislatura 1-IX-1982 a 31-VIII-1985
Segunda reforma	DOF: 10/08/1987 En vigor: 11/08/1987	LIII Legislatura 1-IX-1985 a 31-VIII-1988
Tercera reforma	DOF: 24/08/2009 En vigor: 25/08/2009	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Cuarta reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018
<b>Artículo 128</b>		
Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	54ª sesión ordinaria 21 de enero de 1917	
	62ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Sin reformas		
<b>Artículo 129</b>		
Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	65ª sesión ordinaria 27 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Sin reformas		
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	

## PREVISIONES GENERALES

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reformado en su integridad.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reformado en su integridad.
Hinojosa Felipe de Jesús Calderón 1-XII-2006/30-XI-2012	Reformado en su integridad.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforman el párrafo primero y fracción VI del párrafo segundo.
	Modificado.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha</i> <i>de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF</i> <i>y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
<b>Artículo 130</b>		
Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	54ª sesión ordinaria 21 de enero de 1917  62ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 28/01/1992 En vigor: 29/01/1992	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
Segunda reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018
<b>Artículo 131</b>		
Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	54ª sesión ordinaria 21 de enero de 1917  61ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917  62ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917  64ª sesión ordinaria 27 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 28/03/1951 En vigor: 29/03/1951	XLI Legislatura 1-IX-1949 a 30-VIII-1952
Segunda reforma	DOF: 08/10/1974 En vigor: 08/10/1974 Entra en vigor a partir de la fecha de su publicación	XLIX Legislatura 1-IX-1973 a 31-VIII-1976
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Tercera reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018
<b>Artículo 132</b>		
Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	54ª sesión ordinaria 21 de enero de 1917  62ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Sin reformas		

## PREVISIONES GENERALES

---

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Reformado en su integridad.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reforma el párrafo séptimo.
Miguel Alemán Valdés 01-XII-1946/30-XI-1952	Adicionado.
Luis Echeverría Álvarez 1-XII-1970/30-XI-1976	Reforma el párrafo primero.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Modifica el párrafo segundo. Reforma el párrafo primero.
	Modificado.

---

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
<b>Artículo 133</b>		
Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	54ª sesión ordinaria 21 de enero de 1917  62ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 18/01/1934 En vigor: 21/01/1934 A falta de disposición expresa	XXXV Legislatura 1-IX-1932 a 31-VIII-1934
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Segunda reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

**Artículo 134**

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	54ª sesión ordinaria 21 de enero de 1917  62ª sesión ordinaria 25 de enero de 1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 28/12/1982 En vigor: 29/12/1982	LII Legislatura 1-IX-1982 a 31-VIII-1985
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Segunda reforma	DOF: 13/11/2007 En vigor: 14/11/2007	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Tercera reforma	DOF: 07/05/2008 En vigor: 08/05/2008	LX Legislatura 1-IX-2006 a 31-VIII-2009
Cuarta reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

**Artículo 135**

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	No registra debate del Congreso Constituyente de 1916-1917	
Reformas legislativas		
Primera reforma	DOF: 21/10/1966 En vigor: 24/10/1966	XLVI Legislatura 1-IX-1964 a 31-VIII-1967
Aclaración	DOF: 22/10/1966	XLVI Legislatura 1-IX-1964 a 31-VIII-1967

## PREVISIONES GENERALES

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Abelardo L. Rodríguez 2-IX-1932/30-XI-1934	Reformado en su integridad.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Modificado. Reformado.

Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reformado en su integridad.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Modifica los párrafos segundo y tercero. Adiciona tres párrafos finales.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1-XII-2006/30-XI-2012	Adiciona un segundo párrafo. Los que anteriormente eran segundo a octavo pasan a ser tercero a noveno.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Se reforman los párrafos primero, segundo, quinto y séptimo.

## DE LAS REFORMAS DE LA CONSTITUCIÓN

Gustavo Díaz Ordaz 1-XII-1964/30-XI-1970	Adiciona el párrafo segundo.
Gustavo Díaz Ordaz 1-XII-1964/30-XI-1970	

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Segunda reforma	DOF: 29/01/2016 En vigor: 30/01/2016	LXIII Legislatura 1-IX-2015 a 31-VIII-2018

## TÍTULO NOVENO |

## Artículo 136

Debate constitucional Congreso Constituyente (1916-1917)	No registra debate del Congreso Constituyente de 1916-1917	
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
Sin reformas		

## ARTÍCULOS

## Artículo 1 transitorio

Sin reformas		
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	

## Artículo 2 transitorio

Sin reformas		
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	

## Artículo 3 transitorio

Sin reformas		
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	

## Artículo 4 transitorio

Sin reformas		
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	

## Artículo 5 transitorio

Sin reformas		
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	

## DE LAS REFORMAS DE LA CONSTITUCIÓN

---

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
	Modificado.
Enrique Peña Nieto 1-XII-2012/30-XI-2018	Reforma el párrafo primero.

---

## DE LA INVOLABILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN

---

	Modificado.
--	-------------

---

## TRANSITORIOS

---

	Modifica el párrafo segundo.
	Modificado.
	Modificado.
	Modificado.
	Modifica el párrafo primero.

---



<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha</i> <i>de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF</i> <i>y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
<b>Artículo 6 transitorio</b>		
Sin reformas		
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
<b>Artículo 7 transitorio</b>		
Sin reformas		
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
<b>Artículo 8 transitorio</b>		
Sin reformas		
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
<b>Artículo 9 transitorio</b>		
Sin reformas		
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
<b>Artículo 10 transitorio</b>		
Sin reformas		
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
<b>Artículo 11 transitorio</b>		
Sin Reformas		
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
<b>Artículo 12 transitorio</b>		
Sin reformas		
<b>Artículo 13 transitorio</b>		
Sin reformas		
<b>Artículo 14 transitorio</b>		
Primera reforma	DOF: 08/07/1921 En vigor: 11/07/1921 A falta de disposición expresa.	XXIX Legislatura 1-IX-1920 a 31-XII-1921

TRANSITORIOS

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
Modificado.	
Modificado.	
Modificado.	
Modificado.	
Modificado.	
Modificado.	
Álvaro Obregón Salido 1-XII-1920/30-XI-1924	Reformado. Suprime la Secretaría de Justicia.

<i>Artículo constitucional</i> — <i>Debate constitucional</i> — <i>Cronología de reformas</i>	<i>Numeral y fecha de sesión legislativa</i> — <i>Publicación en el DOF y de su entrada en vigor</i>	<i>Legislatura correspondiente</i>
<b>Artículo 15 transitorio</b>		
Sin reformas		
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
<b>Artículo 16 transitorio</b>		
Sin reformas		
Reimpresión	DOF: 06/10/1986	
<b>Artículo 17 transitorio</b>		
Primera reforma	DOF: 07/04/1986 En vigor: 01/09/1988	LIII Legislatura 1-IX-1985 a 31-VIII-1988
Segunda reforma	DOF: 06/04/1990 En vigor: 07/04/1990	LIV Legislatura 1-IX-1988 a 31-VIII-1991
Tercera reforma	DOF: 28/01/1992 En vigor: 29/01/1992	LV Legislatura 1-IX-1991 a 31-X-1994
<b>Artículo 18 transitorio</b>		
Primera reforma	DOF: 07/04/1986 En vigor: 01/09/1988	LIII Legislatura 1-IX-1985 a 31-VIII-1988
Segunda reforma	DOF: 15/12/1986 En vigor: 16/12/1986	LIII Legislatura 1-IX-1985 a 31-VIII-1988
Tercera reforma	DOF: 06/04/1990 En vigor: 07/04/1990	LIV Legislatura 1-IX-1988 a 31-VIII-1991
<b>Artículo 19 transitorio</b>		
Primera reforma	DOF: 10/08/1987 En vigor: 11/08/1987	LIII Legislatura 1-IX-1985 a 31-VIII-1988
Segunda reforma	DOF: 06/04/1990 En vigor: 07/04/1990	LIV Legislatura 1-IX-1988 a 31-VIII-1991

TRANSITORIOS

<i>Ejecutivo federal</i>	<i>Descripción de la reforma</i>
	Modificado.
	Modificado.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Adiciona el periodo que durarán en funciones los diputados.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Derogado.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Adicionado conforme la fracción II del artículo 27 que reforma este decreto.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Se adiciona mediante decreto que reforma los artículos 65, 66 y 69.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Reformado en su integridad.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Derogado.
Miguel de la Madrid Hurtado 1-XII-1982/30-XI-1988	Derogado.
Carlos Salinas de Gortari 1-XII-1988/30-XI-1994	Derogado.





INTRODUCCIÓN HISTÓRICA,  
COMENTARIO Y TRAYECTORIA DEL  
ARTICULADO CONSTITUCIONAL

1º - 15



# Artículo 1º

## Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

El artículo 1º constitucional garantiza el libre ejercicio de los derechos humanos y señala la obligatoriedad que tienen las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar su aplicación. Asimismo, prohíbe la esclavitud y todo tipo de discriminación que atente contra la dignidad humana y menoscabe los derechos y libertades de las personas. La defensa de tales derechos ganó terreno de forma paulatina en el ámbito constitucional mexicano, con esto nos referimos particularmente al momento en que México se constituyó como una nación independiente en 1821 y contó con su primera constitución federal desde 1824.

Los precedentes históricos más importantes sobre el reconocimiento de derechos de las personas lo encontramos en el debate en torno a la humanidad del indio al momento de la conquista de América. Debate originado en la misma península ibérica, que empezó por cuestionar los derechos de conquista. Una amplia bibliografía se ha ocupado de las importantes reflexiones llevadas a cabo por fray Francisco de Vitoria en torno a los justos títulos, colocándolo como uno de los primeros personajes en contribuir al establecimiento del Derecho Internacional.

Tales reflexiones hicieron eco también entre algunos de los personajes del periodo de la Conquista como fray Bartolomé de las Casas, o los primeros obispos de las diócesis de México y Tlaxcala, que defendieron la humanidad y raciocinio del indio ante las duras afirmaciones de personajes como fray Ginés de Sepúlveda, quien incluso llegaría a equiparar a dichos naturales con bestias.<sup>1</sup> Este último personaje, en los debates en

<sup>1</sup>Mauricio Beuchot, *La querrela de la conquista, una polémica del siglo XVI*, 3a. ed., México, Siglo XXI, 2004, p. 60.

1º

## Sumario Artículo 1º

Introducción histórica	
<b>Luis René Guerrero Galván</b> y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	207
Texto constitucional vigente. . . . .	214
Comentario	
<b>Miguel Carbonell</b>	
Introducción . . . . .	215
La igualdad en derechos fundamentales y los tratados internacionales . . . . .	217
¿Otorgamiento o reconocimiento de derechos? . . . . .	221
De individuos a personas . . . . .	223
Jerarquía de tratados internacionales . . . . .	226
Interpretación conforme y principio <i>pro personae</i> . . . . .	231
Obligaciones de las autoridades . . . . .	232
Principios que caracterizan a los derechos humanos . . . . .	243
La universalidad de los derechos. . . . .	243
Interdependencia e indivisibilidad de los derechos . . . . .	247
Deberes de las autoridades. . . . .	250
La prohibición de la esclavitud . . . . .	265
El principio de no discriminación . . . . .	268
Conclusión. . . . .	280
Bibliografía . . . . .	281
Trajectory constitucional . . . . .	288



torno a la legitimidad de la Conquista llegó a asegurar, siguiendo a Aristóteles, que los indios eran bárbaros y siervos por naturaleza. Las Casas demostró que los indios no cabían dentro del concepto de bárbaro propuesto por Sepúlveda y consiguió, mediante una serie de escritos que hicieron frente a la guerra justa contra los indios, varias victorias. Lo conseguido por Las Casas tuvo eco en diversas medidas que acabaron por reconocer la capacidad racional de los naturales y evitar que se les considerara como esclavos.

Estos debates sobre el indio americano tuvieron un importante impacto en las primeras ordenanzas dictadas por la Corona sobre el poblamiento y colonización de las Indias. Las Reales Ordenanzas dadas para el buen Regimiento y Tratamiento de los indios, conocidas también como Leyes de Burgos, de 1512, y consideradas el primer cuerpo legislativo para las Indias, fue el primer texto en que se buscó dar alguna protección a los indios. Se estipuló, por ejemplo, que los indios tendrían derecho a cuarenta días de descanso por cada cinco meses de trabajo en las minas; se prohibió el trabajo en las mismas de mujeres con más de cuatro meses de embarazo y a los niños de menos de 14 años. También se ordenó que ninguna persona osara “de dar palo ni azote ni llamar perro ni [por] otro nombre a ningún indio si no [por] el suyo o el sobre nombre que tuviere”.

Si bien en estas estipulaciones no hay aún un señalamiento explícito a los derechos humanos, estamos ante las primeras referencias que hacen alusión a la defensa de las personas (derecho de gentes). Lo mismo ocurre con los mandatos de las mismas ordenanzas en que se defiende la libertad de los indios y de las indias para trabajar, diferenciándolos de los esclavos. Años más tarde, cuando los debates en torno a la racionalidad del indio se habían intensificado, el propio papa Pablo III emitió la bula *Sublimis Deus*, de 1537, en la que declaró a los indígenas como hombres con todos los efectos y capacidades de los cristianos.

La bula de Pablo III y las denuncias de fray Bartolomé de las Casas sobre los malos tratos hacia los indios por parte de los españoles, violándose la aplicación de las Leyes de Burgos, llevaron a la creación de otras leyes más precisas. La Corona emitió en 1542 las llamadas Leyes Nuevas, en las que, además de poner límites al usufructo de la Encomienda, abolió la esclavitud de los indios y refrendó la necesidad de la protección de los indios con miras a su “buen gobierno y conservación de sus personas”. En esa ocasión el rey señaló a las Audiencias como las encargadas de velar por su buen trato y conservación, y ordenó remediar y castigar “con todo rigor conforme a justicia” a quienes atentaran contra los indios.<sup>2</sup>

<sup>2</sup>Otra de las referencias de gran importancia que nos brindan las Leyes Nuevas, viene del señalamiento en contra de la pesquería de perlas, que solía llevarse a cabo por indios y negros en las costas venezolanas, particularmente. Dicha “pesca” obligaba a estos personajes a bucear por horas en busca de ostras, de las cuales extraer las perlas. Sobre la materia, las Leyes Nuevas hicieron referencia ahora no sólo a los indios, sino también a los negros al prohibir dicha práctica “porque estimamos en mucho más, como es razón, la conservación de sus vidas, que el interés que nos puede venir de las perlas”. Lo anterior muestra el importante, aunque paulatino, cambio que empezó a gestarse en torno a los indios de la Nueva España. Hay que puntualizar que no por ello las vejaciones cesaron.

Ordenamos y mandamos que de aquí adelante, por ninguna causa de guerra ni otra alguna, aunque sea so título de rebelión, ni por rescate ni otra manera, no se pueda hacer esclavo indio alguno, y queremos que sean tratados como vasallos nuestros de la corona [real] de Castilla, pues lo son.<sup>3</sup>

Las Leyes de Indias demuestran las continuas faltas infringidas por los españoles, pues hubo que repetir una y otra vez a lo largo del periodo virreinal la importancia de no maltratar a los indios. Ésta fue una de las razones por las que precisamente este sector de la población quedó exento de la jurisdicción de la Inquisición. Asimismo, los obispos y los priores de las órdenes religiosas insistieron a sus ministros en no castigar corporalmente a los naturales. Estas fueron las primeras medidas tomadas para frenar la esclavitud de los indios, que en los primeros años de la Conquista fueron explotados para el trabajo en las minas, particularmente en El Caribe.

Ahora bien, debe señalarse que la esclavitud era permitida pero sólo de negros, los cuales fueron introducidos en América por los conquistadores para cubrir el trabajo en las minas, haciendas, trapiches, así como para las labores domésticas. No es extraño por ello que entre los principales puntos que defendió Miguel Hidalgo durante el movimiento de independencia en 1810, estuviera la abolición de la esclavitud y el cese de los tributos que pesaban sobre los indios y las castas.<sup>4</sup>

La Guerra de Independencia abrió una nueva fase en materia jurídica que nos acerca de forma algo más directa a nuestro artículo 1º constitucional. La Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América en 1776, la Revolución Francesa de 1789 y la haitiana de 1795, pusieron sobre la mesa nuevos temas en materia de derechos. Fue particularmente la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, emanada de la Revolución Francesa, la que dio carta de naturalización a los derechos humanos. Las guerras de independencia americanas se empaparían de aquellos lineamientos que sacaron a flote los derechos de libertad, igualdad y fraternidad.

Cuando Napoleón invadió España en 1808, deponiendo al rey, estalló en la península una guerra civil en contra de los Bonaparte. La ausencia del rey llevó a la Constitución de cortes generales y extraordinarias de la nación española, de la que emanó la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz en 1812, y adoptada en México. En dicho texto legislativo hay varias referencias que sirven de marco histórico al artículo 1º: el artículo 4º, por ejemplo, señaló que la nación estaba obligada “a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen”. El derecho a la propiedad será un tema que subyace en casi todos los textos constitucionales de inicios del siglo XIX, que se inspiran en el pensamiento político de John Locke sobre dicho derecho, resultado a su vez de las teorías utilitaristas de finales del siglo XVIII.

La propiedad cobraría tal importancia que se volvió requisito para la obtención de la ciudadanía. La Constitución de Cádiz, por ejemplo, señaló en su artículo 25º que los

<sup>3</sup>Leyes Nuevas, 1542, disponible en <http://www.uv.es/correa/troncal/leyesnuevas1542.pdf>.

<sup>4</sup>Miguel Hidalgo y Costilla, Decreto contra la Esclavitud, las Gabelas y el Papel Sellado, disponible en <http://www.biблиотека.org.ar/libros/139.pdf>.

derechos de ciudadanía los perdía quien no tuviera un empleo, oficio o modo de vivir conocido y quien fuera sirviente doméstico. A ello sumaba a quienes no supieran leer y escribir o tuvieran algún impedimento físico. Estos aspectos demuestran que si bien se avanzaba en materia de conceptualización de los derechos, no por ello habían desaparecido las fuertes trabas que, con un talante discriminatorio, limitaban el acceso a los mismos. No obstante, en su artículo 171° la misma Constitución al hablar de la persona del rey estableció como dos de las limitantes de su poder el privar a cualquier individuo de su libertad o de sus bienes.

Los derechos de igualdad cobraron mayor relevancia en otros textos, por ejemplo en los Sentimientos de la Nación de 1813. En el punto 15 de dicho documento se ordenó: “Que la esclavitud se proscriba para siempre, y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales y sólo distinguirá a un americano de otro él vicio y la virtud”.<sup>5</sup> Los ideales insurgentes debían mucho a los emanados de la Revolución Francesa y a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, donde se estipuló que “los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos” y se señaló que uno de esos derechos era la resistencia a la opresión.<sup>6</sup>

Por su parte, la Constitución de Cádiz de 1812 señaló en su artículo 22° que los españoles que por cualquier línea fueran reputados por originarios de África, les quedaría abierta la puerta de la virtud y del merecimiento para ser ciudadano, siempre que contaran con requisitos como ser hijos de legítimo matrimonio y hacer servicios calificados a la patria.<sup>7</sup> No obstante, dicha Constitución no abolió la esclavitud. Para el caso mexicano, los bandos y decretos emitidos por Morelos para difundir a su vez lo estipulado por Hidalgo sobre la prohibición de la esclavitud, contemplaron sin restricciones que todo individuo, de la calidad que fuere, sería ahora considerado como americano.<sup>8</sup>

Esto se ratificó en 1814 en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán donde, además, se declaró, en su artículo 13°, que se consideraba ciudadano de América a todo el nacido en ella.<sup>9</sup> Además, este ordenamiento en su artículo 19° señaló que la ley era igual para todos; y en el 24° se afirmó que “la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos”. Con ello se establece un importante precedente de la responsabilidad gubernamental para garantizar tales derechos.

<sup>5</sup>José María Morelos, Sentimientos de la Nación, 1813, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1813.pdf>.

<sup>6</sup>Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/22/pr/pr19.pdf>.

<sup>7</sup>Constitución Política de la Monarquía Española, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf>.

<sup>8</sup>Bando del bachiller José María Morelos, cura y juez eclesiástico de Carácuaro, teniente del excelentísimo señor don Miguel Hidalgo, capitán general de la América, que abole la esclavitud, de 1810, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 8a. ed., tomo I, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia de la Nación/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 480.

<sup>9</sup>“Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, Apatzingán, 1814, en *Textos fundamentales del constitucionalismo mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2014.

El debate antiesclavista fue, pues, un discurso emanado del periodo insurgente mexicano. Hasta fines de 1815 el tema de la abolición de la esclavitud fue recurrente en el discurso insurgente. Cuando Agustín de Iturbide proclamó el Plan de Iguala, en 1821, retomó estos antecedentes en torno a la abolición de la esclavitud y la igualdad de los ciudadanos: “¡Americanos! Bajo cuyo nombre comprendo no sólo a los nacidos en América, sino a los europeos, africanos y asiáticos que en ella residen.”<sup>10</sup> Esto lo complementa con el artículo 12º, en el que advierte que “todos los habitantes de él sin otra distinción que su mérito y virtudes, son ciudadanos idóneos para optar por cualquier empleo”. Esta misma arenga la utilizó Iturbide en su Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822, en el que estipuló, en su artículo 7º, que eran mexicanos “sin distinción de origen, todos los habitantes del Imperio”.<sup>11</sup>

De acuerdo con Jaime Olveda, la cuestión abolicionista no se solucionó en el México independiente. La muestra más importante para dicho autor está en que en la Constitución de 1824 no se retomó de manera explícita, como sí ocurrió en diversas constituciones estatales. La de Durango de 1826, por ejemplo, estipuló: “Igualmente se prohíbe el comercio de esclavos; ningún duranguense quedará sujeto a tan miserable condición, y los que actualmente existen en esclavitud, quedarán libres desde la publicación de la Constitución”.<sup>12</sup>

Todavía en 1829 Vicente Guerrero emitió un Decreto para la Abolición de la Esclavitud, donde señaló que quedaban libres los que hasta ese entonces fueran considerados esclavos. Lo que llama la atención es que se reconociera que hasta entonces los seguía habiendo. Además, Guerrero señaló que en la medida en que el erario lo pudiera hacer, se indemnizaría a los propietarios, tratando con ello de sortear el problema que significaba la abolición, pues atentaba, al mismo tiempo, contra el derecho de propiedad.<sup>13</sup> A diferencia de la Constitución de 1824, los textos jurídicos de los años cuarenta del siglo XIX retomaron con mayor énfasis la cuestión abolicionista.

Así ocurrió en el Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842, y en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843. El primero señaló en su artículo 7º: “Nadie es esclavo en el territorio de la República”.<sup>14</sup> El segundo, por su parte, decretó en su artículo 9º, que: “Ninguno es esclavo en el territorio de la Nación, y el que se introduzca, se considerará en la clase de libre, quedando bajo la protección de las leyes”.<sup>15</sup> Años más tarde, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, promulgado por Ignacio Comonfort en mayo de 1856, volvió a

<sup>10</sup>Plan de Iguala, 1821, disponible en <http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/263/1/images/Independencia18.pdf>.

<sup>11</sup>Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, 1822, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1823.pdf>.

<sup>12</sup>Jaime Olveda Legaspi, “La abolición de la esclavitud en México, 1810-1917”, en *Signos Históricos*, núm. 29, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, 2013, pp. 8-34.

<sup>13</sup>*Idem*.

<sup>14</sup>Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842\\_143/Primer\\_proyecto\\_de\\_Constituci\\_n\\_Constituci\\_n\\_Pol\\_t\\_1426.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842_143/Primer_proyecto_de_Constituci_n_Constituci_n_Pol_t_1426.shtml).

<sup>15</sup>Bases Orgánicas de la República Mexicana, 1843, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/consthist/pdf/1842.pdf>.

ratificar en su sección quinta sobre las garantías individuales, artículo 31°, que en ningún punto de la República Mexicana se podría establecer la esclavitud.<sup>16</sup>

De manera que a mediados del siglo XIX prácticamente en toda la República la cuestión abolicionista había ganado terreno, se había plasmado en varias constituciones estatales y varios decretos y estatutos de carácter nacional. Cuando el Congreso Constituyente elaboró la Constitución de 1857, quizás el más importante texto legislativo de la segunda mitad del siglo XIX mexicano, retomó las medidas señaladas con anterioridad en materia de esclavitud. En su artículo 2° la Carta Magna estableció que: “En la República mexicana todos nacen libres. Los esclavos que pisen el territorio nacional, recobran, por ese sólo hecho, su libertad, y tienen derecho a la protección de las leyes”.<sup>17</sup>

La implantación en México del Segundo Imperio, bajo el gobierno de Maximiliano de Habsburgo, si bien ocasionó que la Constitución de 1857 quedara en suspenso, no por ello muchos de los lineamientos que en ella se estipularon, incluyendo aquellos en materia de esclavitud, quedaron en el olvido. Cuando en abril de 1865 el emperador promulgó el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dedicó su título XV a las garantías individuales y en su artículo 64° señaló que no existía la esclavitud “ni de hecho ni de derecho” en el territorio mexicano.<sup>18</sup> Su artículo 69° ratificó, además, que a nadie se le podían “exigir servicios gratuitos ni forzados” salvo en los casos que la ley lo dispusiera.

Ese mismo año, en el mes de noviembre, el emperador emitió dos nuevos decretos: uno de ellos bajo el título de Decreto sobre la libertad del trabajo en la clase de jornaleros, y el otro sobre las Garantías individuales de los habitantes del imperio. En el primero volvió a ordenar que los trabajadores del campo eran libres de separarse en cualquier tiempo de las fincas en que se encontraran ocupados, siempre que no tuvieran alguna deuda, además, mandó que quedaran “abolidos en las haciendas la prisión o tlapixquera y el cepo, los latigazos, y en general todos los castigos corporales”,<sup>19</sup> acciones que todavía entonces daban al patrón fuertes prerrogativas ante sus trabajadores y sus personas. El segundo decreto, sobre las garantías individuales, no hizo sino ratificar nuevamente que en el territorio del Imperio todo hombre nacía libre. Tras llegar a su fin el Segundo Imperio, la Constitución del 57 volvió a cobrar vigencia.

El último tercio del siglo XIX y la primera década del XX se caracteriza por el largo mandato de Porfirio Díaz, quien ocupó la presidencia en nueve ocasiones. Durante este largo gobierno la Constitución de 1857 siguió vigente, si bien el respeto a la misma no fue un hecho fehaciente. Las demandas de diversos grupos políticos por el respeto de

<sup>16</sup>Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, 1856, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1856.pdf>.

<sup>17</sup>Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

<sup>18</sup>Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, título XV, “De las garantías individuales”, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1865.pdf>.

<sup>19</sup>Decreto sobre la libertad del trabajo en la clase de jornaleros, artículos 1° y 9°, disponible en <http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1865/11/1-noviembre-1865-Decreto-sobre-la-libertad-del-trabajo-en-la-clase-de-jornaleros.pdf>.

la Constitución ante la enorme desigualdad social y la continua reelección del presidente, llevaron en 1910 al estallido de la Revolución Mexicana.

Eventos sangrientos se sucedieron en los años siguientes por la sucesión presidencial. Fue a partir de 1914, con la llegada a la silla presidencial de Venustiano Carranza, ex gobernador de Coahuila, quien poseía una fuerte convicción jurídica, que inició un nuevo intento por restaurar y reformar la Constitución de 1857. El 14 de septiembre de 1916 se convocó a un Congreso Constituyente, el cual sería el encargado de reformar la Constitución vigente y elevar a rango constitucional las demandas exigidas durante la Revolución.

La nueva constitución se promulgó el 5 de febrero de 1917 y en materia de derechos retomó gran parte de lo estipulado en la Constitución del 57. Esta vez no se les llamó derechos del hombre, sino garantías individuales, con la finalidad de hacerla más accesible a toda persona. Su título primero, capítulo I, “De las garantías individuales”, contempló 29 artículos. En ellos se garantizaron los diversos derechos de las personas a la libertad, libre residencia, posesión de bienes, educación, libertad de cultos, etcétera. En el artículo 29º, no obstante, ante los sucesos nacionales ocurridos desde finales del siglo XIX, estipuló que en los casos de:

Perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en gran peligro o conflicto, solamente el presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros, y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo.

Para 1917 existía una nueva constitución que garantizaría los derechos humanos. Nuevas reformas acompañarían a la Constitución a lo largo del siglo XX e inicios del XXI, con miras a adecuarla a los nuevos requerimientos sociales.

# Artículo 1º

Texto constitucional vigente

1º

## TÍTULO PRIMERO

### *Capítulo I*

#### *De los Derechos Humanos y sus Garantías*<sup>20</sup>

*Artículo 1º.* En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.<sup>21</sup>

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.<sup>22</sup>

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.<sup>23</sup>

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.<sup>24</sup>

<sup>20</sup>Denominación del capítulo reformado, *DOF*: 10-06-2011.

<sup>21</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 10-06-2011.

<sup>22</sup>Párrafo adicionado, *DOF*: 10-06-2011.

<sup>23</sup>Párrafo adicionado, *DOF*: 10-06-2011.

<sup>24</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 04-12-2006, 10-06-2011. Artículo reformado, *DOF*: 14-08-2001.

# Artículo 1º

Comentario por **Miguel Carbonell**

## Introducción

1º

El artículo 1º constitucional contiene actualmente cinco párrafos, como resultado de las reformas al texto de la Carta Magna publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001 y el 10 de junio de 2011. El primero de dichos párrafos establece el Principio de igualdad en derechos fundamentales y la jerarquía constitucional de los tratados internacionales; el segundo se refiere a los temas de la interpretación conforme y del llamado principio *pro personae*; el párrafo tercero considera las obligaciones a cargo del Estado derivadas precisamente de los derechos humanos, así como algunas de las características más relevantes de tales derechos; el párrafo cuarto (que era el segundo hasta la reforma de junio de 2011) regula la “prohibición de la esclavitud”; y el quinto y último párrafo aborda el principio de “no discriminación”. Veamos cada uno de estos aspectos por separado.

Antes de comenzar el análisis de los temas anunciados conviene mencionar que, por medio, precisamente, de la reforma del 10 de junio de 2011, se modifica la denominación del capítulo I del título primero de la Constitución, de forma que se deja atrás (al menos en parte) el anticuado concepto de “garantías individuales”. A partir de la reforma, el título que abre nuestra Carta Magna se llama “De los derechos humanos y sus garantías”. La expresión “derechos humanos” es mucho más moderna que la de garantías individuales, y es la que se suele utilizar en el ámbito del Derecho Internacional, si bien es cierto que lo más pertinente desde un punto de vista doctrinal hubiera sido adoptar la denominación de “derechos fundamentales” (Alexy, 2011: 24-25), puesto que de esa manera se habría mantenido y puesto en evidencia de forma indubitante la diferencia que existe entre derechos humanos y derechos fundamentales (Carbonell, 2011a: 6-10).

El término “derechos fundamentales” aparece en Francia (*droits fondamentaux*) a finales del siglo XVIII dentro del movimiento que culmina con la expedición de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (Carbonell, 2011d). En sentido moderno, toma relieve sobre todo en Alemania bajo la denominación de *grundrechte*, adoptada por la Constitución de ese país de 1949 (Pérez Luño, 1991: 29; Cruz Villalón, 1999: 23-53).

Los derechos humanos son una categoría más amplia, que en la práctica se suele utilizar con menos rigor jurídico que la de derechos fundamentales. Muchas veces se hace referencia a los derechos humanos como expectativas que no están previstas de



forma clara en alguna norma jurídica, con el objeto de señalar lo que a algunas personas les puede parecer una actuación indebida de las autoridades. Para algunos teóricos que esgrimen muy buenas razones en su favor, serían también derechos humanos algunos derechos no jurídicos; se trataría, por ejemplo, de los llamados “derechos morales” (Cruz Parceró, 2001: 55-79). Como escribe Antonio E. Pérez Luño (1999: 46-47):

En los usos lingüísticos jurídicos, políticos e incluso comunes de nuestro tiempo, el término “derechos humanos” aparece como un concepto de contornos más amplios e imprecisos que la noción de los “derechos fundamentales”. Los *derechos humanos* suelen venir entendidos como *un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional*. En tanto que con la noción de los *derechos fundamentales* se tiende a aludir a *aquellos derechos humanos garantizados por el ordenamiento jurídico positivo, en la mayor parte de los casos en su normativa constitucional, y que suelen gozar de una tutela reforzada*.

Los derechos humanos aúnan —sigue diciendo Pérez Luño—, a su significación descriptiva de aquellos derechos y libertades reconocidos en las declaraciones y convenios internacionales —una connotación prescriptiva o deontológica—, al abarcar también aquellas exigencias más radicalmente vinculadas al sistema de necesidades humanas, y que *debiendo* ser objeto de positivación no lo han sido. Los derechos fundamentales poseen un sentido más preciso y estricto, ya que tan sólo describen el conjunto de derechos y libertades jurídica e institucionalmente reconocidas y garantizadas por el Derecho positivo.

Las fronteras conceptuales de los derechos humanos son menos precisas que las que tienen los derechos fundamentales. Quizá por esa razón es por la que sobre los derechos humanos han escrito muchas páginas (algunas muy buenas) los sociólogos, los economistas, los politólogos, los filósofos, etcétera, pero sobre derechos fundamentales —hasta donde tengo noticia— solamente escriben los juristas.

Autores paradigmáticos en sus campos de conocimiento y con vasta influencia sobre la ciencia jurídica, por ejemplo John Rawls o Jürgen Habermas, cuando hacen referencia en sus textos a “libertades básicas”, “derechos o bienes primarios” o “derechos fundamentales”, lo hacen sin tener en cuenta lo que efectivamente dice la Constitución de su país o de cualquier otro Estado. Y hacen bien, porque desde su perspectiva científica pueden adoptar enfoques más amplios que los que se utilizan desde la ciencia jurídica. Sus aportaciones son del mayor valor para quienes nos situamos en una óptica constitucional, pues con frecuencia someten nuestros razonamientos a fuertes presiones argumentativas y tenemos que redoblar o, en su caso, corregir nuestros puntos de vista.

Ahora bien, lo importante que hay que tener claro (y la reforma es un formidable recordatorio para no olvidarlo) es la diferencia entre “derechos” (tanto si se llaman “humanos” como si se denominan “fundamentales”) y “garantías”. El primer concepto es de carácter sustantivo, mientras que el segundo es de carácter procesal o adjetivo.

Es decir, una garantía es un instrumento de protección o defensa de los derechos, por lo que no debe ser confundida con los derechos mismos. (Sobre el concepto de garantía véase Ferrajoli, 2010: 60 y ss.)

La garantía es el medio, como su nombre lo indica, para *garantizar* algo, para hacerlo eficaz, para devolverlo a su estado original en caso de que haya sido tergiversado, violado o no respetado. En sentido moderno, una garantía constitucional tiene como objeto reparar las violaciones que se hayan producido a los principios, valores o disposiciones fundamentales (Fix Zamudio, 2003: 273 y 283). Luigi Ferrajoli señala que: “garantía es una expresión del léxico jurídico con la que se designa cualquier técnica normativa de tutela de un Derecho subjetivo” (2002b: 39). Confundir los derechos con las garantías ha tenido efectos muy nocivos en la comprensión de cada uno de los dos conceptos. La buena noticia es que la reforma citada ya deja clara la diferencia.

### La igualdad en derechos fundamentales y los tratados internacionales

El primer párrafo del artículo 1º constitucional contiene el principio de igualdad de todos los seres humanos con respecto a los derechos humanos que la misma Constitución y los tratados internacionales reconocen, así como respecto de las garantías mediante las que se protegen dichos derechos. En este sentido, la constitución otorga de forma *universal* los derechos contenidos en su texto, los cuales no podrán ser restringidos ni suspendidos, salvo en los casos expresamente previstos en las disposiciones constitucionales. El texto del párrafo que se comenta es el siguiente:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Se trata de un párrafo que, pese a su brevedad, suscita una multiplicidad de temas y problemas que vale la pena que analicemos de forma separada. Cabe señalar, de forma preliminar, que la suspensión de derechos se encuentra en el artículo 29º —el cual también fue modificado de forma profunda por la reforma del 10 de junio de 2011— (Salazar Ugarte, 2011: 257 y ss.); mientras que las limitaciones o restricciones a los derechos son recogidas en diversos preceptos de rango constitucional.

Dichas limitaciones se explican en razón de que, en realidad, los derechos sin límites no serían derechos, sino licencias para la arbitrariedad. Aunque esto debe entenderse en el sentido estricto de “límites” constitucionalmente impuestos a un derecho, no como la posibilidad de convertir un mandato constitucional en un no derecho a través, por ejemplo, de una regulación secundaria restrictiva. (Sobre el tema

de los límites a los derechos véase la magnífica y muy completa obra de Brage Camazano, 2004.)

Recordemos que la mayor parte de los derechos están redactados en forma de principios, lo que significa que tienen un alto grado de generalidad y vaguedad. Su aplicación debe llevarse a cabo en la mayor medida posible (por eso Robert Alexy define los principios como “mandatos de optimización”), considerando las posibilidades fácticas y jurídicas. Estas últimas, las posibilidades jurídicas, están determinadas por la presencia en el ordenamiento constitucional de principios opuestos que van configurando y limitando el alcance de cada derecho fundamental (Alexy, 2011: 12; Alexy, 1993: 67-68).<sup>25</sup>

Otra justificación en el mismo sentido deriva de la necesidad de hacer que los derechos convivan unos con otros, de forma que algunos de ellos encuentren limitaciones para no invalidar a otros (por ejemplo, los derechos de terceros o la comisión de algún delito como límites a la libertad de manifestación de las ideas, recogida en el artículo 6° o la vida privada como límite a la libertad de imprenta del artículo 7°). Sobre el tema de las limitaciones a los derechos fundamentales debe tenerse en cuenta el siguiente criterio jurisprudencial:

RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS. Ningún derecho fundamental es absoluto y en esa medida todos admiten restricciones. Sin embargo, la regulación de dichas restricciones no puede ser arbitraria. Para que las medidas emitidas por el legislador ordinario, con el propósito de restringir los derechos fundamentales sean válidas, deben satisfacer al menos los siguientes requisitos: a) ser admisibles dentro del ámbito constitucional, esto es, el legislador ordinario sólo puede restringir o suspender el ejercicio de las garantías individuales con objetivos que puedan enmarcarse dentro de las previsiones de la Carta Magna; b) ser necesarias para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, es decir, no basta que la restricción sea en términos amplios útil para la obtención de esos objetivos, sino que debe ser la idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales y, c) ser proporcional, esto es, la medida legislativa debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley, y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales, en el entendido de que la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Así, el juzgador debe determinar en cada caso si la restricción legislativa a un derecho fundamental es, en primer lugar, admisible dadas las previsiones constitucionales, en segundo lugar, si es el medio necesario para proteger esos fines o intereses constitucionalmente amparados, al no existir opciones menos restrictivas que permitan alcanzarlos; y en tercer lugar, si la distinción legislativa se encuentra dentro

<sup>25</sup>Alexy señala que los principios “están caracterizados por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades reales, sino también de las jurídicas. El ámbito de las posibilidades jurídicas es determinado por los principios y reglas opuestos. En cambio, las reglas son normas que sólo pueden ser cumplidas o no. Si una regla es válida, entonces debe hacerse exactamente lo que ella exige, ni más ni menos. Por lo tanto, las reglas contienen determinaciones acerca de lo fáctica y jurídicamente posible”.

de las opciones de tratamiento que pueden considerarse proporcionales. De igual manera, las restricciones deberán estar en consonancia con la ley, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, y ser compatibles con la naturaleza de los derechos amparados por la Constitución, en aras de la consecución de los objetivos legítimos perseguidos, y ser estrictamente necesarias para promover el bienestar general en una sociedad democrática. (*Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo XXVIII, Novena Época, Primera Sala, julio de 2008, p. 462, aislada, Constitucional. 1a. LXVI/2008).

Aunque el artículo 1º en su primer párrafo se refiere en exclusiva a la “igualdad en derechos humanos”, dicha igualdad se debe entender también referida a los demás derechos que, sin estar directamente reconocidos en los primeros 29 artículos del texto constitucional, integran lo que la misma Constitución denomina la Ley Suprema de toda la Unión en su artículo 133. Particularmente y ahora ya por mandato expreso del mismo artículo 1º constitucional, tendrán un alcance universal respecto de sus destinatarios —y no podrán ser suspendidos, restringidos o limitados los derechos humanos recogidos en los tratados internacionales ratificados por México.

Son pocos los criterios jurisprudenciales interesantes que hayan aplicado el principio de igualdad en derechos fundamentales. Uno de ellos es el siguiente, en relación con la titularidad de los derechos de aquellas personas que están sujetas a un procedimiento de extradición:

*Extradición.* No excluye al extraditado de disfrutar de las garantías individuales que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al establecer el artículo 1º, párrafo primero, de la Ley Fundamental, que todo individuo gozará de las garantías individuales que en ella se consagran, no hace distinción alguna respecto de quiénes serán los titulares, destinatarios o sujetos beneficiados con dichas garantías, y ni siquiera distingue si se trata de un indiciado, procesado o condenado por un delito. En consecuencia, cualquier persona requerida en extradición gozará de tales derechos humanos contenidos en la Carta Magna. (Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo XIV, octubre de 2001, Novena Época, Pleno, Tesis P. XX/2001, p. 23.)

Otros criterios jurisprudenciales del Poder Judicial federal sobre la cuestión que nos ocupa son los siguientes:

*Garantías Individuales.* La persona jurídica no tiene que probar que se encuentra en el goce de las garantías individuales, porque éste es el estado natural y general de toda persona en la República Mexicana y el acto que restringe o afecta esas garantías, sí debe ser objeto de prueba, porque hay que hacer patente si la restricción se realizó en las condiciones que la Constitución ha previsto. La autoridad, por el simple hecho de serlo, no tiene facultades de restringir las garantías individuales; por tanto, se necesita que pruebe que existían las circunstancias que la Constitución prevé para que la restricción que imponga no sea considerada como violatoria de garantías. La carga de la prueba, incuestionablemente, toca a la autoridad; porque el que destruye un estado jurídico o el que alega una excepción, es el que debe probar los hechos; si la autoridad no rinde esa prueba y se limita a afirmar que obró con justificación, no puede fallarse en su favor, ni negarse el amparo,

sino que, por el contrario, debe concederse. (Tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo XLV, Quinta Época, Primera Sala, p. 1533.)

*Garantías Individuales, alcances de las.* Las garantías constitucionales no deben tomarse como un catálogo rígido, invariante y limitativo de derechos concedidos a los gobernados, que deba interpretarse por los tribunales de amparo en forma rigorista, porque ello desvirtuaría la esencia misma de dichas garantías. Más bien debe estimarse que se trata de principios o lineamientos vivos y sujetos a la evolución de las necesidades sociales, dentro del espíritu que animó al Constituyente al establecerlos. De lo contrario, se desvirtuaría la función esencial de las garantías constitucionales y del juicio de amparo, al entenderlas y aplicarlas en forma que hiciera sentir opresión a los gobernados, y limitación en la defensa de sus derechos, en vez de hacer sentir el ambiente de derecho y libertad que con dichas garantías se pretendió establecer en el país. No sería posible aplicar en la actual complejidad política, económica y social de un medio cambiante, rigorismos literales de normas que contienen principios e ideas generales, pero que no pudieron siempre prever necesariamente las consecuencias de dichos principios. (Tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo LXII, Sexta Parte, Séptima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 39.)

*Garantías Individuales, sujetos de.* Las garantías individuales, en cuanto protegen derechos patrimoniales, no se conceden exclusivamente a las personas físicas, sino, en general, a las personas jurídicas, esto es, a los individuos, a las sociedades civiles y mercantiles, a las instituciones de beneficencia y a las instituciones oficiales, cuando actúan en su carácter de entidades jurídicas, y tan es así, que el artículo 6º de la ley reglamentaria del amparo, clara y terminantemente lo dispone, indicando que deberán ocurrir ante los tribunales, por medio de sus representantes legítimos o de sus mandatarios debidamente constituidos, o de los funcionarios que designen las leyes respectivas. (Tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo XXXIV, Quinta Época, Tercera Sala, p. 1205.)

Como se puede apreciar, en estas tres últimas tesis el lenguaje empleado no es muy moderno, quizá por la época en la que fueron redactadas. Como quiera que sea, es probable que en el futuro inmediato asistamos a un mayor uso hermenéutico de las nuevas disposiciones del artículo 1º, párrafo primero de la Carta Magna, respecto de la universal titularidad de los derechos humanos.

Un criterio un tanto más moderno, que además resulta interesante para lo que con posterioridad se dirá sobre el principio de igualdad entendido en su expresión concreta del principio de no discriminación, es el siguiente:

PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE. El principio de igualdad tiene un carácter complejo en tanto subyace a toda la estructura constitucional y se encuentra positivizado en múltiples preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que constituyen sus aplicaciones concretas, tales como los artículos 1º, primer y tercer párrafos; 2º, apartado B, 4º, 13º, 14º, 17º, 31º, fracción IV, y 123º, apartado A, fracción VII. Esto es, los preceptos constitucionales referidos constituyen normas particulares de igualdad que imponen obligaciones o deberes específicos a los poderes públicos

en relación con el principio indicado; sin embargo, tales poderes, en particular el legislador, están vinculados al principio general de igualdad, establecido, entre otros, en el artículo 16º constitucional, en tanto que éste prohíbe actuar con exceso de poder o arbitrariamente. Ahora bien, este principio, como límite a la actividad del legislador, no postula la paridad entre todos los individuos, ni implica necesariamente una igualdad material o económica real, sino que exige razonabilidad en la diferencia de trato, como criterio básico para la producción normativa. Así, del referido principio derivan dos normas que vinculan específicamente al legislador ordinario: por un lado, un mandamiento de trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual y, por el otro, un mandato de tratamiento desigual, que obliga al legislador a establecer diferencias entre supuestos de hecho distintos cuando la propia Constitución las imponga. De esta forma, para que las diferencias normativas puedan considerarse apegadas al principio de igualdad es indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con estándares y juicios de valor generalmente aceptados, cuya pertinencia debe apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo concurrir una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida. (Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo XXVII, junio de 2008, p. 448, aislada, Constitucional, 2a. LXXXII/2008).

Vamos a ver ahora, en un análisis por separado, algunas cuestiones adicionales que plantea el párrafo primero del artículo 1º constitucional.

### ¿Otorgamiento o reconocimiento de derechos?

Antes de la reforma constitucional de junio de 2011, el artículo 1º señalaba que era la Constitución la que “otorgaba” los derechos (llamados “garantías” por el texto de la Carta Magna). La reforma de 2011 establece ahora que lo que la constitución hace es simplemente “reconocer”. En distintos documentos que fueron redactados por las cámaras del Congreso de la Unión como parte del procedimiento de reforma constitucional, se hace referencia precisamente a este tema. Por ejemplo, en el dictamen de la Cámara de Senadores de abril de 2010 se menciona que con la modificación que estamos analizando:

Se reconocerán explícitamente los derechos humanos como derechos inherentes al ser humano, diferenciados y anteriores al Estado [con lo cual se pretende romper] con la antigua filosofía positivista en boga en el siglo XIX [...] Bajo esta concepción, sólo el Estado podía otorgar las garantías en una especie de concesión graciosa, y también podía, por esa misma concesión, revocar o limitar las garantías [...] el cambio que estamos planteando es de filosofía constitucional.

Lo cierto es que, más allá del debate entre iuspositivismo vs. iusnaturalismo (tema en el que ahora no es posible detenernos), a partir de la Segunda Posguerra Mundial se afirma una corriente de pensamiento que sitúa a la dignidad humana en el centro

del discurso jurídico, pero concibiéndola más allá de las normas (Garzón Valdés, 2011: 35 y ss.). Se parte de la idea de que la dignidad humana es previa y superior al ordenamiento jurídico, de modo que ninguna disposición del mismo puede desaparecerla. En buena medida se trata de decir “nunca más” a la barbarie del nazismo y del fascismo en Alemania y en Italia (Carbonell, 2008: 220 y ss.).

En el ámbito internacional también la Convención Americana de Derechos Humanos se refiere a los “derechos inherentes al ser humano”, los cuales pueden no estar enunciados en un texto jurídico (artículo 29). Se trata, en buena medida, de lo que se conoce como los “derechos implícitos”.

En el Derecho comparado también encontramos distintas referencias a la dignidad humana como límite a la capacidad de disposición del ordenamiento jurídico. En este sentido, podemos mencionar los artículos 1.1 de la Constitución alemana de 1949, el artículo 3° de la Constitución italiana de 1947 y el artículo 10 de la Constitución española de 1978, por citar los más conocidos.

En el ámbito de América Latina hay disposiciones parecidas en la Constitución de Brasil (artículo 1°, fracción III), de Costa Rica (artículo 33) y de Colombia (artículo 1°), inspiradas en buena medida en las constituciones alemana y española ya citadas, entre otras.

En la jurisprudencia mexicana, el principio de dignidad humana se ha ido abriendo camino de forma paulatina, aunque tímida si lo comparamos con lo que ha sucedido en otros países. Entre los pronunciamientos más interesantes cabe citar por ejemplo los siguientes:

DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. ASPECTOS QUE COMPRENDE. De la dignidad humana, como derecho fundamental superior reconocido por el orden jurídico mexicano, deriva, entre otros derechos personalísimos, el de todo individuo a elegir en forma libre y autónoma su proyecto de vida. Así, acorde a la doctrina y jurisprudencia comparadas, tal derecho es el reconocimiento del Estado sobre la facultad natural de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción ni controles injustificados, con el fin de cumplir las metas u objetivos que se ha fijado, de acuerdo con sus valores, ideas, expectativas, gustos, etcétera. Por tanto, el libre desarrollo de la personalidad comprende, entre otras expresiones, la libertad de contraer matrimonio o no hacerlo; de procrear hijos y cuántos, o bien, decidir no tenerlos; de escoger su apariencia personal; su profesión o actividad laboral, así como la libre opción sexual, en tanto que todos estos aspectos son parte de la forma en que una persona desea proyectarse y vivir su vida y que, por tanto, sólo a ella corresponde decidir autónomamente. (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo XXX, diciembre de 2009, p. 7, aislada, Civil, Constitucional, P. LXVI/2009.)

DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES. El artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razones étnicas o de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social que atente contra la dignidad humana y que, junto con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México, reconocen el valor superior de la dignidad humana, es

decir, que en el ser humano hay una dignidad que debe ser respetada en todo caso, constituyéndose como un derecho absolutamente fundamental, base y condición de todos los demás, el derecho a ser reconocido y a vivir en y con la dignidad de la persona humana, y del cual se desprenden todos los demás derechos, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad, dentro de los que se encuentran, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, al honor, a la privacidad, al nombre, a la propia imagen, al libre desarrollo de la personalidad, al estado civil y el propio derecho a la dignidad personal. Además, aun cuando estos derechos personalísimos no se enuncian expresamente en la Constitución General de la República, están implícitos en los tratados internacionales suscritos por México y, en todo caso, deben entenderse como derechos derivados del reconocimiento al derecho a la dignidad humana, pues sólo a través de su pleno respeto podrá hablarse de un ser humano en toda su dignidad. (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo XXX, diciembre de 2009, p. 8, aislada, Constitucional, P. LXV/2009).

Quizá lo interesante de la modificación al artículo 1º que estamos comentando, consista en proporcionarnos una llamada de atención sobre los límites que deben observar los poderes públicos, incluyendo al poder encargado de reformar la constitución. Lo que nos afirma la constitución es que ningún ordenamiento jurídico puede jugar con la dignidad humana, concepto absolutamente no negociable en el desarrollo de los pueblos y naciones. Se puede o no estar de acuerdo con el enfoque iusnaturalista adoptado por la Constitución mexicana, pero lo cierto es que la evidencia histórica nos demuestra que nunca sobra estar advertidos de los peligros que se corren cuando los poderes públicos (a veces incluso con la activa participación de los ciudadanos) pasan por alto la dignidad humana y cometen indecibles atropellos.

### De individuos a personas

Antes de la reforma constitucional de junio de 2011, la Constitución señalaba que el sujeto titular de los derechos (o garantías, según la anticuada fórmula anterior a la misma reforma) era el “individuo”. Ahora el artículo 1º se refiere a la *persona*. Con independencia de si ello abre la puerta para la consideración o no de grupos como sujetos de derechos humanos o si se están reconociendo derechos de carácter colectivo (Torbisco, 2000: 383 y ss.; Cruz Parceró, 2009: 350 y ss.; Cruz Parceró, 1998; y López Calera, 2000), lo cierto es que la consecuencia más inmediata tiene que ver con el hecho de que ahora podemos afirmar con fundamento que la titularidad de los derechos humanos corresponde también a las personas jurídicas (mal llamadas *morales*). Se trata de un tema que ha sido escasamente desarrollado por la doctrina constitucional mexicana, pero que a partir de la reforma parece inexcusable comprender y profundizar en sus implicaciones.

Ante la falta de posturas teóricas consolidadas, es comprensible que surjan al menos preguntas como las siguientes: ¿se puede sostener que la Constitución atribuye los derechos fundamentales solamente a las personas físicas, o lo hace también



para las personas jurídicas?, ¿en caso de que las personas jurídicas puedan ser titulares de los derechos fundamentales, lo son de todos o solamente de algunos? Resueltas las anteriores dos cuestiones, habría que dilucidar si hay alguna diferencia entre las personas jurídicas de derecho privado y las personas jurídicas de derecho público respecto de la posible titularidad de los derechos fundamentales.

En algunos ordenamientos jurídicos el problema al que nos estamos refiriendo, si no está del todo solucionado, al menos cuentan con una base constitucional para resolverlo. Así, por ejemplo, la Constitución de Alemania establece que: “Los derechos fundamentales son extensivos a las personas jurídicas nacionales en la medida en que, según su respectiva naturaleza, les sean aplicables” (artículo 19.3). De forma parecida, el artículo 12 de la Constitución de Portugal dispone que: “Las personas colectivas gozarán de los derechos y estarán sujetas a los deberes que se consignan en la Constitución” (artículo 12.2). En otros países el tema se ha desarrollado por vía jurisprudencial. Es el caso de España, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

En nuestro ordenamiento constitucional, aun cuando no se explicita en los términos con que se proclama en los textos constitucionales de otros Estados, los derechos fundamentales rigen también para las personas jurídicas nacionales en la medida en que, por su naturaleza, resulten aplicables a ellas (sentencia 23/1989).

En ocasiones este tipo de pronunciamientos constitucionales se han tenido que dictar debido a que la legislación sobre los medios de tutela de la Constitución reconocía legitimidad activa a las personas jurídicas. Es decir, le permitía promover, por ejemplo, juicios de amparo. A partir de esa legitimación, las personas jurídicas fueron explorando las posibilidades que la jurisdicción constitucional estaba dispuesta a reconocerles en términos de su posible titularidad de derechos (Gómez Montoro, 2002: 389).

Me gustaría ser muy claro al señalar que la respuesta a la pregunta de si las personas jurídicas pueden ser titulares de derechos fundamentales tiene que ser afirmativa, sin género alguno de duda a partir de lo que expresamente señala el artículo 1º constitucional en su primer párrafo. La siguiente cuestión por resolver entonces, como se apuntaba, es si las personas jurídicas pueden ser titulares de todos los derechos fundamentales o solamente de algunos. La respuesta, de nuevo, la puede proporcionar cada ordenamiento constitucional concreto. Como principio puede afirmarse que las personas jurídicas serán titulares de aquellos derechos de acuerdo con su naturaleza, es decir, lo serán de aquellos que por su objeto no sean propios y exclusivos de las personas físicas.

Así, por ejemplo, las personas jurídicas podrán ser titulares del derecho a la igualdad, de la inviolabilidad del domicilio, de la libertad de asociación (para integrarse en un conjunto de sociedades o agrupaciones, por ejemplo), del derecho a la información, de los derechos en materia tributaria, del derecho a no pagar multas excesivas, de las libertades económicas, del derecho de petición, del derecho a una tutela judicial efectiva, etcétera. Pero no serán titulares del derecho a la reintegración de los presos a la

sociedad, del derecho a la protección de la salud, del derecho a la educación, de la protección frente a la pena de muerte, de los derechos de las personas con discapacidad, del derecho de sufragio activo y pasivo, etcétera.

Faltaría por resolver la tercera de las preguntas que formulamos al inicio de este apartado: aceptando que las personas jurídicas puedan ser titulares de los derechos fundamentales, pero solamente en la medida en que el objeto de los propios derechos lo permita, ¿dicha titularidad se extiende por igual a las personas jurídicas de derecho privado y a las personas jurídicas de derecho público? La respuesta a esta tercera interrogante debe ser negativa. Como regla general se puede afirmar que la titularidad de los derechos fundamentales no es posible para las personas jurídicas de derecho público. La persona jurídica de derecho público no es un instrumento para el ejercicio de derechos fundamentales (Gómez Montoro, 2002: 437).

Este tipo de personas más que derechos tienen *competencias* o *atribuciones*, las cuales tienen canales y vías específicos de defensa como lo pueden ser, en el ordenamiento jurídico mexicano, las controversias constitucionales establecidas en el artículo 105 fracción I de la Constitución. Excepcionalmente, se podría aceptar que una persona jurídica de derecho público promoviera juicios de amparo cuando se afecten sus intereses patrimoniales o incluso cuando se vea afectado su derecho a una tutela judicial efectiva, por ejemplo, cuando un tribunal local se niegue a conocer de un juicio iniciado por una persona jurídica de derecho público.

En la práctica de los últimos años en México, las personas jurídicas de derecho público han optado por utilizar la vía de las controversias constitucionales del artículo 105 para defender sus pretensiones. Los juicios de amparo promovidos por esas personas son cada vez más escasos. Ahora bien, las personas jurídicas de derecho público serán titulares de los mismos derechos que tienen las personas jurídicas de derecho privado cuando actúen bajo la legislación de derecho privado (es decir, cuando desarrollen relaciones jurídicas de igualdad con otra persona). Tal caso se verifica, por poner un ejemplo, cuando un órgano público celebra un contrato de alquiler con un particular. En estos supuestos las personas de derecho público se asemejan a las de derecho privado y están sujetas, en consecuencia, al mismo régimen jurídico.

La Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se ha referido al tema de la titularidad de derechos por parte de personas jurídicas en su Observación General número 31, relativa a la índole de las obligaciones de los Estados generadas por los derechos humanos. En ese documento, la Comisión señala que:

Los beneficiarios de los derechos reconocidos en el Pacto [se refiere al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la ONU en 1966] son los individuos. Si bien, a excepción del artículo 1º, el Pacto no menciona los derechos de las personas jurídicas o de entidades o colectividades similares, muchos de los derechos reconocidos en el Pacto [...] pueden ser disfrutados colectivamente. El hecho de que la competencia del Comité para recibir y considerar comunicaciones se limite a las presentadas por individuos, o en nombre de éstos (artículo 1º del Protocolo Facultativo), no impide que un individuo alegue

que una acción u omisión atañe a una persona jurídica o entidad similar equivale a una violación de sus propios derechos [párrafo 9].

## Jerarquía de tratados internacionales

Más allá de las cuestiones un tanto semánticas sobre el *reconocimiento* o el *otorgamiento* de los derechos por parte de la Constitución, lo cierto es que el artículo 1° pone al mismo nivel los derechos que aparecen en la Constitución y los que están previstos en los tratados internacionales. De esa manera, podemos afirmar, sin género alguno de duda, que el Derecho constitucional mexicano, por lo que respecta a todo lo relativo a los derechos cuando menos, se abre de forma clara y contundente al Derecho internacional de los derechos humanos, demostrando de esa manera una vocación cosmopolita muy apreciable.

Lo que hace el artículo 1° es poner de manifiesto que son tan importantes los derechos humanos que tienen reconocimiento constitucional como aquellos que figuran en los tratados internacionales, aunque ese criterio ya hubiera podido deducirse sin necesidad de que lo dijera la Constitución. Estimo que es alentador el mensaje que el poder reformador de la Carta Magna nos está enviando. La consecuencia práctica es que los abogados litigantes, jueces, organizaciones de derechos humanos y ciudadanos tendremos a nuestro alcance un verdadero arsenal normativo para proteger justamente nuestros derechos, derivado de los muchos tratados internacionales que ha firmado el Estado mexicano, y que a partir de la reforma de junio de 2011 adquieren rango constitucional de forma plena.

El reconocimiento de rango constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos es una tendencia bastante consolidada en el constitucionalismo de América Latina. Para mencionar algunos ejemplos, se puede citar el artículo 75, párrafo 22 de la Constitución argentina, luego de la reforma de 1994, que asigna jerarquía constitucional a una serie de tratados internacionales de derechos humanos entre los que se encuentra la Convención Americana de Derechos Humanos y los dos pactos internacionales de 1966 de Naciones Unidas (el de derechos civiles y políticos, y el de derechos económicos, sociales y culturales). El mismo precepto dispone que otros tratados, además de los mencionados, podrán tener jerarquía constitucional, siempre que sean aprobados al menos por el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara legislativa.

La Constitución de Guatemala de 1985 establece la preeminencia de los tratados internacionales aceptados y ratificados por ese país por encima del derecho interno (artículo 46). Una disposición muy parecida se encuentra en el artículo 93 de la Constitución colombiana de 1991, que se encarga de enfatizar que:

Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

La Constitución venezolana de 1999, en su artículo 23, establece directamente la jerarquía constitucional de los pactos y tratados sobre derechos humanos, cuyo texto es el siguiente:

Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas por esta Constitución y las leyes de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público.

La Constitución ecuatoriana de 2008 señala en su artículo 424, párrafo segundo, que: “La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.”

Cabe recordar que el Derecho internacional de los derechos humanos se estructura a partir de lo que puede llamarse un “derecho originario”, el cual es complementado por un “derecho derivado”. El derecho originario es el que encontramos en los tratados internacionales en materia de derechos humanos, tanto de alcance mundial como regional.

De hecho, los tratados internacionales han sido un motor esencial en el desarrollo reciente de los derechos fundamentales en todo el mundo (aunque con diferente intensidad según sea el país de que se trate, como es obvio). En los tratados internacionales y en la interpretación que de ellos han hecho los organismos de la ONU, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o de la Organización de Estados Americanos (OEA), entre otros, pueden encontrarse tanto derechos que no están previstos en la Constitución mexicana como perspectivas complementarias a las que ofrece nuestra Carta Magna (por ejemplo, cuando un tratado internacional establece dimensiones de un cierto derecho que no están contempladas en nuestro ordenamiento).

Se calcula que actualmente existen poco menos de 150 tratados internacionales y protocolos referidos a los derechos humanos, de forma que podemos hablar de un proceso de intensa codificación internacional de los derechos (Villán Durán, 2002: 209 y ss.). Los tratados de derechos humanos pueden ser de carácter general o sectorial. Los primeros regulan muchos tipos de derechos o derechos adscribibles, en términos generales, a todas las personas. Los segundos contienen derechos para determinados tipos de personas o referidos a ciertas materias. Entre los primeros podemos mencionar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos de 1966.<sup>26</sup> En el ámbito de América Latina, el tratado general más importante es la Convención Americana de Derechos Humanos, conocida como Pacto de San José, suscrita el 22 de noviembre de 1969.<sup>27</sup>

Entre los tratados internacionales de carácter sectorial que se suelen utilizar con mayor frecuencia —o que son más citados entre la literatura especializada— se en-

<sup>26</sup>Publicados ambos en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1981.

<sup>27</sup>Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 1981.

cuentran la Convención de los Derechos del Niño<sup>28</sup> y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer,<sup>29</sup> así como los Convenios de la OIT sobre distintos aspectos de los derechos fundamentales de los trabajadores.<sup>30</sup> En el ámbito de América Latina podemos destacar la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (conocida como Convención de Belém do Pará) y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de las Personas con Discapacidad.

De los tratados internacionales pueden derivar, a su vez, otras fuentes del derecho (lo que hemos llamado el *derecho derivado*). En las páginas que siguen haremos algunas referencias, entre otras fuentes, a las Observaciones Generales, que son una especie de interpretación general dictada por comités de expertos creados por mandato de los principales pactos internacionales de derechos humanos. Así, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos crea una Comisión de Derechos Humanos, que está compuesta por 18 miembros (artículo 28 del Pacto) y la facultad para emitir Comentarios Generales dirigidos a los Estados Partes sobre el contenido del Pacto. Una facultad parecida se encuentra en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Los Comentarios u Observaciones Generales son de gran interés para los estudiosos de los derechos fundamentales, ya que contribuyen a ampliar el significado de las disposiciones de los pactos y tratados, precisando las obligaciones de los Estados y las tareas concretas que deben llevar a cabo para cumplir con lo que disponen los instrumentos internacionales.

Podríamos decir que las Observaciones Generales se asemejan a una especie de jurisprudencia, sólo que no es dictada por órganos jurisdiccionales sino por aquéllos de carácter más bien consultivo, integrados por expertos en cada materia (Carbonell, Moguel y Pérez, 2003: 389 y ss.). Para el tema que estamos analizando en el presente ensayo, las Observaciones Generales tienen gran relevancia, ya que nos ayudan a identificar los significados concretos que para las autoridades derivan de los derechos fundamentales, tanto de forma general para todos ellos como en específico para cada distinto derecho.

Actualmente la estructura de los órganos encargados de la vigilancia de los derechos humanos dentro de la ONU es bastante compleja (Villán Durán, 2002: 437 y ss.). Se puede identificar el campo de competencia de cada uno de los comités de la ONU en la materia de derechos humanos según su denominación, la cual en términos generales se corresponde con la denominación del tratado, pacto o convención de cuya supervisión se encargan.

Para la comprensión cabal del sistema de protección de los derechos humanos que existe actualmente en el seno de la ONU, quizá sería útil realizar una minuciosa revisión del lugar que ocupa cada Comité en el organigrama de la ONU (dentro del Consejo Eco-

<sup>28</sup>Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de enero de 1991.

<sup>29</sup>Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1981; fe de erratas del 18 de junio de 1981.

<sup>30</sup>Son especialmente importantes los Convenios número 87 (libertad sindical), 89 (derecho de sindicalización), 111 (discriminación en el empleo), 118 (igualdad de trato), 138 (edad mínima para trabajar), 143 (trabajadores migrantes), 169 (pueblos indígenas) y 182 (prohibición del trabajo infantil).

nómico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC), dependiente de la Comisión de Derechos Humanos, dentro de la estructura de la Secretaría General, etcétera) y de los documentos que precisan su ámbito de facultades (una explicación muy completa del universo de organismos que se encargan de los derechos humanos en el ámbito de la ONU puede encontrarse en Villán Durán, 2002). Hay que enfatizar el hecho de que el Estado mexicano ha admitido la competencia de varios de esos comités, y por tanto los particulares ya pueden acudir a ellos para denunciar alguna violación de los derechos establecidos en los respectivos pactos, tratados y convenciones (Carmona Tinoco, 2003: 161 y ss.).<sup>31</sup>

Además de las importantes tareas que realizan los comités, hay que tener presente que los propios tratados internacionales pueden crear tribunales con competencias contenciosas o de otro tipo (sobre los mecanismos jurisdiccionales de protección de los derechos humanos previstos en los tratados, Villán Durán, 2002: 499 y ss.); así sucede con la Convención Americana de Derechos Humanos, adoptada en San José de Costa Rica, que crea la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya sede se encuentra en esa misma ciudad. De entre lo mucho que se ha escrito sobre la Corte Interamericana, recomiendo especialmente el amplio panorama que nos ofrece la obra de Sergio García Ramírez (2007), y para el caso específico de México García Ramírez y Del Toro Huerta (2011).

En ocasiones los tratados se van complementando con documentos normativos que se dictan con posterioridad. Se les suele llamar *protocolos* o *protocolos adicionales*. Así, por ejemplo, a partir del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se han dictado dos protocolos, destinados respectivamente a permitir que el Comité de Derechos Humanos reciba directamente quejas de individuos por presuntas violaciones del Pacto y para abolir la pena de muerte.

También la Convención Americana de Derechos Humanos tiene dos protocolos: uno, en el que se establecen los derechos económicos, sociales y culturales (el llamado Protocolo de San Salvador), y otro que tiene también como objeto la abolición de la pena de muerte. Los protocolos pueden existir tanto en el caso de los tratados generales como en el de los sectoriales; dentro de estos últimos tenemos que la Convención de los Derechos del Niño y la Convención contra la Discriminación de la Mujer, tienen varios protocolos facultativos. Sobre la manera en que los tratados internacionales se deben interpretar, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el siguiente criterio:

TRATADOS INTERNACIONALES. SU INTERPRETACIÓN POR ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN AL TENOR DE LO ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 31 Y 32 DE LA CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS (*DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN* DEL 14 DE FEBRERO DE 1975). Conforme a lo dispuesto en los citados preceptos para desentrañar el alcance de lo establecido en un instrumento internacional debe acudirse a reglas precisas que en tanto no se apartan de lo dispuesto en el artículo 14, párrafo cuarto, de la Constitución General de la República vinculan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En efecto, al tenor de lo previsto en el artículo 31 de la mencionada Convención, para interpretar los actos

<sup>31</sup>La publicación de los respectivos documentos de adhesión o ratificación se realizó en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de mayo de 2002.

jurídicos de la referida naturaleza como regla general debe, en principio, acudirse al sentido literal de las palabras utilizadas por las partes contratantes al redactar el respectivo documento final debiendo, en todo caso, adoptar la conclusión que sea lógica con el contexto propio del tratado y acorde con el objeto o fin que se tuvo con su celebración; es decir, debe acudirse a los métodos de interpretación literal, sistemática y teleológica. A su vez, en cuanto al contexto que debe tomarse en cuenta para realizar la interpretación sistemática, la Convención señala que aquél se integra por: a) el texto del instrumento respectivo, así como su preámbulo y anexos y, b) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre las partes con motivo de su celebración o todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado; y, como otros elementos hermenéuticos que deben considerarse al aplicar los referidos métodos destaca: a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones; b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de su interpretación y, c) toda norma pertinente de Derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes; siendo conveniente precisar que en términos de lo dispuesto en el artículo 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados para realizar la interpretación teleológica y conocer los fines que se tuvieron con la celebración de un instrumento internacional no debe acudirse, en principio, a los trabajos preparatorios de éste ni a las circunstancias que rodearon su celebración, pues de éstos el intérprete únicamente puede valerse para confirmar el resultado al que se haya arribado con base en los elementos antes narrados o bien cuando la conclusión derivada de la aplicación de éstos sea ambigua, oscura o manifiestamente absurda. (Clave: 2ª Núm.: CLXXI/2002, Amparo en revisión 402/2001. Imcosa, S.A. de C.V. 16 de agosto de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia; en su ausencia hizo suyo el asunto Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Rafael Coello Cetina).

En la práctica, la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos se enfrenta con muchas dificultades (Carmona Tinoco, 2002: 181 y ss.). Una de ellas, quizá no la menor, es el profundo desconocimiento que de su contenido tienen los abogados mexicanos, incluyendo a los jueces. En parte lo anterior se debe a las deficiencias que tiene el proceso de enseñanza del derecho, la cual por cierto también se proyecta hacia el tema de los derechos fundamentales, como lo he explicado en otras ocasiones (Carbonell, 2011b). A partir de la reforma se hace necesaria una actualización profunda y permanente sobre el contenido de los tratados internacionales y también, como es obvio, del derecho que deriva de ellos.

Para el caso mexicano es muy importante repetir una y otra vez la necesidad de que los juristas nacionales conozcan y, en su caso, apliquen la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que resulta obligatoria y del todo vinculante para todos los órganos del Estado mexicano sin excepción. Hay quien piensa que la globalización en la que vivimos tiene manifestaciones exclusivamente en el ámbito de la economía y el comercio. Nada más lejos de la verdad. La globalización de nuestro mundo no puede ser de signo exclusivamente mercantil, sino que debe ser sobre

todo un proceso de progresiva universalización de los derechos humanos, de la cual y de sus significados nos referiremos más adelante.

Antes de terminar el presente apartado, cabe señalar que la Constitución, en su artículo 1º, se refiere a “los tratados internacionales” en general, no a los tratados internacionales “de derechos humanos”. Esta amplitud permite afirmar que también los derechos reconocidos en tratados internacionales que no traten específicamente de la materia pueden tener rango constitucional en México.

Como ejemplo de lo anterior se suele citar el caso de la Convención de Viena sobre relaciones consulares, la cual si bien se refiere a cuestiones generales de Derecho internacional público, recoge el derecho fundamental de asistencia consular en favor de toda persona que haya sido detenida en un país que no es el suyo (García Ramírez y Morales Sánchez, 2011a: 85).

### Interpretación conforme y principio *pro personae*

En el mismo artículo 1º constitucional se recoge la figura de la *interpretación conforme* (Gascón Abellán, 2009: 796-801), al señalarse que todas las normas relativas a derechos humanos (del rango jerárquico que sea) se deberán interpretar a la luz de la propia Constitución y de los tratados internacionales. Esto implica la creación de una especie de bloque de constitucionalidad (integrado no solamente por la Carta Magna, sino también por los propios tratados internacionales), a la luz del cual se deberá interpretar el conjunto del ordenamiento jurídico mexicano (Caballero Ochoa, 2011: 103 y ss.). Un ejemplo parecido a la regulación que contiene nuestro texto constitucional se encuentra en el artículo 10.2 de la Constitución española, que establece lo siguiente: “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España” (Saíz Arnaíz, 1999).<sup>32</sup>

Aunque la llamada *interpretación conforme* es algo que se desprende de la posición que guarda la Constitución dentro del ordenamiento y de su carácter normativo, no está de más hacerlo explícito, sobre todo teniendo en cuenta lo poco que han usado nuestros jueces esta técnica interpretativa (Ferrer MacGregor, 2011: 339 y ss.).

La idea de la *interpretación conforme* también se encuentra recogida en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, cuyos artículos 6 y 7 establecen lo siguiente:

Artículo 6. La interpretación del contenido de esta Ley, así como la actuación de las autoridades federales, será congruente con los instrumentos internacionales aplicables en materia de discriminación de los que México sea parte, así como con las recomendaciones

<sup>32</sup>Véase también el artículo 16.2 de la Constitución portuguesa de 1976.



y resoluciones adoptadas por los organismos multilaterales y regionales y demás legislación aplicable.

Artículo 7. Para los efectos del artículo anterior, cuando se presenten diferentes interpretaciones, se deberá preferir aquella que proteja con mayor eficacia a las personas o a los grupos que sean afectados por conductas discriminatorias.

Además de la *interpretación conforme*, la reforma de junio de 2011 incorpora también en el párrafo segundo del artículo 1° constitucional el principio de interpretación *pro personae*, muy conocido en el Derecho internacional de los derechos humanos y en la práctica de los tribunales internacionales encargados de la protección y tutela de los mismos derechos.

El principio *pro personae* supone que, cuando existan distintas interpretaciones posibles de una norma jurídica, se deberá elegir aquella que más proteja al titular de un derecho humano. Y también significa que, cuando en un caso concreto se puedan aplicar dos o más normas jurídicas, el intérprete debe elegir aquella que (igualmente) proteja de mejor manera a los titulares de un derecho humano. Para decirlo en otras palabras, podemos afirmar que el principio *pro personae* tiene dos variantes principales:

*Preferencia interpretativa*, según la cual el intérprete ha de preferir de entre todas las interpretaciones válidas que estén disponibles para resolver un caso concreto, la interpretación que más optimice un derecho fundamental (y que se plasma en los sub-principios de *favor libertatis*, de protección a las víctimas o *favor debilis*, de prohibición de aplicación por analogía de normas restrictivas de derechos, de *in dubio pro operario*, de *in dubio pro reo*, de *in dubio pro actione*, etcétera). Se debe entender que una interpretación “optimiza” más un derecho fundamental cuando amplía el ámbito de los sujetos protegidos por el derecho o cuando amplía el perímetro material protegido por el derecho (el perímetro material equivale al ámbito de la realidad que el derecho regula).

*Preferencia de normas*, de acuerdo con la cual el intérprete, si puede aplicar más de una norma al caso concreto, deberá preferir aquella que sea más favorable a la persona, con independencia del lugar que ocupe dentro de la jerarquía normativa. La preferencia de normas más favorables, ahora prevista por nuestro artículo 1° constitucional tiene uno de sus antecedentes en el artículo 55 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

## Obligaciones de las autoridades

A partir de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 se señala, en el párrafo tercero del artículo 1° constitucional, la obligación del Estado mexicano (en todos sus niveles de gobierno, sin excepción) de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. De esta forma queda claro que todo derecho humano “reconocido” por la Constitución y los tratados internacionales genera obligaciones para las autoridades

mexicanas, con independencia del nivel de gobierno que ocupen o de la modalidad administrativa bajo la que estén organizadas (Carbonell, 2011 f). El párrafo tercero señala:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

En el presente apartado analizaremos los alcances de los cuatro tipos de obligaciones a las que se refiere este párrafo, mientras que las características de la universalidad, interdependencia e indivisibilidad serán analizadas en el siguiente apartado (la progresividad se incluye en el presente apartado por las razones que más adelante se explicarán). Por separado se estudiarán los deberes de prevención, investigación, sanción y reparación que están previstos en la última parte del propio párrafo tercero.

Vale la pena comenzar señalando algo obvio y sabido, pero que siempre es útil recordar: que los derechos fundamentales suponen obligaciones precisas para las autoridades de los distintos niveles de gobierno y que, en consecuencia, la llamada división vertical de poderes —derivada de la estructuración de la República mexicana como Estado federal (Serna de la Garza, 2008)— no puede ser alegada como excusa para dejar de cumplir con esas obligaciones. Esto es algo que está muy claro a partir del Derecho internacional de los derechos humanos y la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 lo deja igualmente claro. Al respecto, el artículo 28 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José) dispone, en la parte que nos interesa, lo siguiente:

1. Cuando se trate de un Estado Parte constituido como Estado federal, el gobierno nacional de dicho Estado Parte cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial.
2. Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la Federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su Constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención.

El sentido del artículo 28 ha sido precisado en varias ocasiones tanto por la Comisión Interamericana como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Según estos órganos, la estructura federal de un Estado Parte no puede servir como obstáculo o impedimento para dejar de cumplir con lo dispuesto por la Convención, que obliga al Estado como un todo (Dulitzky, 2003: 157 y ss.).

En el mismo sentido se puede citar al artículo 50 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU, el cual con claridad señala que: “Las disposiciones del presente Pacto serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna”. De lo expuesto se concluye, por tanto, que los derechos fundamentales obligan a todos los poderes del Estado, con indepen-

dencia de la distribución competencial que se haga. Dicha distribución competencial podrá asignar, además, *deberes reforzados* con respecto a ciertos derechos a algunas autoridades (Dulitzky, 2004: 99 y ss.).

Queda claro, en consecuencia, que las obligaciones de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos corren a cargo de todos los poderes, incluso considerando que algún nivel de gobierno tenga obligaciones reforzadas hacia ciertos derechos. A partir de tales deberes generales, podemos afirmar que las autoridades de todos los niveles de gobierno también tienen la obligación positiva de tomar todas las medidas que sean pertinentes para tutelar y hacer eficaz un derecho.

En resumen: los derechos fundamentales generan obligaciones para las autoridades de todos los niveles de gobierno, que bajo cualquier circunstancia deben observar lo que en cada caso señalan la Constitución y los tratados internacionales. Las obligaciones generales de las autoridades (señaladas a partir de ahora por el párrafo tercero del artículo 1°) estarán además reforzadas si un precepto constitucional distinto les asigna una competencia concreta. Como se sabe, tradicionalmente se ha considerado que las obligaciones del Estado en materia de derechos fundamentales tienen tres diversos niveles: respetar, proteger y cumplir o realizar (Eider, 1989: 48).

La obligación de respetar significa que el Estado —lo que como ya se ha dicho incluye a todos sus organismos y agentes, sea cual sea el nivel de gobierno en el que se encuentren y sea cual sea la forma de organización administrativa que adopten— debe abstenerse de hacer cualquier cosa que viole la integridad de los individuos, de los grupos sociales o ponga en riesgo sus libertades y derechos. Lo anterior incluye el respeto del Estado hacia el uso de los recursos disponibles para que los sujetos de los derechos puedan satisfacerlos por sí mismos, haciendo uso de los medios que consideren más adecuados.

La obligación de proteger significa que el Estado debe adoptar medidas destinadas a evitar que otros agentes o sujetos violen los derechos fundamentales, lo que incluye mecanismos no solamente reactivos frente a las violaciones (como lo podría ser la creación de procesos jurisdiccionales o sistemas de tutela administrativa), sino también esquemas de carácter preventivo que eviten que agentes privados puedan hacerse con el control de los recursos necesarios para la realización de un derecho.

Si una violación de derechos humanos es cometida por particulares, también se genera responsabilidad del Estado, incluso en el plano internacional, la cual se deriva, precisamente, del deber de protección al que nos acabamos de referir. La Corte Interamericana de Derechos Humanos así lo ha señalado en varias de sus sentencias (véase el elenco que citan García Ramírez y Morales Sánchez, 2011a: 102 nota 8).

La obligación de cumplir o realizar (también llamada obligación de garantizar) significa que el Estado debe adoptar medidas activas, incluso acciones positivas en favor de grupos vulnerables, para que todos los sujetos de los derechos tengan la oportunidad de disfrutar de ellos cuando no puedan hacerlo por sí mismos. Respecto de la obligación de garantizar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado en el caso “Velázquez Rodríguez” (sentencia del 29 de julio de 1988), que:

Implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos. La obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos (párrafos 166 y 167).

Las obligaciones de los poderes públicos en materia de derechos fundamentales que genéricamente se acaban de describir han sido detalladas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU en su Observación General número 3, referida justamente a la índole de las obligaciones de los Estados, dictada en su quinto periodo de sesiones, en el año de 1990 (Carbonell, Moguel y Pérez, 2003: 497 y ss.).<sup>33</sup> La mencionada Observación toma como punto de partida el texto del artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que establece lo siguiente:

Cada uno de los Estados Partes en el Presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Aunque en su conjunto es del máximo interés, del artículo transcrito conviene preliminarmente subrayar tres expresiones: a) todo Estado Parte se compromete a tomar medidas [...] por todos los medios apropiados; b) hasta el máximo de los recursos de que disponga, y c) para lograr progresivamente.

A partir del texto del artículo 2.1, el Comité afirma que el Pacto genera para los Estados Partes tanto obligaciones de *comportamiento* como obligaciones de *resultado*. Es decir, no se trata de que los Estados deban solamente conducirse de cierta manera, sino también de que logren ciertos objetivos, que se propongan metas y las realicen (Eider, 1989: 48). Tomaremos como punto de partida para nuestro análisis el documento señalado, en el entendido de que lo que establece puede y debe ser aplicado a cualquier tipo de derecho y a toda modalidad de documento jurídico en que tales derechos estén plasmados. Si bien es cierto que el Comité se refiere a los derechos socia-

<sup>33</sup>Para complementar la lectura de la OG número 3, debe verse la OG número 31, aprobada el 29 de marzo de 2004 con el título de “Naturaleza de la obligación general impuesta a los Estados Partes por el Pacto”. La OG 31 señala que sustituye a la OG 3, pero en realidad su contenido es muy limitado como para que pueda en efecto sustituirla. Conviene leer ambas observaciones de forma conjunta.

les establecidos en el citado Pacto, considero que el rigor con el que fue redactada la Observación General número 3 la convierte en un instrumento de comprensión de los derechos humanos verdaderamente útil para analizar la reforma constitucional mexicana de 2011.

En primer lugar, los Estados deben garantizar el goce de los derechos fundamentales sin discriminación alguna.<sup>34</sup> Esta obligación es inmediata y no puede estar sujeta a ningún tipo de limitación u obstáculo (párrafo 1 de la Observación General número 3). En segundo término, los Estados deben adoptar “medidas apropiadas”. Esta obligación debe ser cumplida dentro de un plazo razonablemente corto, con independencia de que la plena realización de todos los derechos pueda llevar un tiempo más prolongado (párrafo 2). Sobre esta obligación, Abramovich y Courtis señalan que no es declamativa:

Significa que el Estado tiene marcado un claro rumbo y debe comenzar a “dar pasos”, que sus pasos deben apuntar hacia la meta establecida y debe marchar hacia esa meta tan rápido como le sea posible. En todo caso le corresponderá justificar por qué no ha marchado, por qué ha ido hacia otro lado o retrocedido, o por qué no ha marchado más rápido (Abramovich y Courtis, 2004: 79-80).

Entre las primeras medidas a tomar se encuentran las de carácter legislativo, lo cual supone fundamentalmente dos cuestiones: la primera consiste en recoger en el ordenamiento jurídico interno todos los derechos que establece el Pacto, de forma que no quede duda sobre su vigencia dentro del territorio del Estado Parte; la segunda consiste en adecuar el ordenamiento interno para el efecto de eliminar cualquier norma que sea contraria a esos derechos o que pueda suponer un obstáculo para su completa realización. Hay que enfatizar el hecho de que la legislación nacional no sólo debe ser *no contradictoria* con los instrumentos jurídicos internacionales, sino que debe contener las disposiciones necesarias para hacer de ellos normas completamente aplicables por las autoridades locales.

El Comité subraya el hecho de que, en el caso de varios derechos, la existencia de legislación interna es indispensable (párrafo 3). En otra de sus observaciones generales, el Comité señala que “los Estados deben modificar el ordenamiento jurídico interno en la medida necesaria para dar efectividad a las obligaciones dimanantes de los tratados en los que sean Parte” (Carbonell, Moguel y Pérez, 2003: 550 y ss.).<sup>35</sup> Esto nos lleva al muy debatido y analizado tema de la “armonización legislativa”, es decir, al deber de la Federación y de las entidades federativas de hacer compatible lo que expresan las normas internas respecto de lo que señalan los tratados internacionales. A partir de lo que se ha señalado, podemos afirmar que los poderes legislativos, en términos de lo que

<sup>34</sup>En este tema, México ha tenido algunos avances notables, al menos en el plano legislativo. Véase por ejemplo la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2003, así como la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 24 de febrero de 2011.

<sup>35</sup>Se trata de la Observación General número 9, relativa a la aplicación interna del Pacto, dictada durante el 19º periodo de sesiones, en el año de 1998; la cita está en el párrafo 3. Esta Observación General es importante porque viene a complementar y, en ciertos aspectos, incluso a detallar el contenido de la Observación General número 3.

estipula el nuevo párrafo tercero del artículo 1º constitucional, también están obligados a hacer su parte en la tarea de garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales, generando el marco normativo para que ello sea posible. Y eso incluye a todos los poderes legislativos, tanto al federal como al de las entidades federativas (e incluso a los municipios a través del ejercicio de sus facultades para la creación de reglamentos).

Otra medida que los Estados Parte pueden acometer de inmediato, es la realizar un *diagnóstico* de la situación que guardan cada uno de los derechos fundamentales protegidos por el Pacto. A partir de ese diagnóstico, los Estados deben elaborar una estrategia nacional para el desarrollo, promoción y protección de los derechos.<sup>36</sup> Entre los objetivos del diagnóstico deben estar el de determinar la proporción de ciudadanos que no disfrutaban de un derecho específico y la identificación de los sectores de la población que podrían ser vulnerables o desaventajados para su disfrute (Craven, 1995: 117). El diagnóstico debe poder ofrecer una serie de instrumentos de medición que sirvan tanto al Estado como al Comité para medir concretamente si se ha avanzado o no en la consecución de un derecho determinado. Los instrumentos de medición son determinados sobre una base y criterios nacionales, lo cual sirve para poner a salvo la gran variedad de contextos económicos y sociales existentes, objetivo que no se lograría bajo un solo nivel de medición determinado internacionalmente.

En contra de esta consideración, se ha dicho que con ella se podrían vaciar de contenido muchos mandatos sustantivos del Pacto (Craven, 1995: 119). En realidad, quizá lo mejor sería que la determinación nacional se mueva dentro de ciertos parámetros, de manera que no se deje una completa discrecionalidad a los Estados. Como quiera que sea, el Comité ha sostenido que “los medios utilizados deben ser apropiados en el sentido de producir resultados coherentes con el pleno cumplimiento de las obligaciones por el Estado Parte”.<sup>37</sup> Junto a las medidas legislativas y de diagnóstico deben adoptarse también, en virtud del mandato de utilizar “todos los medios apropiados”, previsiones de carácter administrativo, judicial, económico, social y educativo.

En principio, cada Estado Parte debe determinar por sí mismo cuáles son las medidas más apropiadas que debe tomar para cumplir con las obligaciones del Pacto, considerando sus propias circunstancias y la relación de todos los derechos protegidos. Sin embargo, la *propiedad* de las medidas puede no resultar evidente a primera vista, por lo cual los Estados deben informar claramente al Comité, en términos del artículo 16 del propio Pacto, por qué consideran que las medidas adoptadas son las más pertinentes en vista de las circunstancias (párrafo 4).

Aparte de las medidas que ya se han comentado, el Comité considera concretamente que una medida apropiada consiste en el ofrecimiento de recursos judiciales para proteger los derechos, de forma que todos ellos puedan considerarse justiciables (párrafo 5). En la Observación General número 9, el Comité ha explorado con mayor detenimiento esta obligación de los Estados Partes, la cual empata con la obligación

<sup>36</sup>Un ejemplo de la manera en que lo anterior puede ser llevado a cabo en el plano legislativo, puede verse en la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 30 de mayo de 2011.

<sup>37</sup>Observación General número 9, párrafo 5.

de *garantizar* a la que se refiere el nuevo párrafo tercero del artículo 1° de la Constitución mexicana.

En esta Observación, el Comité reconoce que no se trata solamente de crear recursos judiciales, sino de implementar un concepto más amplio al que denomina *recursos legales*. Además de los judiciales, el Comité reconoce que los recursos administrativos “en muchos casos son adecuados [ya que] quienes viven bajo la jurisdicción de un Estado Parte tienen la expectativa legítima de que, sobre la base del principio de buena fe, todas las autoridades administrativas, al adoptar decisiones, tendrán en cuenta las disposiciones del Pacto”. No obstante, estos recursos administrativos deben reunir ciertas características como, por ejemplo, ser accesibles, no onerosos, rápidos y eficaces. En cualquier caso, debe existir la posibilidad de plantear una apelación judicial contra todo proceso administrativo (OG número 9, párrafo 9).

El Comité distingue entre el concepto de justiciabilidad de los derechos y el concepto de *aplicabilidad inmediata*. El primero se refiere a las cuestiones que pueden o deben resolver los tribunales. A lo anterior hay que agregar que la justiciabilidad también significa que los individuos y los grupos tengan la posibilidad de acudir ante esos mismos tribunales, lo cual es una precondition para luego estar en aptitud de determinar el ámbito en el que la decisión judicial es pertinente. Para el Comité, la aplicabilidad inmediata de un derecho significa que ese derecho permite la aplicación por los tribunales sin mayor disquisición. El Comité señala que todos los derechos reconocidos en el Pacto tienen, al menos en algún aspecto, dimensiones significativas que puedan ser llevadas ante los tribunales, es decir, *dimensiones de justiciabilidad* (OG número 9, párrafo 10).

Respecto de la aplicabilidad inmediata, el Comité realiza una consideración importante en los siguientes términos: A veces se ha sugerido que las cuestiones que suponen una asignación de recursos deben remitirse a las autoridades políticas y no a los tribunales. Aunque haya que respetar las competencias respectivas de los diversos poderes, es conveniente reconocer que los tribunales ya intervienen generalmente en una gama considerable de cuestiones que tienen consecuencias importantes para los recursos disponibles. La adopción de una clasificación rígida de los derechos económicos, sociales y culturales que los sitúe, por definición, fuera del ámbito de los tribunales sería, por lo tanto, arbitraria e incompatible con el principio de que los dos grupos de derechos son indivisibles e interdependientes. También se reduciría drásticamente la capacidad de los tribunales para proteger los derechos de los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad (OG número 9, párrafo 10).

Sobre el tema de la existencia de recursos judiciales que permitan llevar ante los tribunales las violaciones de los derechos, Abramovich y Courtis señalan que los Estados deben brindar recursos judiciales idóneos; es decir, “no basta con los recursos previstos para reparar la violación de otros derechos, cuando por sus características impidan el planteo adecuado del caso” (Abramovich y Courtis, 2004: 87). Es muy relevante enfatizar la idoneidad de los recursos judiciales existentes, ya que no puede considerarse como cumplida por los Estados Partes la obligación de brindar esos recursos por el simple hecho de que se aduzca que existen las vías judiciales tradicio-

nales en caso de violación de derechos. Hay que considerar que en la enorme mayoría de países (como es el caso de México, por cierto), los recursos judiciales existentes fueron diseñados para proteger cierto tipo de derechos, por lo que tienen enormes problemas al momento en que se les pide que sirvan para proteger, por ejemplo, los derechos sociales.<sup>38</sup>

El Comité señala que para la mejor aplicación del Pacto a nivel interno es importante informar a los jueces y a los tribunales competentes de la naturaleza y las consecuencias del propio Pacto, así como explicarles la importante función que desempeñan los recursos judiciales en su aplicación (OG número 9, párrafo 11). Esto es muy importante, sobre todo para el caso de México, donde los tribunales en términos generales desconocen los contenidos del Pacto (lo mismo sucede, por otro lado, con los abogados litigantes), lo que genera que en la práctica se aplique escasamente. Reconociendo esa situación, el Comité afirma que “en la mayoría de países, los tribunales todavía están lejos de recurrir suficientemente a las disposiciones del Pacto” (OG número 9, párrafo 13).

El texto del Pacto —reconoce el Comité— puede aplicarse dentro de una amplia variedad de sistemas políticos y económicos, de forma que no está condicionada a la protección de los derechos a la adopción de uno de ellos, siempre que queden adecuadamente reconocidos y estén reflejados en el sistema de que se trate (OG 3, párrafo 8). Para cumplir con la obligación de crear recursos legales que permitan defender ciertos derechos fundamentales, se tendrían que ampliar los cauces para promover acciones ante los tribunales, para lo cual también sería necesario dotar de sustantividad procesal a los denominados *derechos difusos o intereses colectivos* (Gidi y Ferrer, 2003).

A partir del reconocimiento de dicha sustantividad procesal —pues es obvio que derechos como el medio ambiente o en ciertos aspectos el derecho a la educación y a la salud son materialmente difusos y protegen intereses colectivos—, habría que ir modelando las estrategias de defensa procesal necesarias para cumplir con los señalamientos del Comité en materia de tutela de los derechos sociales. Este aspecto es especialmente importante en México, ya que el principal instrumento de defensa jurisdiccional de los derechos fundamentales, que es el juicio de amparo, históricamente se ha mostrado insuficiente para proteger derechos sociales, justamente en virtud de la estrecha legitimación activa que tanto la Constitución como la ley y la jurisprudencia le reconocen para promoverlo (Ferrer MacGregor, 2003).<sup>39</sup>

Lo que se ha señalado en el presente apartado es importante para México, ya que la reforma de 2011 clara y expresamente señala que las autoridades deben *garantizar* los derechos fundamentales, y una forma de hacerlo es por medio de la creación de medios judiciales de defensa, tal como ha quedado expuesto. Para países que apenas

<sup>38</sup>Aunque el reconocimiento constitucional de las acciones colectivas en el artículo 17 y la importante reforma al juicio de amparo en junio de 2011 pueden sembrar la semilla para el inicio de una nueva época para el sistema de garantía de los derechos en México. Ojalá así sea.

<sup>39</sup>Una importante reforma al régimen constitucional del amparo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de junio de 2011 (a la que ya hemos hecho referencia), intenta resolver el problema de la legitimación activa al sustituir la necesidad de acreditar un interés jurídico para poder promover un juicio de amparo, por el concepto más amplio de interés legítimo. Habrá que esperar para ver de qué manera interpretan el legislador federal y los jueces esta nueva disposición.



van alcanzando niveles óptimos de calidad de vida, pero que todavía tienen mucho por hacer en materia de respeto y garantía efectiva de los derechos fundamentales, es muy importante traer a colación el principio de progresividad de tales derechos, del cual se desprende además el principio de no regresividad. Recordemos que el principio de progresividad está expresamente previsto en la primera frase del nuevo párrafo tercero del artículo 1° constitucional.<sup>40</sup>

La obligación de “lograr progresivamente [...] la plena efectividad de los derechos reconocidos”, señalada en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, implica el reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales no podrá lograrse en un breve periodo (OG número 3, párrafo 9). Pero lo anterior no significa que se prive a la obligación del artículo 2.1 de todo contenido significativo. Por el contrario, la obligación de progresividad significa, antes que nada, que los esfuerzos en la materia deben darse de forma continuada, con la mayor rapidez y eficacia que sea posible alcanzar, de manera que se logre una “mejora continua de las condiciones de existencia”, como lo ordena el artículo 11 del Pacto.

De la obligación de progresividad se desprende también la prohibición de regresividad, es decir, la prohibición de que los Estados Partes den marcha atrás en los niveles alcanzados de satisfacción de los derechos; por eso se puede afirmar que la obligación de los Estados Partes en relación con los derechos establecidos en el Pacto es de carácter ampliatorio, “de modo que la derogación o reducción de los derechos vigentes contradice claramente el compromiso internacional asumido” (Abramovich y Courtis, 2004: 94). Sobre este punto, el Comité señala que:

Todas las medidas de carácter deliberadamente restrictivo en este aspecto deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga (OG número 3, párrafo 9).

Abramovich y Courtis han señalado que la obligación de progresividad constituye un parámetro para enjuiciar las medidas adoptadas por los poderes Legislativo y Ejecutivo en relación con los derechos sociales. Es decir, se trata de una forma de carácter sustantivo a través de la cual los tribunales pueden llegar a determinar la inconstitucionalidad de ciertas medidas, o al menos su ilegitimidad a la luz del Pacto (Abramovich y Courtis, 2004: 95; Courtis, 2006; Courtis, 2009: 55 y ss.).

Toda medida regresiva se presume violatoria del Pacto, por lo que al Estado le corresponde la carga de la prueba para demostrar que no lo es o que, siendo regresiva, está justificada (Courtis, 2009: 105). Para poder justificar una medida regresiva el Estado tendrá que demostrar: a) la existencia de un interés estatal permisible que la medida regresiva tutela; b) el carácter imperioso de la medida, y c) la inexistencia de

<sup>40</sup>En un apartado posterior analizaremos las otras características de los derechos humanos que aparecen en esa misma frase del párrafo tercero del artículo 1° constitucional, que son la universalidad, la interdependencia y la indivisibilidad.

cursos de acción alternativos que pudieran ser menos restrictivos del derecho que se haya visto afectado de forma regresiva (Courtis, 2009: 109).

Desde luego, si la medida regresiva está dirigida a excluir de los niveles mínimos de protección a ciertas personas, entonces se considera que viola el Pacto, sin que el Estado pueda justificar en forma alguna esa medida (Courtis, 2009: 1110). La obligación establecida en el artículo 2.1 del Pacto, consistente en destinar “el máximo de los recursos de que disponga” a la realización de los derechos establecidos en el propio Pacto, significa que los recursos del Estado, así sean insuficientes para la satisfacción completa de un derecho, deben ser empleados para dar cumplimiento al contenido del Pacto. La misma obligación genera para los Estados Partes una especie de “carga de la prueba”, a fin de demostrar que en efecto se han empleado *todos los recursos disponibles* para cumplir con los objetivos del Pacto en el plazo más breve posible. Es decir, la falta o insuficiencia de recursos no debe tomarse como una verdad *prima facie*, sino que debe ser acreditada por el Estado.

Para efecto de cumplir con la obligación de destinar el máximo de los recursos disponibles, no obsta el hecho de que un país se encuentre en periodo de *ajuste estructural* o pasando por una crisis económica, pues aparte de que los derechos fundamentales están vigentes en todo tiempo, el Comité se ha encargado de enfatizar que es justamente en tiempos de contracción económica cuando mayor relieve toman las obligaciones estatales para satisfacer los derechos, y cuando más atención se debe poner a la correcta utilización de los recursos disponibles. En periodos de crisis, los Estados cuando menos deben asegurar las mejores condiciones posibles para los grupos con más desventajas (Craven, 1995: 139): “aun en tiempos de limitaciones graves de recursos —afirma el Comité— causadas por el proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores, se puede y se debe en realidad proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas de relativo bajo costo (OG número 3, párrafo 12).

Junto a lo anterior, los Estados Partes deben también estar en condiciones de ofrecer *niveles mínimos* de satisfacción de los derechos. El Comité ha señalado que “Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser” (OG número 3, párrafo 10). Si en un Estado Parte no se pudieran satisfacer esos niveles mínimos, se estaría frente a una *presunción de culpabilidad* del Estado respecto del incumplimiento de las disposiciones del Pacto. Esta presunción puede ser derrotada si el Estado en cuestión demuestra que la situación de crisis ha sido de tal magnitud que ha estado fuera de su control y de sus posibilidades la satisfacción de los niveles mínimos en materia de derechos sociales. En palabras del Comité:

Para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas (párrafo 10).

Craven (1995: 143) señala, sin embargo, que dichos niveles mínimos no han sido determinados por el Comité, por lo cual no se tienen los instrumentos que permitan medir con precisión pero con flexibilidad los eventuales incumplimientos de los Estados Partes. Al respecto, Abramovich y Courtis apuntan que, si bien la tarea del Comité puede fijar los contenidos esenciales que identifiquen a ciertos derechos, resulta claro que tal propósito no puede alcanzarse sólo con volcar conceptos jurídicos en un texto. Numerosas opiniones han propuesto la adopción de algún sistema de indicadores que pudiera servir como parámetro. La utilización de indicadores resulta especialmente relevante cuando se exige al Estado el cumplimiento de ciertos objetivos que resultan mesurables, como la erradicación del analfabetismo, el tratamiento de las enfermedades endémico-epidémicas, la reducción de la morti-natalidad infantil o la siniestralidad laboral. En los últimos años, además, se ha comenzado a trabajar en la correlación entre la noción de contenido mínimo esencial de un derecho y los parámetros de desarrollo social y otros estándares técnicos establecidos a partir de indicadores estandarizados a nivel mundial. El principal propósito de todo sistema de indicadores es dar cuenta de dos factores claves: la voluntad y la capacidad del Estado de promover y proteger los derechos humanos. La diferencia entre estos dos factores, particularmente en relación a los derechos económicos, sociales y culturales, es crucial para examinar el comportamiento del Estado (Abramovich y Courtis, 2004: 91-92).

En relación con el contenido mínimo, es importante señalar que se trata de un concepto aplicable no solamente a los derechos, sino también a sectores de la población. Concretamente se puede aplicar para identificar al mínimo de personas a las que el Estado debe proteger en caso de crisis económica. Es decir, el contenido mínimo en relación con grupos obliga al Estado a identificar a las personas en situación de vulnerabilidad para asegurarles el disfrute de sus derechos sociales. Por ejemplo, en materia de derecho a la vivienda se considera como grupo vulnerable a los ancianos sin recursos y a las personas con discapacidad. En relación con ellos, el Estado debe suministrar una protección especial (Abramovich y Courtis, 2004: 92). Como señala Eider:

El umbral mínimo para enfocar el problema sostiene que el establecimiento de un nivel mínimo de satisfacción de necesidades es un requisito previo esencial de esta consecución progresiva de la realización de los derechos. La justicia distributiva de largo curso para realizar las normas completas de los derechos humanos requiere la justicia inmediata para aquellos grupos de personas más desfavorecidos (Eider, 1989: 54).

Todo lo que acabamos de señalar puede servir para comprender el alcance de las obligaciones a cargo del Estado que señala el artículo 1° de nuestra Carta Magna. Dicha comprensión es el presupuesto indispensable para poder desarrollar las leyes, actos y políticas públicas que resultan necesarios para aterrizar en la realidad cotidiana de nuestro país lo que está ordenado por las normas de derechos humanos. Además, la utilización que hemos hecho del Derecho internacional de los derechos humanos acredita el enorme potencial que puede desarrollar ese derecho, cuando es tomado en serio y aplicado con rigor en el contexto nacional.

## Principios que caracterizan a los derechos humanos

El segundo párrafo del artículo 1 enuncia cuatro principios (así los llama) de los derechos humanos: *universalidad*, *interdependencia*, *indivisibilidad* y *progresividad*. Sobre el principio de progresividad (y la consiguiente prohibición de regresividad) ya hemos dicho algo al analizar en las páginas precedentes las obligaciones que para las autoridades derivan de los derechos humanos. En el presente apartado analizaremos los tres primeros de los cuatro principios que enuncia la Constitución: la universalidad, la interdependencia y la indivisibilidad.

### La universalidad de los derechos

La universalidad de los derechos fundamentales puede ser estudiada desde dos distintos puntos de vista. Desde el de la teoría del derecho y atendiendo a la definición que nos ofrece Luigi Ferrajoli de *derecho fundamental* (1999: 37),<sup>41</sup> la universalidad tendría que ver con la forma en que están redactados los preceptos que contienen derechos. Si su forma de redacción permite concluir que un cierto derecho se adscribe universalmente a todos los sujetos de una determinada clase (menores, trabajadores, campesinos, ciudadanos, mujeres e indígenas: lo importante es que esté adscrito a *todas las personas* que tengan la calidad establecida por la norma), entonces estamos ante un derecho fundamental. Si por el contrario, una norma jurídica adscribe un derecho solamente a una parte de los miembros de un grupo, entonces no estamos frente a un derecho fundamental sino ante un derecho de otro tipo.

A partir de esa distinta forma de asignación del derecho, el propio Ferrajoli distingue entre los derechos fundamentales (asignados universalmente a todos los sujetos de una determinada clase) y los derechos patrimoniales (asignados a una persona con exclusión de los demás). Así, por ejemplo, la libertad de expresión, al ser reconocida constitucionalmente como un derecho de *toda persona*, sería un derecho fundamental; mientras que el derecho patrimonial sobre mi coche (derecho que comprende la posibilidad de usarlo, venderlo, agotarlo y destruirlo) excluye de su titularidad a cualquier otra persona (Ferrajoli, 1999: 45 y ss.). En palabras del autor:

Los derechos fundamentales —tanto los derechos de libertad como el derecho a la vida, y los derechos civiles, incluidos los de adquirir y disponer de los bienes objeto de propiedad, del mismo modo que los derechos políticos y los derechos sociales— son derechos “universales” (*omnium*), en el sentido lógico de la cuantificación universal de la clase de

<sup>41</sup>Ferrajoli sostiene que los derechos fundamentales son “todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a ‘todos’ los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o de personas con capacidad de obrar”. El propio autor aclara que por derecho subjetivo debe entenderse “cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica, [mientras que por status debemos entender] la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas”.

sujetos que son sus titulares; mientras los derechos patrimoniales —del derecho de propiedad a los demás derechos reales y también los derechos de crédito— son derechos singulares (*singuli*), en el sentido asimismo lógico de que para cada uno de ellos existe un titular determinado (o varios cotitulares, como en la copropiedad) con exclusión de todos los demás [...] Unos son inclusivos y forman la base de la igualdad jurídica [...] Los otros son exclusivos, es decir, *excludendi alios*, y por ello están en la base de la desigualdad jurídica (Ferrajoli, 1999: 46).

Siguiendo desde la misma perspectiva de teoría del derecho, hay que distinguir —como lo ha explicado Robert Alexy— entre la universalidad respecto de los titulares y la universalidad respecto de los destinatarios (obligados) de los derechos (Alexy, 2000: 24-26; Vázquez y Serrano, 2011: 147).<sup>42</sup> La primera consiste “en que los derechos humanos son derechos que corresponden a todos los seres humanos”, con independencia de un título adquisitivo (Alexy, 2000: 25).<sup>43</sup> Los destinatarios (en cuanto que obligados por los derechos) serían no solamente los seres humanos en lo individual, sino también los grupos y los Estados. En este último caso, de acuerdo con Alexy, hay que diferenciar los derechos humanos absolutos de los derechos humanos relativos. Los primeros son los que se pueden oponer frente a todos los seres humanos, a todos los grupos y a todos los Estados. Mientras que los segundos, los relativos, solamente son oponibles a, por lo menos, un ser humano, un grupo o un Estado.

Alexy pone como ejemplo de derechos humanos absolutos el derecho a la vida, que debe respetarse por todos. Un ejemplo de derecho humano relativo frente al Estado sería el derecho al voto, el cual debe ser respetado por el Estado del cual el individuo forma parte. Un ejemplo de derecho humano relativo frente a un grupo sería el derecho de los niños a que sus familias les proporcionen asistencia y educación. Aparte de la perspectiva de teoría del derecho, que es la que se acaba de explicar de forma muy resumida, la universalidad de los derechos debe también ser contemplada desde una óptica política, a partir de la cual dicha característica supondría la idea de que todos los habitantes del planeta, con independencia del país en el que hayan nacido y del lugar del globo en el que se encuentren, deberían tener al menos el mismo núcleo básico de derechos fundamentales, los cuales además tendrían que ser respetados por todos los gobiernos.

Desde luego, la forma en que ese núcleo básico podría plasmarse en los distintos ordenamientos jurídicos no tiene que ser uniforme para ser acorde con los principios de justicia. La historia, la cultura y el pensamiento de cada pueblo o comunidad pueden agregar, y de hecho históricamente lo han hecho, una multiplicidad de matices y dife-

<sup>42</sup>“La universalidad, desde un punto de vista práctico, debe permitir la ampliación de los titulares de los derechos y de las circunstancias protegidas por esos derechos. Los criterios de interpretación y aplicación deben responder a este principio general, que pretende cubrir a la mayor cantidad de titulares de derechos bajo su protección”.

<sup>43</sup>Alexy no acepta que puedan haber derechos de grupo, es decir, derechos que no sean asignados a cada uno de los seres humanos en lo individual, si bien reconoce que pueden existir “derechos de comunidades” o “de Estados” (derechos de tercera generación, derecho al desarrollo); tales derechos, sin embargo, no serían derechos humanos, con lo cual —reconoce el autor— se perdería la carga valorativo-positiva que tiene el término, pero se obtendría la ventaja “de aguzar la vista para que estos derechos no devengan en derechos de funcionarios”.

rencias al conjunto de derechos fundamentales que establece su respectiva Constitución (Häberle, 2002 y 2000). En palabras de Konrad Hesse:

La validez universal de los derechos fundamentales no supone uniformidad [...] el contenido concreto y la significación de los derechos fundamentales para un Estado dependen de numerosos factores extrajurídicos, especialmente de la idiosincrasia, de la cultura y de la historia de los pueblos (Hesse, 1996: 85).

La caracterización de los derechos fundamentales como derechos universales no solamente sirve para extenderlos sin distinción a todos los seres humanos y a todos los rincones del planeta, sino que también es útil para deducir su inalienabilidad y su no negociabilidad. En palabras del propio Ferrajoli, si tales derechos:

Son normativamente de ‘todos’ (los miembros de una determinada clase de sujetos), no son alienables o negociables, sino que corresponden, por decirlo de algún modo, a prerrogativas no contingentes e inalterables de sus titulares y a otros tantos límites y vínculos insalvables para todos los poderes, tanto públicos como privados (Ferrajoli, 1999: 39; Ferrajoli *et al.*, 2009a: 292).<sup>44</sup>

Que no sean alienables o negociables significa, en otras palabras, que los derechos fundamentales no son disponibles. Su no disponibilidad es tanto activa (puesto que no son disponibles por el sujeto que es su titular), como pasiva (puesto que no son disponibles, expropiables o puestos a disposición de otros sujetos, incluyendo sobre todo al Estado) (Ferrajoli, 1999: 47; Guastini, 2009: 61-62).<sup>45</sup>

La no disponibilidad activa solamente supone que el sujeto mismo no puede, por su propia voluntad, dejar de ser titular de los derechos, lo cual no implica que se le impida renunciar a ejercer uno o varios derechos de los que es titular o que no pueda renunciar a utilizar los medios de protección que el ordenamiento jurídico pone a su alcance para protegerlos cuando hayan sido violados. Es decir, un sujeto puede perfectamente renunciar a ejercer su libertad de expresión y quedarse callado durante toda su vida, de la misma forma que puede renunciar a su derecho a la intimidad y aparecer en televisión contando toda clase de sucesos pertenecientes a su vida privada (como suele pasar en la actualidad con muchas personas que buscan de esa manera sus quince minutos de celebridad). Esas renunciaciones no significan, sin embargo, que una persona deje de ser titular del derecho, ya que esa capacidad de ser titular la asigna incondicionalmente el ordenamiento jurídico y no se puede renunciar a ella.

Por otro lado, tampoco se resquebraja la no disponibilidad activa por el hecho de que una persona decida, frente a la violación de uno de sus derechos fundamentales,

<sup>44</sup>El propio Ferrajoli afirma que “en caso de que se quiera tutelar un derecho como ‘fundamental’, es preciso sustraerlo, de un lado, al intercambio mercantil, confiriéndolo igualmente mediante su enunciación en forma de una regla general y, de otro, a la arbitrariedad política del legislador ordinario mediante la estipulación de tal regla en una norma constitucional colocada por encima del mismo”.

<sup>45</sup>Véase, en referencia al criterio de no disponibilidad de los derechos fundamentales de Ferrajoli, las observaciones de Guastini.

no ejercer ninguno de los medios de tutela que establece el sistema jurídico para reparar esa violación. La violación puede permanecer, incluso, con el concurso de la voluntad del afectado, sin que por ello sufra una merma la no disponibilidad activa del derecho fundamental.

En los tiempos actuales, las características mencionadas de no negociabilidad y no alienabilidad son muy importantes, pues sirven, entre otras cosas, para poner a los derechos fuera del alcance de la lógica neoabsolutista del “mercado” que todo lo traduce en términos de productividad y ganancia. Al no ser alienables ni disponibles los derechos se convierten en un verdadero *coto vedado*, para usar la expresión de Ernesto Garzón Valdés (1993: 644 y ss.; Garzón, 2000). Lo anterior implica, por ejemplo, que no se puede vender la propia libertad de tránsito o las garantías que tiene todo individuo en el proceso penal.

Los derechos fundamentales, tomando en cuenta tanto su universalidad como su protección constitucional, se sitúan fuera del mercado y de los alcances de la política ordinaria. Esto significa que no puede existir una justificación colectiva que derrote la exigencia que se puede derivar de un derecho fundamental. Para decirlo en palabras de Ronald Dworkin:

Los derechos individuales son triunfos políticos en manos de los individuos. Los individuos tienen derechos cuando, por alguna razón, una meta colectiva no es justificación suficiente para negarles lo que, en cuanto individuos, desean tener o hacer, o cuando no justifica suficientemente que se les imponga una pérdida o un perjuicio (Dworkin, 1993b: 37).

Respecto a este punto, Robert Alexy señala que:

El sentido de los derechos fundamentales consiste justamente en no dejar en manos de la mayoría parlamentaria la decisión sobre determinadas posiciones del individuo, es decir, en delimitar el campo de decisión de aquella (1993: 412).

Esto significa que, frente a un derecho fundamental, no pueden oponerse conceptos como el de *bien común*, *seguridad nacional*, *interés público*, *moral ciudadana*, etcétera. Ninguno de esos conceptos tiene la entidad suficiente para derrotar argumentativamente a un derecho fundamental. En todas las situaciones en las que se pretenda enfrentar un derecho fundamental con alguno de ellos, el derecho tiene inexorablemente que vencer, si en verdad se trata de un derecho fundamental. Ni siquiera el consenso unánime de los integrantes de una comunidad puede servir como instrumento de legitimación para violar un derecho fundamental, pues como señala Ferrajoli:

Ni siquiera por unanimidad puede un pueblo decidir (o consentir que se decida) que un hombre muera o sea privado sin culpa de su libertad, que piense o escriba, o no piense o no escriba, de determinada manera, que no se reúna o no se asocie con otros, que se case o no se case con cierta persona o permanezca indisolublemente ligado a ella, que tenga o no tenga hijos, que haga o no haga tal trabajo u otras cosas por el estilo. La garantía de estos derechos vitales es la condición indispensable de la convivencia pacífica. Por ello, su lesión por parte del Estado justifica no simplemente la crítica o el disenso, como para

las cuestiones no vitales en las que vale la regla de la mayoría, sino la resistencia a la opresión hasta la guerra civil (Ferrajoli, 2009b: 859).

La base normativa de la universalidad de los derechos humanos se encuentra, además de lo ya dicho y del citado párrafo tercero del artículo 1º constitucional, en los diversos pactos, tratados y convenciones internacionales que existen sobre la materia. El punto de partida de todas esas disposiciones —en sentido conceptual, no temporal, desde luego— se encuentra en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948. Dicha Declaración, junto con la Carta de la ONU, supone el embrión de un verdadero *constitucionalismo global* (Ferrajoli, 2002a: 397 y ss.).

Como recuerda Bobbio, con la Declaración de 1948 se inicia una fase importante en la evolución de los derechos: la de su universalización y positivación, haciéndolos pasar de “derechos de los ciudadanos” a verdaderos derechos de (todos) “los hombres”, o al menos “derechos del ciudadano de esa ciudad que no conoce fronteras, porque comprende a toda la humanidad” (Bobbio, 1997: 23-24).

A partir de la Declaración de 1948, los derechos dejan de ser una cuestión interna de la incumbencia exclusiva de los Estados y saltan por completo al terreno del Derecho y las relaciones internacionales. Los particulares se convierten en sujetos de ese nuevo derecho, antes reservado solamente a la actuación de los Estados, en la medida en que tienen asegurado un estatus jurídico supranacional; incluso, bajo ciertas circunstancias, pueden acceder a una jurisdicción internacional para el caso de que consideren violados sus derechos. Los tribunales nacionales empiezan a aplicar las normas jurídicas internacionales y los problemas antes considerados como exclusivamente domésticos adquieren relevancia internacional. Podemos afirmar, en consecuencia, que también en materia de derechos humanos —como en tantos otros aspectos— vivimos en la era de la interdependencia global.

## Interdependencia e indivisibilidad de los derechos

La necesidad de que el texto constitucional mexicano haya precisado el carácter interdependiente e indivisible de los derechos humanos proviene de una mala (o mejor dicho, pésima) comprensión de tales derechos, sobre todo en relación con los derechos sociales. En efecto, en México y en otros países se había entendido que había una especie de separación según el tipo de derecho de que se tratara. Unos eran *derechos de primera*, plenamente exigibles incluso ante la autoridad jurisdiccional; otros eran vistos como *derechos de segunda*, puesto que solamente implicaban programas o sugerencias para las autoridades administrativas, pero de ningún modo contenían mandatos plenamente normativos que pudieran, en su caso, ser objeto de reclamación por vía judicial. Hoy por fortuna se trata de una visión que rápidamente se está dejando atrás, en la medida en que se va imponiendo la teoría que vislumbra los derechos humanos como un todo y que insiste en el carácter plenamente normativo de los derechos sociales.

Lo cierto es que no existen diferencias estructurales de tal magnitud que hagan completamente diferentes a los derechos sociales de los derechos civiles y políticos



(también llamados derechos de libertad o sencillamente libertades públicas). De hecho, aunque es evidente que cada uno de los derechos fundamentales tiene un contenido diverso y despliega en consecuencia efectos normativos diferentes (por ejemplo, no es lo mismo el derecho a la información que la libertad de expresión; de igual manera, no tienen contenidos idénticos la libertad de industria y la libertad de tránsito), no puede decirse que exista algo así como una *diferencia genética o estructural* entre los derechos sociales y los derechos de libertad.

Contrariamente a lo que podría parecer, también los derechos de libertad requieren, para poder tener relevancia práctica y no quedar como buenos deseos contenidos solamente en el texto de las constituciones, de actuaciones positivas del Estado, las cuales conllevan, en no pocas ocasiones, importantes erogaciones económicas; conjugan por tanto obligaciones de *no hacer* y obligaciones de *hacer* para las autoridades (Abramovich y Courtis, 2004: 23-24).<sup>46</sup> Lo mismo sucede con los derechos sociales, que generan para la autoridad tanto obligaciones de abstención como obligaciones de *realización*, que requieren de actividades prestacionales en muchos casos.

Por otro lado, hay sectores de los derechos sociales que entrañan libertades en sentido estricto como, por ejemplo, el derecho de huelga o la libertad sindical, que frente a las autoridades generan obligaciones de no hacer, de abstención y de respeto, además de obligaciones de tutela, como en el caso de todos los derechos. En una situación parecida se encuentran aquellos derechos de los trabajadores que no requieren *prima facie* de prestaciones del Estado para poder ser realizados, como el derecho a un día de descanso semanal, la limitación de la jornada laboral o el derecho a las vacaciones (Prieto Sanchís, 1995: 23).

No hay, por tanto, “derechos gratuitos” y “derechos caros”: todos los derechos tienen un costo y ameritan de una estructura estatal que, al menos, los proteja de las posibles violaciones perpetradas por terceras personas (Holmes y Sunstein, 2011). Podríamos decir, en consecuencia, que un análisis minucioso de las categorías *derechos civiles* y *derechos sociales* nos permitiría concluir que no hay elementos suficientes para establecer una división clara entre ellas, y que las diferencias que pueden existir son más de grado que de sustancia (Prieto Sanchís, 1995: 24-25). A partir de esa conclusión, se puede defender también la tesis de la indivisibilidad y de la interdependencia de los derechos. Gerardo Pisarello ejemplifica parte de lo que se acaba de decir con las siguientes palabras:

Todos los derechos fundamentales pueden caracterizarse como pretensiones híbridas frente al poder: positivas y negativas, en parte costosas y en parte no costosas. El derecho a la libertad de expresión, en efecto, no sólo supone la ausencia de censura sino también la construcción de

<sup>46</sup>Abramovich y Courtis lo explican con las siguientes palabras: “el respeto de derechos tales como el debido proceso, el acceso a la justicia, el derecho a casarse, el derecho de asociación, el derecho de elegir y ser elegido, suponen la creación de las respectivas condiciones institucionales por parte del Estado (existencia y mantenimiento de tribunales, establecimiento de normas y registros que hagan jurídicamente relevante la decisión nupcial o el acto de asociación, convocatoria a elecciones, organización de un sistema de partidos políticos, etcétera) [...] (los derechos de libertad) conllevan una intensa actividad estatal destinada a que otros particulares no interfieran esa libertad y al restablecimiento de la libertad o la reparación del perjuicio una vez producida una intervención indebida, de modo que tal contracara del ejercicio de estos derechos está dada por el cumplimiento de funciones de policía, seguridad, defensa y justicia por parte del Estado”.

centros culturales y plazas públicas, la subvención de publicaciones, la concesión de espacios gratuitos en radios y televisiones o una regulación general que garantice el pluralismo informativo. El derecho de propiedad se garantiza no sólo mediante la ausencia de interferencias estatales arbitrarias sino también mediante la creación de registros inmobiliarios o a través de la financiación estatal de tribunales, jueces y funcionarios que puedan asegurar el cumplimiento de los contratos. El derecho de voto comporta la puesta en marcha de una compleja infraestructura de personal y de material que en ningún caso carece de repercusiones económicas. Incluso el derecho a no ser torturado exige el mantenimiento de centros de detención adecuados y cuerpos policiales formados en principios garantistas. Del mismo modo, el derecho a la salud no sólo exige el otorgamiento estatal de medicinas gratuitas o a bajo precio sino también la no contaminación de un río o la no comercialización de productos alimenticios en mal estado. El derecho al trabajo no sólo comporta el acceso a un empleo digno sino también la prohibición de despidos ilegítimos. El derecho a una vivienda adecuada no sólo supone [...] la provisión de viviendas de protección oficial sino también el cumplimiento de otras obligaciones estatales no necesariamente costosas: desde el reconocimiento de seguridad jurídica en la tenencia o la interdicción de las cláusulas abusivas en los contratos de alquiler, hasta la derogación de preceptos discriminatorios en las leyes urbanísticas o la prohibición de desalojos arbitrarios (Pisarello, 2003: 29-30; Pisarello, 2007).

Para fundamentar lo dicho en los párrafos anteriores, hay que considerar también que, en el caso de algunos derechos sociales, existen derechos de libertad tendientes a proteger bienes jurídicos prácticamente idénticos a los que tutelan aquellos; así por ejemplo, existe una libertad de trabajo, antecedente (incluso en sentido histórico) del derecho *social* al trabajo; de la misma forma, existe una *libertad de educación*, indisolublemente vinculada con el derecho *social* a la educación. Una vez que se tiene claro lo anterior, no deben existir reticencias respecto del despliegue de efectos normativos plenos y directos de los derechos sociales. Estos efectos deben ser exigibles incluso en sede judicial. La teoría constitucional tiene, en este punto, la tarea de pensar en vías idóneas de exigencia de los derechos sociales, sin dejar de tener presente que conllevan efectos presupuestales importantes y que la realización completa de algunos de ellos (vivienda, educación, salud), quizá no pueda darse de forma completa en un plazo corto de tiempo, como es obvio. Pero lo anterior no obsta para señalar con rotundidad que los derechos sociales *obligan*, que no son *buenos deseos* o *programas políticos*, sino simplemente normas jurídicas, y que como tales deben ser vistos, analizados y aplicados.

A partir de relativizar las diferencias entre derechos civiles y derechos sociales, como ya se apuntaba, se puede desarrollar el principio de interdependencia e indivisibilidad de los derechos, que fue plenamente reconocido por la Declaración y Programa de Viena, aprobado por la Conferencia Mundial que se llevó a cabo en esa ciudad en 1993, y que hoy por fortuna figura ya en el texto de nuestro artículo 1º constitucional. En el punto I.5 de la Declaración citada, se afirma que:

Todos los derechos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y

de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

## Deberes de las autoridades

El Estado mexicano, señala el artículo 1º constitucional a partir de la reforma de junio de 2011, debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos.

### *a) Prevención*

La prevención de las violaciones a los derechos se puede dar en varios ámbitos y niveles. Desde luego, se deben difundir los derechos y su contenido, de forma que tanto autoridades como particulares conozcan lo que señalan la Constitución y los tratados internacionales. El conocimiento y difusión de los derechos es una valiosa herramienta para prevenir su posible violación. Por otra parte, hay que capacitar a los agentes de la autoridad de forma que puedan llevar a cabo las tareas que les encomienda la ley de forma respetuosa con los derechos. Esto es especialmente importante respecto de los funcionarios vinculados con temas de seguridad pública. Aunque a veces se dice que la eficacia del Estado en la persecución de los delincuentes requiere de cierta “laxitud” en la observancia de los derechos, lo cierto es que no hay ningún tipo de incompatibilidad entre derechos humanos y seguridad pública.

Por el contrario, no habrá seguridad para nadie si no se respetan los derechos humanos. Además, debemos tener claro que también la seguridad pública de todas las personas es un derecho humano. Capacitando a los funcionarios que velan por la seguridad, también se pueden prevenir muchas violaciones a los derechos. Una tercera forma de prevención reside en la creación o, en su caso, mejoramiento de los mecanismos internos de supervisión y seguimiento en los propios órganos públicos. Cuando un funcionario sabe que está siendo vigilado de cerca y que todos sus actos deben pasar por un escrutinio y supervisión, cuida mucho más lo que hace.

Lo que debe quedar claro es que la mejor política para tutelar los derechos humanos es la que enfatiza las tareas de prevención respecto de sus posibles violaciones. Todo el dinero que se invierte en prevenir tales violaciones va a estar muy bien gastado, no solamente por la importancia que el respeto de los derechos tiene respecto del carácter democrático de cualquier país, en beneficio incluso de su gobernabilidad, sino también porque ese gasto será en realidad un ahorro (en caso de que sea efectivo), si tomamos como parámetro los enormes gastos que se derivan de una violación de

derechos humanos (gastos para la víctima directa, para sus familiares y desde luego para el Estado). La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que:

El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales [...] Es claro, a su vez, que la obligación de prevenir es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado.<sup>47</sup>

### b) *Investigación*

El deber de investigar las violaciones de derechos humanos supone que el Estado mexicano (en todos sus niveles de gobierno) tiene que crear una institucionalidad suficiente para poder responder frente a un acto violatorio de derechos humanos, lo que entre otras cuestiones incluye:

- a) Realizar las pesquisas que sean necesarias para individualizar el acto en cuestión;
- b) Pormenorizar las circunstancias en que fue cometido, e
- c) Individualizar a los responsables y ponerlos a disposición de la autoridad competente para efecto de que sean debidamente sancionados.

Lo anterior se materializa por medio de la existencia de instancias gubernamentales que estén listas para recibir denuncias y quejas, que estén abiertas a toda hora (o bien que sus responsables puedan ser localizados a toda hora, aunque la oficina en cuestión no permanezca abierta), y que estén geográficamente al alcance de cualquier persona bajo ciertos parámetros de razonabilidad. La ausencia de una adecuada, profesional y efectiva investigación de las violaciones de derechos humanos permite que persista la impunidad y alienta a que se sigan cometiendo atrocidades. Solamente cuando hay un compromiso firme de la autoridad en contra de los abusos pueden preservarse adecuadamente los derechos humanos.

La falta de una correcta y profesional investigación de las violaciones de derechos humanos ya le ha generado al Estado mexicano algunas condenas en el ámbito internacional, por lo que el mejoramiento de las estructuras institucionales encargadas de realizar ese trabajo deberá ser sustancialmente mejorado para evitar futuras condenas y, sobre todo, para poder cumplir con el nuevo mandato constitucional. Sobre el deber de investigar las violaciones de derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que:

<sup>47</sup>Caso “Velázquez Rodríguez”, sentencia de fecha 29 de julio de 1988, párr. 175.

El Estado está, por otra parte, obligado a investigar toda situación en la que se hayan violado los derechos humanos protegidos por la Convención. Si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción. Lo mismo es válido cuando se tolere que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos humanos reconocidos en la Convención.<sup>48</sup>

La Corte Interamericana entiende que el deber de investigar supone:

Una obligación de medio o comportamiento que no es incumplida por el solo hecho de que la investigación no produzca un resultado satisfactorio. Sin embargo, debe emprenderse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. Debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que depende de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad. Esta apreciación es válida cualquiera que sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación, aun los particulares, pues, si sus hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado.<sup>49</sup>

La falta de una correcta investigación por parte de las autoridades mexicanas se puso claramente en evidencia en el caso “González y otras (Campo algodnero) vs. México”, resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 16 de noviembre de 2009 (Ferrer MacGregor y Silva García, 2011). En ese caso se ventiló la violación gravísima de los derechos humanos de tres mujeres que habitaban en el municipio de Ciudad Juárez (Chihuahua), que derivó en su fallecimiento. La Corte Interamericana documentó puntualmente en la sentencia la falta de diligencia por parte de las autoridades locales y federales encargadas de la investigación. Se trató de una serie de negligencias que seguramente no sorprenden a nadie que esté familiarizado con el sistema penal mexicano, pero que cuando se ven agrupadas y narradas de forma sistemática por parte de un tribunal internacional, no pueden dejar de generar una enorme zozobra. A partir de la actuación negligente en grado extremo de las autoridades mexicanas, la Corte ofrece como conclusión un párrafo que no tiene desperdicio, en el que se señala lo siguiente:

Las irregularidades en el manejo de evidencias, la alegada fabricación de culpables, el retraso en las investigaciones, la falta de líneas de investigación que tengan en cuenta el contexto de violencia contra la mujer en el que se desarrollaron las ejecuciones de las tres víctimas y la inexistencia de investigaciones contra funcionarios públicos por su supuesta negligencia grave, vulneran el derecho de acceso a la justicia, a una protección judicial eficaz y el derecho de los familiares y de la sociedad a conocer la verdad de lo

<sup>48</sup>Caso “Velázquez Rodríguez”, *loc. cit.*, párr. 176.

<sup>49</sup>*Ibidem*, párr., 177.

ocurrido. Además, denota un incumplimiento estatal de garantizar, a través de una investigación seria y adecuada, los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal de las tres víctimas [...] Esta ineficacia judicial frente a casos individuales de violencia contra las mujeres propicia un ambiente de impunidad que facilita y promueve la repetición de los hechos de violencia en general y envía un mensaje según el cual la violencia contra las mujeres puede ser tolerada y aceptada como parte del diario vivir [...] (párrafo 388).

Infelizmente, como ya se apuntaba, no se trata de un hecho aislado, sino de la triste realidad del sistema penal mexicano en su conjunto. La impunidad alcanza en México grados impresionantes. Se estima que más del 92 por ciento de los delitos ni siquiera son denunciados, con lo cual la rueda de la impunidad se nutre desde el principio; es decir, a través de la falta de información de la autoridad sobre la existencia de un acto delictivo.<sup>50</sup> La mejor forma de luchar contra ella es poner en práctica en todo el país el nuevo sistema de justicia penal, previsto por la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008 (Carbonell, 2012). Aunque muchos analistas de la reforma se han centrado en uno de sus elementos más vistosos, como es la previsión de los llamados *juicios orales*, lo cierto es que se trata de una reforma muy completa (y muy compleja), que si es correctamente implementada tendrá impactos positivos en la calidad de las tareas de prevención, investigación, procesamiento y sanción de las conductas calificadas por la ley como delitos (muchas de las cuales, como es obvio, son a la vez violaciones de la ley penal y de los derechos humanos).

### c) Sanción

Como ya hemos visto en varios de los apartados precedentes, cuando un Estado firma un tratado internacional en materia de derechos humanos, se obliga a tomar todas las medidas que estén a su alcance a fin de hacer efectivos tales derechos. Eso incluye (ya lo analizamos con la extensión debida y citando los fundamentos conducentes) la modificación del ordenamiento jurídico, a efecto de incluir todas las normas necesarias para tutelar los derechos humanos previstos en el tratado y de derogar todas aquellas que impidieran o bien obstaculizaran la plena realización de los mismos. Pues bien, dentro de esa obligación general puede ubicarse la de incorporar normas que sancionen las conductas violatorias de derechos humanos, tal como lo ordena de forma expresa el párrafo tercero del artículo 1º constitucional.

Las sanciones para las conductas violatorias de derechos humanos pueden ser de variada naturaleza. Cada país cuenta con un margen nacional de apreciación más o

<sup>50</sup>Son interesantes al respecto los datos que aparecen en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2011 (ENVIPE), que tiene como objetivo dar a conocer a la sociedad información a nivel nacional y por entidad federativa sobre el fenómeno de la victimización delictiva durante 2010, y sobre la percepción social respecto de la seguridad pública y el desempeño de las autoridades. Los datos de la encuesta permiten advertir que durante el año 2010 se cometieron en México un total de 22'714,967 delitos, que dejaron como resultado a 17'847,550 víctimas, lo que representa una tasa de 1.3 delitos por víctima. De éstos, en 40.6 por ciento de los casos los delincuentes portaban arma (incluye armas de fuego, armas blancas y otros objetos contundentes).

menos amplio para poder determinar el tipo de sanción (civil, administrativa, penal) y el monto, extensión o cuantía de la misma. En algunas de sus sentencias, la Corte Interamericana se ha referido al deber de los Estados Partes de la Convención Americana de Derechos Humanos de tipificar como delitos la realización de ciertas conductas; por ejemplo, en el caso de la desaparición forzada de personas (respecto de la cual la Corte ha indicado que se requiere un tipo penal autónomo, distinto al que pudiera existir para conductas semejantes realizadas por particulares) o en el caso de la tortura (García Ramírez y Morales Sánchez, 2011b: 227 y ss.).

En un contexto como el mexicano, caracterizado por la impunidad prácticamente absoluta de las violaciones de derechos humanos, parece muy comprensible y necesario que la Constitución subraye y destaque la necesidad de que tales violaciones sean sancionadas. Prever las correspondientes sanciones es el primer paso para combatir la impunidad y para desalentar que se sigan cometiendo violaciones a los derechos humanos. En su tarea de establecer sanciones, tanto administrativas como penales, el legislador mexicano deberá tener en cuenta diversos principios constitucionales que rigen en materia precisamente de sanciones. Por ejemplo, se deben observar los principios de reserva de ley, taxatividad, prohibición de analogía y proporcionalidad. Veamos de forma sumaria lo que implica cada uno de estos principios.

Recordemos que es el párrafo tercero del artículo 14 constitucional el que establece precisamente el principio de legalidad en materia penal *lato sensu*. Es uno de los temas más clásicos en el ámbito de los derechos humanos, pues es en el campo de lo penal donde tales derechos se han violado con mayor intensidad en la historia de la humanidad. De hecho, una de las más importantes reivindicaciones del pensamiento ilustrado a partir del cual se comienzan a estructurar los modernos Estados constitucionales es la racionalización del poder penal y la humanización de las penas. No se debe utilizar el mandato de sancionar las violaciones de derechos humanos para hacer un ejercicio abusivo de la capacidad sancionadora, pues eso representaría a su vez una violación de derechos, con lo cual estaríamos retribuyendo un mal con otro mal.

Las primeras corrientes del pensamiento en favor de los derechos humanos estuvieron enfocadas justamente a racionalizar y limitar el poder punitivo del Estado. Tales doctrinas, desarrolladas en la segunda mitad del siglo XVIII, eran consecuencia, en buena medida, de la tendencia más general a la secularización del Estado y a la separación entre el poder religioso y el poder político. Se trataba de separar con nitidez el campo del delito del que correspondía al pecado, de distinguir entre la pena y la penitencia, que durante la Edad Media habían caminado frecuentemente de la mano. Luis Prieto resume en un párrafo brillante el proceso evolutivo del Derecho penal como consecuencia de la secularización:

Esa secularización supone, como es obvio, una propuesta en favor de la destipificación de los delitos religiosos, pero, más allá, supone también una nueva concepción del Derecho penal y procesal, que alcanza de forma global a todos sus aspectos desde una perspectiva utilitaria. De entrada, el objeto del ordenamiento penal ya no puede ser la expiación del pecado o la cura de la enfermedad moral que revela el crimen, sino la tutela del derecho

ajeno mediante la represión de las conductas externas lesivas de tales derechos; sólo los actos externos que atenten contra otras personas o contra la sociedad, no los pensamientos ni los meros vicios morales, pueden ser objeto de represión, pues a ello se reducen las exigencias de utilidad social. La pena ha de ser asimismo útil para la prevención del delito, proporcional al mismo y sólo con el grado de severidad imprescindible para conseguir sus fines. La tipificación de los delitos y de las penas ha de corresponder, a su vez, a leyes simples, claras, taxativas e irretroactivas, de manera que su aplicación garantice la máxima certeza posible, eliminando la discrecionalidad circunstancial tanto del juez como del soberano. Finalmente, el proceso ha de abandonar el modelo inquisitivo dominado por el secreto y la prueba legal, y donde el juez aparece como un enemigo del inculpaado, para acoger el modelo acusatorio e informativo, basado en la imparcialidad del juez, en la publicidad y contradicción entre las partes, en la libre convicción judicial a partir de un material probatorio acumulado bajo los principios de presunción de inocencia y de igualdad entre acusación y defensa (“Notas..., 2000: 43).

El texto del párrafo tercero del artículo 14 constitucional es el siguiente: “En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata”. Pasemos ahora a analizar brevemente cada uno de los principios que hemos mencionado, comenzando con la reserva de ley y siguiendo con los principios de taxatividad, prohibición de analogía y proporcionalidad.

El principio de legalidad en materia penal, que tiene como una de sus consecuencias a la *reserva de ley*, surge en el ámbito del pensamiento liberal ilustrado, cuando se piensa que para salvaguardar adecuadamente la libertad de los ciudadanos se tenía que reservar a los órganos legislativos el poder para emanar disposiciones penales (Jesch, 1978; Tarello, 1976: 465, 468 y ss.). Aunque ya existía en algunos textos normativos anteriores, no es hasta el siglo XVIII cuando se universaliza y comienza a concebirse como un verdadero derecho individual (Jiménez de Asua, 1964: 387). En el mismo sentido de lo que defiende J.J. Rousseau en *El contrato social*, el Marqués de Beccaria, en su famoso ensayo *De los delitos y de las penas*, sostenía que:

Sólo las leyes pueden decretar las penas de los delitos, y esta autoridad debe residir únicamente en el legislador, que representa toda la sociedad unida por el contrato social. Ningún Magistrado (que es parte de ella) puede, con justicia, decretar a su voluntad penas contra otro individuo de la misma Sociedad (Beccaria, 1998: 14).

En general, la reserva de ley puede entenderse como la remisión que hace normalmente la Constitución y de forma excepcional la ley, para que sea justamente una ley y no otra norma jurídica la que regule una determinada materia. En otras palabras, se está frente a una reserva de ley cuando, por voluntad del Constituyente o por decisión del legislador, tiene que ser una ley en sentido formal la que regule un sector concreto del ordenamiento jurídico.

La reserva de ley, siempre que se trate de un Estado que cuente con una Constitución rígida, presenta dos aspectos: por una parte, prohíbe la intervención, en las



materias reservadas, de fuentes subordinadas a la ley o sublegislativas; por la otra, tal como se explica enseguida, prohíbe en ciertos casos al legislador reenviar la disciplina de esas materias a otras fuentes distintas a la ley. Si la reserva de ley es establecida precisamente por una ley o norma de rango legal, su efecto será provocar la ilegalidad —y en México, por vía de consecuencia inmediata, la inconstitucionalidad— de los reglamentos o de cualquier otra norma sublegislativa que pretenda regular esa materia. Dichas normas inferiores adolecerían de un “vicio de competencia”.

Sin embargo, si la reserva de ley es establecida por la Constitución, el efecto será también el de la imposibilidad de los reglamentos, pero en este caso, además, el Poder Legislativo no podrá prever o autorizar a los poderes reglamentarios del Ejecutivo para regular dicha materia, sino que tendrá que hacerlo por sí mismo: cuando la Constitución dispone que sea el Poder Legislativo el que regule una cierta materia, se entiende que dicha regulación tiene que ser “efectiva”, es decir, completa, suficiente y no puede servir como excusa para trasladar una facultad del Legislativo a otros órganos.

Las normas que contienen reservas de ley son una variante de las llamadas *normas sobre la producción jurídica*, ya que no se refieren de forma directa a la regulación de la conducta humana, sino que tienen por objeto otras normas. Por lo anterior, los destinatarios principales de las reservas de ley son los órganos que producen el derecho, que lo crean, y no aquellos encargados de su aplicación. Igualmente, las reservas son también normas sobre la competencia en tanto la misma técnica de la reserva de ley consiste en una distribución —o asignación— de las potestades normativas: las normas que prevén las reservas de ley autorizan a un órgano determinado (en este caso el Poder Legislativo) para dictar normas en una materia concreta. En la actualidad, la reserva de ley cumple una doble función: por un lado una función de carácter liberal o garantista; y por el otro, una función democrática.

a) La función liberal o garantista consiste en que, a través de la reserva, se tutelan los derechos de los ciudadanos contra las intromisiones del Poder Ejecutivo. Los ciudadanos solamente pueden ver restringida su libertad por virtud de una “ley”, no por actos del Ejecutivo que no tengan sustento legal. Por eso se ha dicho que todo lo referido a los derechos fundamentales se encuentra sujeto a reserva de ley.

b) La función democrática tiene que ver con que, en virtud de la reserva, se reconduce la regulación de ciertas materias al dominio del Poder Legislativo, el cual es representativo de las mayorías —como el Ejecutivo—, pero también de las minorías políticas de un Estado. En palabras de Manuel Aragón:

Entendida la democracia como democracia pluralista, el Parlamento como órgano de representación de todo el pueblo y el gobierno sólo como órgano de representación de la mayoría, la reserva a la ley de determinadas materias no significa sólo la reserva al órgano más (directamente) democrático, sino también al órgano que por contener la representación de la pluralidad de opciones políticas permite que todas ellas (y no sólo la opción mayoritaria) participen en la elaboración de la norma (Aragón, 1989: 126).

El artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución señala que para que se pueda aplicar una sanción penal debe existir una ley *exactamente* aplicable a la conducta de

que se trate. A partir de esa disposición podemos extraer un elemento *cualitativo* de la ley penal que vendría exigido por la Constitución. En efecto, para que una ley sea “exactamente” aplicable a una cierta conducta debe tener ciertas “cualidades” lingüísticas, pues es seguro que no toda descripción lingüística tendría la posibilidad de ser aplicada con exactitud a la conducta humana. Así por ejemplo, consideremos un enunciado normativo que dijera lo siguiente: “Se impondrán de cinco a siete años de prisión a la persona que se comporte de manera dañina respecto a otras personas o que altere el bienestar general de la sociedad”; con esa descripción, ¿cómo podría el juez realizar una *exacta* aplicación si los supuestos normativos están claramente indeterminados, son vagos y polisémicos?

Por lo tanto, lo que nos está diciendo el párrafo tercero del artículo 14 es que las normas penales deben contar con ciertos elementos que nos permitan identificar claramente su campo de aplicación. A este deber de precisión y claridad de las normas se le conoce como el *principio de taxatividad* en materia penal. La taxatividad de la ley penal consiste en que los textos que contengan normas sancionadoras describan claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se pueden aplicar a quien las realice. La taxatividad es una especie del genérico principio de legalidad en materia penal y tiene como objeto preservar la certeza jurídica (que a su vez es una especie de la seguridad jurídica) y la imparcialidad en la aplicación de la ley penal (Ferrerres, 2002: 21).

Luigi Ferrajoli describe el principio de taxatividad penal, que también se puede llamar *principio de estricta legalidad*, con las siguientes palabras:

Este principio [...] puede ser caracterizado ahora como una *regla semántica metalegal de formación de la lengua legal* que prescribe al legislador penal: a) que los términos usados por la ley para designar las figuras de delito sean dotados de extensión determinada, por donde sea posible su uso como predicados verdaderos de los hechos empíricos por ellos denotados; b) que con tal fin sea connotada su intensión con palabras no vagas ni valorativas, sino lo más claras y precisas posible, y c) que, en fin, sean excluidas de la lengua legal las antinomias semánticas o cuando menos que sean predispuestas normas para su solución. De ahí se sigue, conforme a esta regla, que las figuras abstractas de delito deben ser *connotadas* por la ley mediante *propiedades o características esenciales* idóneas para determinar su *campo de denotación* (o de aplicación) de manera *exhaustiva*, de forma que los hechos concretos que entran allí sean denotados por ellas en proposiciones verdaderas, y de manera *exclusiva*, de modo que tales hechos no sean denotados también en proposiciones contradictorias por otras figuras de delito connotadas por normas concurrentes (Ferrajoli, 2009b: 121).

Las propiedades o características esenciales que debe contener una ley para cumplir con el principio de taxatividad penal son parecidas, en parte, a las que derivan del principio de reserva de ley, aunque van más allá. Dichas características se pueden resumir en el concepto de elementos constitutivos del delito, es decir, en la acción (que debe ser exterior y empíricamente visible), en su efecto o resultado (que debe consistir en un daño tangible) y en la culpabilidad (que debe permitir la adscripción causal de la acción a la persona que la lleva a cabo) (Ferrajoli, 2009b: 121). De acuerdo con

lo anterior, violarían el principio de taxatividad penal todas las disposiciones legislativas que sancionaran penal o administrativamente una conducta vagamente descrita o aquellas que dispusieran de consecuencias jurídicas también indeterminadas.

El principio de taxatividad ha sido reconocido por distintos tribunales nacionales e internacionales. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional español ha sostenido que “la norma punitiva aplicable ha de permitir predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracciones y el tipo y el grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa”. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos considera que:

Una norma no puede ser considerada “ley” a menos que esté formulada con suficiente precisión para permitir al ciudadano regular su conducta: debe ser capaz —con asesoramiento jurídico, si es necesario— de prever, en un grado razonable dadas las circunstancias, las consecuencias que pueden derivarse de una determinada acción.

La Corte Suprema de los Estados Unidos ha hecho valer la doctrina de la *nulidad por vaguedad* para asegurar un estándar mínimo de calidad en la legislación penal, considerando que una norma vaga es contraria a la Constitución norteamericana. Una norma es vaga, según el criterio de la Corte, cuando “hombres de inteligencia común deben necesariamente aventurar cuál es su significado y discrepar acerca de su aplicación” (Ferrerres, 2002: 22-25). La idea de que las leyes en general y las leyes penales en particular deben ser claras y precisas no es nueva; estaba ya presente en el pensamiento de la Ilustración, que con tanto énfasis intentó racionalizar y secularizar al máximo el poder punitivo del Estado (Prieto Sanchís, 2003: 43).<sup>51</sup>

Hobbes, Montesquieu, Rousseau, Beccaria y muchos otros pensadores coincidieron en la necesidad de que las leyes fueran breves, claras y sencillas, al alcance del entendimiento promedio de cualquier persona (Ferrajoli, 2009b: 179-180). Era una de las muchas formas por medio de las cuales el pensamiento ilustrado intentaba disminuir las posibilidades de una aplicación arbitraria del Derecho penal. En concreto, Beccaria considera que la oscuridad de las leyes es un mal que se hace mayor:

Cuando las leyes estén escritas en una lengua extraña para el pueblo, que lo ponga en la dependencia de algunos pocos, no pudiendo juzgar por sí mismo cuál será el éxito de su libertad o de sus miembros en una lengua que forma de un libro público y solemne uno casi privado y doméstico (Beccaria, 1998: 38).

Del principio de taxatividad penal no puede desprenderse la *cantidad* de penalización que un ordenamiento puede imponer a ciertas conductas ni tampoco el número de conductas que pueden caer bajo la consideración de las leyes penales, lo que sí asegura la taxatividad es que toda regulación penal tenga cierta *calidad*, de forma tal

<sup>51</sup>Como señala Luis Prieto, a través del principio de taxatividad penetran en el derecho penal “el racionalismo y la secularización: los tribunales humanos sólo pueden juzgar los hechos susceptibles de verificación empírica; el juicio sobre los pensamientos, sobre los rasgos del carácter, sobre las meras tendencias, pertenece al tribunal divino”.

que sea clara y pueda ser comprendida por sus destinatarios. La taxatividad, como lo indica Ferreres, “no se refiere a la ‘cantidad’ de libertad, sino a su ‘calidad’: garantiza que la libertad individual se pueda desplegar dentro de fronteras seguras” (Ferreres, 2002: 45). Para regular la “cantidad” de conductas que se pueden *criminalizar* y la *cantidad* de sanción que se puede imponer a quienes las realicen se utiliza el criterio de proporcionalidad. Tomando en conjunto la taxatividad y la proporcionalidad podemos contar con estándares pertinentes para ir construyendo una legalidad penal constitucionalmente adecuada desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo.

El párrafo tercero del artículo 14 constitucional, cuyo texto ya se ha transcrito, establece que no podrán imponerse, en los juicios del orden penal, penas por simple analogía o por mayoría de razón. Se trata de un mandato constitucional que sirve para reforzar el significado de los principios de reserva de ley y de taxatividad en materia penal. Es decir, lo que nos indica el artículo 14 es que el juzgador en materia penal no puede acudir a métodos hermenéuticos como la analogía y la mayoría de razón para imponer una sanción penal y, en consecuencia, debe atenerse a lo que pueda resolver utilizando otros métodos interpretativos en los que se observe la reserva de ley (en el sentido de mandato constitucional por el que se excluyen del ámbito penal fuentes normativas distintas a la ley) y la taxatividad (en el sentido de que las disposiciones que sirvan de base para imponer una sanción penal deban ser claras, concretas y específicamente aplicables a la conducta que se pretende sancionar).

Sobre la prohibición de la analogía en el Derecho penal, Luigi Ferrajoli señala que es un corolario del principio de (estricta) legalidad. Este autor argumenta que:

En la medida en que sea posible afirmar de las figuras de calificación penal definidas por las leyes, gracias a su conformidad con el principio de legalidad, que son verdaderas o falsas respecto a los hechos que se examinan, es obvio que no hay sitio para el razonamiento analógico. A la inversa, el uso por parte de la ley, con contraposición con el principio de estricta legalidad, de fórmulas elásticas o carentes de denotación determinada permite la que se ha llamado “analogía anticipada” (Ferrajoli, 2009b: 382).

La última observación de esta cita de Ferrajoli es muy importante, porque señala que la prohibición de analogía, siendo coherente con el mandato de taxatividad de la ley penal, debería ser oponible también al legislador. El propio Ferrajoli nos recuerda que la prohibición de analogía se aplica solamente para la analogía *in malam partem*, es decir, la que es desfavorable para el reo. En sentido contrario, la analogía puede perfectamente admitirse en la interpretación de las excusas absolutorias o en cualquier aspecto que beneficie al acusado (Ferrajoli, 2009b: 82).<sup>52</sup>

Riccardo Guastini nos explica que, desde el punto de vista jurídico, la aplicación analógica es “la aplicación de una norma a un supuesto de hecho *no previsto* por ella, pero *semejante* al previsto por la misma” (2010: 93). Lo que está prohibiendo el

<sup>52</sup>Ferrajoli apunta que: “La analogía está en efecto excluida si es *in malam partem*, mientras que se la admite *in bonam partem*, al estar dirigida su prohibición, con arreglo al criterio general del favor *rei*, a impedir no la restricción, sino sólo la extensión por obra de la discrecionalidad judicial de la esfera legal de la punibilidad”.

mandato constitucional es justamente la aplicación por el juez de normas que no están *expresamente previstas* en la ley como constitutivas de delito, y que por tanto no son sancionables desde el punto de vista penal. Podríamos decir que la *semejanza* no puede ser tenida en cuenta en materia penal, sino que por la importancia de los bienes jurídicos que están en juego se requiere prácticamente la identidad entre la conducta a sancionar y la descripción típica contenida en la ley.

El argumento de la “mayoría de razón”, también llamado argumento *a fortiori*, es muy parecido al argumento analógico y, de hecho, podríamos decir que es una subespecie de éste. Guastini describe el argumento de la mayoría de razón con las siguientes palabras:

El argumento *a fortiori* se presenta, *grosso modo*, en esta forma: la disposición D (“si F1, entonces G”) conecta la consecuencia jurídica G al supuesto de hecho F1; pero el supuesto de hecho F2 merece, *con mayor razón*, la misma consecuencia jurídica; así pues, la disposición D debe ser entendida en el sentido de que la consecuencia G debe aplicarse también al supuesto de hecho F2 (Guastini, 2010: 38).

Lo importante para nuestro tema es destacar que, de nuevo, en el uso del argumento de mayoría de razón el intérprete no utiliza una norma que haya sido *expresamente* puesta por el legislador, sino que la deduce de la existencia de *mayores razones*. Esa deducción creativa es lo que prohíbe el artículo 14 constitucional. Lo que el juez penal debe hacer es aplicar solamente las normas que el legislador haya expresamente considerado como descriptivas de conductas típicas y aquellas otras que contengan las sanciones correspondientes para quien realice esa conducta.

Las nociones que acabamos de estudiar (reserva de ley, taxatividad y prohibición de analogía) son más o menos conocidas y se han empleado de alguna manera por la jurisprudencia de nuestros tribunales, sobre todo en los años más recientes. Hay, sin embargo, un concepto que todavía parece ser desconocido para algunos abogados mexicanos, pero que puede ser muy interesante para hacer más exigente y rigurosa la intervención de la ley penal en el ámbito de las libertades personales. Me refiero al *principio de proporcionalidad* como límite de actuación del legislador ordinario en materia penal.

La pregunta por resolver sería la siguiente: ¿se puede aplicar dicho principio al control de constitucionalidad de las leyes penales? y, en caso afirmativo, ¿bajo qué requisitos y con qué consecuencias? Vamos a realizar algunas breves observaciones sobre esta cuestión, en la que sin duda hará falta profundizar en el futuro. Antes de ello, conviene tener presente que a partir de la reforma constitucional del 18 de junio de 2008 a la Constitución en materia de procedimiento penal, el principio de proporcionalidad fue incorporado expresamente en el artículo 22, párrafo primero, de nuestra Carta Magna, pero solamente para el efecto de requerir que dicha proporcionalidad exista respecto de los delitos previstos por la ley y las sanciones establecidas por el legislador (Carbonell, 2012: 159 y ss.).

Recordemos de forma sumaria, que el principio de proporcionalidad exige que cualquier determinación de una autoridad que restrinja los derechos fundamentales, es aceptable en caso de que no vulnere el contenido esencial del derecho de que se

trate y siempre que sea proporcional. Para que se verifique la proporcionalidad es necesario que se observen los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Es decir, existirá proporcionalidad cuando:

- a) La regulación o limitación de un derecho fundamental sea adecuada para la obtención de un fin constitucionalmente legítimo;
- b) La medida adoptada sea la más benigna posible respecto del derecho en cuestión, de entre todas las que revistan la misma idoneidad para alcanzar el fin propuesto, y
- c) Las ventajas que se obtengan con la restricción deben compensar los posibles sacrificios del derecho para su titular y para la sociedad en general (Bernal Pulido, 2003: 35-36).

Ahora bien, ¿cómo se aplica lo anterior a las leyes en materia penal? La reflexión sobre este tema debe partir del hecho de que cualquier ley penal supone una intervención en los derechos fundamentales, concretamente sobre el derecho de libertad, según el cual toda persona puede hacer lo que no esté prohibido por el ordenamiento jurídico. La proporcionalidad supone un límite a la *cantidad* de prohibiciones que el legislador puede establecer, así como a la cantidad de *penalización* que se puede determinar para una conducta penalmente regulada. Es decir, la proporcionalidad en materia penal vendría dada por el monto de la sanción que el legislador decide imponer para la realización de X o Y conducta. Ferrajoli explica el principio de proporcionalidad de la siguiente manera:

El hecho de que entre pena y delito no exista ninguna relación natural no excluye que la primera deba ser *adecuada* al segundo en alguna medida. Al contrario, precisamente el carácter convencional y legal del nexo retributivo que liga la sanción al ilícito penal exige que la elección de la calidad y la cantidad de una se realice por el legislador y por el juez *en relación* con la naturaleza y la gravedad del otro. El *principio de proporcionalidad* expresado en la antigua máxima *poena debet commensurari delicto* es en suma un corolario de los principios de legalidad y de retributividad, que tiene en éstos su fundamento lógico y axiológico (Ferrajoli, 2009b: 397-398).

El mismo Ferrajoli admite que la literatura existente sobre el principio de proporcionalidad de las penas *es casi inexistente* (Ferrajoli, 2009b: 399). La proporción que debe existir entre los delitos y las penas había sido advertida ya por Beccaria, quien señalaba de forma tajante que debe “haber una proporción entre los delitos y las penas”. Esta necesidad surge, para el autor, de la siguiente consideración:

Si el placer y el dolor son los motores de los entes sensibles, si entre los motivos que impelen a los hombres aun a las más sublimes operaciones, fueron destinados por el invisible legislador el premio y la pena, de la no exacta distribución de éstas nacerá aquella contradicción (tanto menos observada, cuanto más común) que las penas castiguen los delitos de que hayan sido causa. Si se destina una pena igual a los delitos que ofenden desigualmente la sociedad, los hombres no encontrarán un estorbo muy fuerte para cometer el mayor, cuando hallen en él unida mayor ventaja (Beccaria, 1998: 39, 41-42).

En concreto, sobre la regulación del principio de proporcionalidad en el artículo 22 constitucional, cabe señalar que la recepción constitucional de dicho principio había sido parcial y no completa. Esto es así, ya que la proporcionalidad en materia penal va más allá de la que puede existir entre penas y delitos, aunque ése haya sido, desde un punto de vista histórico, la primera de sus manifestaciones. Al respecto Gloria Lopera apunta que:

En sus inicios la reflexión sobre la proporcionalidad en el pensamiento penal aparece vinculada ante todo a la idea de correspondencia entre la gravedad de la sanción penal y la de los hechos castigados. Así entendido, este principio presenta un contenido reducido, si se compara con la formulación más amplia que alcanzará posteriormente en la doctrina penal pues, por un lado, tan sólo orienta la selección y aplicación de las consecuencias jurídicas ligadas a la comisión de un delito, más no interviene en la previa selección de los objetos de tutela penal ni de las conductas objeto de incriminación [...] Por otra parte, no exige que la sanción penal sea idónea o necesaria para alcanzar finalidad alguna, sino tan sólo que su afflictividad no supere la gravedad del delito al que se vincula como consecuencia jurídica (Lopera Mesa, 2006: 172).

Es decir, de acuerdo con Lopera, lo que tenemos en el artículo 22 constitucional es solamente una parte del principio de proporcionalidad (en su vertiente de proporcionalidad entre penas y delitos). Por tanto, la reforma dejó ir una excelente oportunidad para introducir de manera más ambiciosa uno de los principios que mayor fortuna ha hecho en el razonamiento jurídico en las últimas décadas. Tal parece que el poder reformador de la Constitución no se preocupó por actualizar el sentido de su mandato. Como quiera que sea, lo cierto es que de la determinación del artículo 22 en su primer párrafo pueden desprenderse consecuencias muy benéficas para el conjunto del sistema penal mexicano, sobre todo en su vertiente sustantiva. ¿Por qué razón? Porque la nueva disposición constitucional obliga al legislador a revisar el catálogo de sanciones de los delitos, de tal forma que entre unas y otros en efecto exista la proporcionalidad que ordena la Constitución.

Si el legislador penal no se hiciera cargo de cumplir con este mandato constitucional (situación que es del todo probable), entonces los jueces constitucionales tendrían que desarrollar una tarea de control sustantivo sobre el contenido de los códigos penales, a fin de señalar las inconsistencias entre la ley penal y la Constitución, así como sacar las debidas consecuencias en términos de una probable inconstitucionalidad. La proporcionalidad, como principio general aplicable a la materia penal, es una invitación para que el legislador sea más racional (Díez Ripollés, 2003; Atienza, 1997; Menéndez, 2004).

Sumado a lo anterior, es probable que la disposición que estamos analizando del artículo 22 constitucional suponga un dique a dos procesos degenerativos del Derecho penal contemporáneo presentes en diferentes latitudes (aunque con distinto grado de intensidad, como es obvio): por un lado, la vocación populista que suele animar a nuestros legisladores en materia penal; si bien es cierto que el “populismo penal” no es exclusivo de México, lo que resulta innegable es que hemos tenido capítulos desta-

cados de esta tendencia. Por otra parte, la tendencia a configurar un *derecho penal del enemigo*, el cual deja de lado los principios ilustrados del Derecho penal e inserta en el discurso legislativo la lógica del *amigo-enemigo*, tan bien representada por autores como Carl Schmitt en otro contexto.

El populismo penal “se caracteriza por una inmediata y permanente llamada al Derecho Penal para hacer frente a determinadas problemáticas sociales caracterizadas, generalmente, por su repercusión mediática” (Miranda Estrampes, 2007: 34 y ss.). Es decir, se trata de la vuelta a un *derecho penal máximo*, entendido como respuesta del Estado a cualquier tipo de problema social, sobre todo si el problema en cuestión obtiene espacio en los medios de comunicación, los cuales normalmente juegan un papel bastante cuestionable.

En contextos sociales marcados por grandes desigualdades, como sucede en el caso de México, es probable que esto termine implicando un endurecimiento del trato entre el Estado y los segmentos más vulnerables o desprotegidos de la población (casi siempre personas pobres o marginadas), lo que termina por acentuar las de por sí precarias condiciones de legitimación estatal existentes. Al respecto, Roberto Gargarella apunta que:

En sociedades marcadas por la pobreza y la desigualdad [...] existe un riesgo muy alto de que los medios coercitivos del Estado sean manipulados para proteger un orden social injusto [...] En el peor de los casos, dicho orden represivo puede utilizarse para custodiar la propia situación aventajada, persiguiendo y sancionando penalmente a aquellos que, de algún modo, osan ponerla en cuestión (2008: 38 y ss.).

Todo lo que llevamos dicho permitirá comprender de mejor manera los límites y vínculos a los que debe sujetarse el legislador cuando cumpla con lo señalado por el artículo 1º, párrafo tercero constitucional, a efecto de sancionar debidamente las conductas que violen derechos humanos. Toca ahora analizar lo relativo a la reparación de las violaciones de derechos, cuestión que también aparece expresamente en el párrafo tercero del artículo 1º constitucional.

*Reparación.* La reparación de las violaciones de derechos humanos es la consecuencia de que se haya verificado un hecho ilícito. Dada una violación, los responsables directos e indirectos deben proceder a repararla. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “la reparación es el término genérico que comprende las distintas formas cómo un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido”.<sup>53</sup> El Pacto de San José se refiere a las reparaciones en su artículo 63.1, el cual señala lo siguiente:

Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá, asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias

<sup>53</sup>Caso “Garrido y Baigorria vs. Argentina” (sentencia del 27 de agosto de 1998, párrafo 41).



de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

En la parte final del párrafo tercero del artículo 1° constitucional se señala que tanto la prevención como la investigación, la sanción y reparación de las violaciones a los derechos humanos deben hacerse “en los términos que establezca la ley”. La correcta interpretación de esa parte del artículo 1° constitucional debe ser en el sentido de que el legislador tiene el deber de emitir las disposiciones suficientes y necesarias para hacer aplicable lo que dispone la Carta Magna. Pero ello no debe ser un obstáculo para que, en su caso, las reparaciones puedan ser determinadas conforme a los parámetros internacionales, dando eficacia plena al principio de la interpretación más favorable al titular de los derechos humanos que hayan sido violados. Tampoco es obstáculo para que, en sede internacional, se determinen las reparaciones que correspondan, lo cual puede perfectamente realizar tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como la Corte Interamericana, aplicando los estándares que para tal efecto existen en el ámbito internacional, con independencia de lo que señale la ley mexicana (véase García Ramírez, 2011c: 172 y ss.).

La reparación que en cada caso se determine debe ser idónea y congruente (García Ramírez, 2011c: 179). La idea es que las medidas reparatorias sean adecuadas respecto de la naturaleza y los efectos producidos por la violación. Tomando en cuenta el tipo de afectación de que se trate, se determinarán las oportunas medidas reparatorias. El deber de reparar debe ser entendido en el sentido más amplio posible, sin que pueda limitarse a una indemnización económica; la reparación debe ser integral. Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado que:

Los modos específicos de reparar varían según la lesión producida: podrá consistir en la *restitutio in integrum* de los derechos afectados, en un tratamiento médico para recuperar la salud física de la persona lesionada, en la obligación del Estado de anular ciertas medidas administrativas, en la devolución de la honra o la dignidad que fueron ilegítimamente quitadas, en el pago de una indemnización, etcétera [...] La reparación puede tener también el carácter de medidas tendientes a evitar la repetición de los hechos lesivos.<sup>54</sup>

La jurisprudencia interamericana ha desarrollado una batería amplísima de medidas reparatorias, atendiendo precisamente a la tan variada tipología de violaciones que ha analizado en las décadas de funcionamiento que lleva. Sergio García Ramírez, con su habitual erudición, las ha resumido en pocas pero muy sustantivas páginas (2011c: 181 y ss.). Entre las medidas para reparar las violaciones de derechos humanos que menciona el distinguido jurista mexicano se encuentran las siguientes:

- 1) Pago de una justa indemnización.
- 2) Modificación de un texto constitucional para hacerlo compatible con el Pacto de San José.

<sup>54</sup>Caso “Garrido y Baigorria vs. Argentina”, cit., párrafo 41.

- 3) Revisión de normas sobre pena de muerte.
- 4) Tipificación penal del terrorismo y de la desaparición forzada.
- 5) Restricción del alcance de la jurisdicción militar.
- 6) Exclusión de penas crueles, inhumanas o degradantes.
- 7) Localización e identificación de restos humanos.
- 8) Atención médica y psicológica.
- 9) Facilitación de estudios y atención a la salud de niños.
- 10) Inversiones con valor social en comunidades indígenas.
- 11) Construcción de casas habitación.
- 12) Programas de capacitación para funcionarios públicos.
- 13) Mejoramiento de las condiciones de vida dentro de las cárceles.
- 14) Inscripción de nombres de víctimas en plazas, calles, monumentos, etcétera.
- 15) Conmemoración de un día en honor de las víctimas.

A partir del elenco anterior (que es simplemente ejemplificativo y no exhaustivo), lo importante es que tengamos clara la gran variedad de reparaciones que el Estado puede tomar. No basta con la reparación material que se restringe a una indemnización pecuniaria. Hay reparaciones materiales e inmateriales. A veces para las víctimas y sus familiares son tanto o más importantes las segundas. La Corte Interamericana, al considerar las modalidades de la reparación, ha hecho incluso referencia a la necesidad de considerar el *proyecto de vida*.<sup>55</sup>

La reparación de las violaciones debe ser vista como una consecuencia indispensable de una buena investigación y de una apropiada sanción para los responsables. La reparación toma en cuenta la dignidad de las víctimas y reconoce que la violación de derechos tuvo un impacto importante en su existencia. La reparación permite poner en el centro de la actuación del Estado el respeto hacia las víctimas y sus familiares. De ahí la importancia que, en este punto, tiene la reforma del 10 de junio de 2011 al artículo 1º párrafo tercero constitucional.

### La prohibición de la esclavitud

El párrafo cuarto (antes de la reforma de junio de 2011 era el segundo) del artículo 1º constitucional establece lo siguiente: “Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes (Cienfuegos Salgado, 2003: 36 y ss.).<sup>56</sup>

<sup>55</sup>Véase la sentencia del caso “Loayza Tamayo”, de fecha 27 de noviembre de 1998, reparaciones y costas, párrafos 147-151.

<sup>56</sup>De forma parecida, aunque un poco más completa, el artículo 15 de la Constitución de Argentina dispone lo siguiente: “En la Nación Argentina no hay esclavos: los pocos que existen quedan libres desde la jura de esta Constitución; y una ley especial reglará las indemnizaciones a que dé lugar esta declaración. Todo contrato de compra y venta de personas es un crimen de que serán responsables los que lo celebrasen, y el escribano o funcionario que lo autorice. Y los esclavos que de cualquier modo se introduzcan quedan libres por el solo hecho de pisar el territorio de la República”.

La disposición que se acaba de transcribir tiene un valor quizá más testimonial que normativo. En épocas pasadas, como fácilmente se puede imaginar, era una previsión muy importante, pero en la actualidad tiene un campo de actuación más bien restringido. Desde luego, busca proteger uno de los derechos fundamentales más importantes de los seres humanos: la libertad (Carbonell, 2008 y Carbonell, 2011c).

La prohibición de la esclavitud va de la mano con la concepción kantiana del ser humano como un fin en sí mismo, que nunca puede ser utilizado solamente como un medio para fines que le sean ajenos. El ser humano, considerado en su totalidad, no es un bien que pueda formar parte del mercado: no se puede comprar o vender una vida entera. Así parecía entenderlo —ya desde los inicios del Estado constitucional— el artículo 18 de la Declaración (francesa) de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 24 de junio de 1793, cuyo texto dispuso:

Cualquiera puede contratar sus servicios y su tiempo, pero no puede venderse ni ser vendido; su persona no es una propiedad alienable. La ley no admite la esclavitud; no puede existir más que un compromiso de servicios y retribución entre el hombre que trabaja y el que le da empleo.

Y lo mismo parece desprenderse de la filosofía, como queda claro en el siguiente párrafo del famoso ensayo *On Liberty* de John S. Mill:

En este, como en los más de los países civilizados, un compromiso por el cual una persona se vendiera, o consintiera en ser vendido, como esclavo, sería nulo y sin valor; ni la ley ni la opinión le impondrían. El fundamento de una tal limitación del poder de voluntaria disposición del individuo sobre sí mismo es evidente, y se ve con toda claridad en este caso. El motivo para no intervenir, sino en beneficio de los demás, en los actos voluntarios de una persona, es el respeto a su libertad. Su voluntaria elección es garantía bastante de que lo que elige es deseable, o cuando menos soportable para él, y su beneficio está, en general, mejor asegurado, dejándole procurarse sus propios medios para conseguirlo. Pero vendiéndose como esclavo abdica de su libertad; abandona todo el uso futuro de ella para después de este único acto. Destruye, por consiguiente, en su propio caso, la razón que justifica el que se le permita disponer de sí mismo. Deja de ser libre; y, en adelante, su posición es tal que no admite en su favor la presunción de que permanece voluntariamente en ella. El principio de libertad no puede exigir que una persona sea libre de no ser libre. No es libertad el poder de renunciar a la libertad.

De este párrafo se desprenden cuestiones no solamente relacionadas de forma directa con la esclavitud, sino de orden más general en torno al tema de la universalidad e indisponibilidad de los derechos fundamentales. Como ya se ha mencionado en las páginas anteriores, tales derechos no serían universales si una persona pudiera renunciar a ellos (a todos o a uno de ellos) o venderlos, pues entonces no todos los sujetos serían titulares de todos los derechos.

En varias etapas de la historia la esclavitud ha sido justificada con argumentos racistas; de esta forma, se buscaba legitimar la trata de esclavos aduciendo la *natural*

*inferioridad* de las personas de raza negra. A partir de la negación de un *status* de igualdad para negros y blancos, era más fácil presentar la coartada para defender la esclavitud, que se mantuvo vigente *formalmente* en Estados Unidos hasta mediados del siglo XIX, incluso con el visto bueno de la Suprema Corte de ese país en la desafortunada sentencia del caso “Dred Scott”, que fue uno de los detonantes de la Guerra Civil (Wiewiorka, 1992; y para un análisis del caso “Dred”, Carbonell, 2011d: 231 y ss.).

La prohibición de la esclavitud recogida en el artículo 1º, párrafo cuarto, de la Constitución mexicana se complementa con tres disposiciones constitucionales muy importantes: la libertad de trabajo contenida en el artículo 5º “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”; la prohibición para el Estado mexicano de extraditar a una persona que haya tenido la condición de esclavo en el país en que hubiera cometido un delito (artículo 15), y las bases de los derechos laborales recogidas en el artículo 123 (duración máxima de la jornada laboral, salario mínimo, goce de vacaciones, etcétera).

A nivel legal, la prohibición de la esclavitud se tutela mediante las previsiones de carácter penal sobre la privación de la libertad, en sus diversas modalidades. Si bien es cierto que en la actualidad la existencia de la esclavitud como institución formal es relativamente escasa en el mundo entero, su práctica se sigue dando de forma velada. Hoy en día siguen existiendo muchas maneras de esclavitud y de malos tratos hacia las personas. Las vejaciones a la dignidad humana se han vuelto más sutiles, pero siguen existiendo en buena parte del planeta, incluyendo desde luego los países democráticos o los incipientemente democráticos, como México. Las pésimas condiciones económicas en las que vive un porcentaje importante de la población mundial han permitido el desarrollo de nuevas formas de esclavización y de dependencia, construidas esta vez a nivel global.

Por ello, el nuevo empeño del constitucionalismo del siglo XXI debe ser la eliminación de la esclavitud *no formal*, a través de la potenciación de los derechos y de sus garantías, así como de la extensión de los valores y la cultura democráticos, que siguen siendo las mejores armas en favor de la dignidad y de la libertad de todos los seres humanos. En varias declaraciones internacionales de derechos humanos también se encuentra la prohibición de la esclavitud. Entre ellas puede citarse el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en cuyo artículo 8 se señala, en la parte que ahora interesa, que:

- 1) Nadie estará sometido a esclavitud. La esclavitud y la trata de esclavos estarán prohibidas en todas sus formas.
- 2) Nadie estará sometido a servidumbre.
- 3) Nadie será constreñido a ejecutar un trabajo forzado u obligatorio.

Una de las definiciones más recientes que se han formulado de la esclavitud está contenida en el Estatuto de la Corte Penal Internacional. En el artículo 7.2, inciso c) del Estatuto se define el concepto de esclavitud para efectos de la configuración de los *crímenes de lesa humanidad*, que es uno de los cuatro delitos sobre los que la Corte ejerce competencia. Según el precepto mencionado por *esclavitud* debe entenderse “el ejercicio

de los atributos del derecho de propiedad sobre una persona, o de alguno de ellos, incluido el ejercicio de esos atributos en el tráfico de personas, en particular mujeres y niños.

### El principio de no discriminación

La prohibición de discriminación es una de las distintas manifestaciones que adopta el principio de igualdad en los modernos textos constitucionales. Se trata de normas que limitan la posibilidad de tratos diferenciados no razonables o desproporcionados entre las personas y que, además de dicha prohibición, suelen detallar algunos rasgos o características con base en los cuales está especialmente prohibido realizar tales diferenciaciones. Dichos rasgos o características suelen variar dependiendo del ordenamiento jurídico concreto de que se trate, pero en general hacen referencia a:

- a) Situaciones en las que se encuentran las personas con independencia de su voluntad y que, en esa virtud, no pueden modificar. Entre éstas estarían las prohibiciones de discriminar por razón de raza, lugar de nacimiento, origen étnico o nacional, sexo, etcétera.
- b) Posiciones asumidas voluntariamente, pero que no les pueden ser reprochadas a través de la limitación en el goce igual de algún derecho o prerrogativa, entre las que se ubicarían las prohibiciones de discriminar por razón de preferencias sexuales, opiniones, filiación política o credo religioso.

Fue por medio de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001 que se incorporó en el texto de la Constitución mexicana una cláusula de no discriminación; el ahora párrafo quinto de dicho artículo dispone lo siguiente:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Del párrafo recién transcrito conviene subrayar varios aspectos. En primer lugar, la notable ambigüedad con que se recogen algunos de los conceptos empleados; en segundo término, es importante mencionar que el propio artículo expresamente señala que la lista de cualidades que enuncia no es limitativa, de forma que podrá haber otras que también estén prohibidas si atentan contra la dignidad humana y tienen por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas (Courtis, 2009: 175 y ss.).

Para comprender las posibilidades interpretativas que genera la apertura que propicia la última parte del artículo 1º constitucional transcrito, en el sentido de que aparte de los criterios mencionados por ese precepto son también discriminatorias otras causas que puedan atentar contra la dignidad humana siempre que tengan por objeto

anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, conviene acudir, entre otras fuentes, a la jurisprudencia de la Corte constitucional colombiana, que sostiene que son potencialmente discriminatorias aquellas diferenciaciones que:

- 1) Se funden en rasgos permanentes de las personas de los cuales éstas no puedan prescindir por voluntad propia a riesgo de perder su identidad;
- 2) Aquellas que afecten a grupos históricamente sometidos a menosprecio y prácticas discriminatorias, y
- 3) Aquellas que se funden en criterios que por sí mismos no posibiliten efectuar una distribución o reparto racional y equitativo de bienes, derechos o cargas sociales (Sentencias C-371 de 2000 y C-93 de 2001) (Bernal Pulido, 2005: 255 y ss.).

*Concepto de discriminación.* Las cláusulas de no discriminación existen en varias declaraciones internacionales de derechos humanos y también en un buen número de instrumentos constitucionales de otros países. Así por ejemplo, el artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, que dispone:

- 1) Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamadas en esta Declaración sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.
- 2) Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

De forma parecida, el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 contiene también una cláusula de no discriminación, cuyo texto es el siguiente:

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión pública o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.<sup>57</sup>

Otro ejemplo interesante se encuentra en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aprobada en diciembre de 2000, en la que se establece:

Artículo 21. Igualdad y no discriminación.

- 1) Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por motivos de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.

<sup>57</sup>Véase también el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

Algunos instrumentos sectoriales de Derecho internacional de los derechos humanos, como se menciona enseguida, también contienen cláusulas de no discriminación, tal es el caso de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer o de la Convención de los Derechos de los Niños. Una de las cuestiones más arduas en el tema de la no discriminación es definir el propio concepto de discriminación. Para hacerlo, puede acudir a algunos instrumentos internacionales de derechos humanos que ofrecen ciertas pautas definitorias.

Así como lo recuerda el Comité de Derechos Humanos de la ONU en su Observación General número 18 (sobre no discriminación, adoptada en 1989) (Carbonell, Moguel y Pérez, 2003: 422-426), el artículo 1º de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial establece que la expresión *discriminación racial* denota toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquiera otra esfera de la vida pública.

En sentido parecido, el artículo 1º de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer dispone que por *discriminación contra la mujer* se debe entender toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga como objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquiera otra esfera.<sup>58</sup>

En todo caso, habría que tomar en cuenta que el concepto de discriminación que se adopte debe considerar también la llamada discriminación indirecta. Fernando Rey define a las discriminaciones indirectas por razón de sexo —aunque el concepto puede ser extendido a los otros tipos de discriminación— como:

Aquellos tratamientos jurídicos formalmente neutros o no discriminatorios, de los que derivan, por las diversas condiciones fácticas que se dan entre el colectivo de los hombres y el de las mujeres en similar situación, consecuencias desiguales por el impacto diferenciado y desfavorable que tienen sobre los miembros de uno u otro sexo (Rey Martínez, 1995: 64).<sup>59</sup>

Un ejemplo de concepto legalmente establecido de discriminación se encuentra en el artículo 1 de la Ley 23.592 de Argentina (ley antidiscriminatoria), cuyo texto es el siguiente:

Quien arbitrariamente impida, obstruya, restrinja o de algún modo menoscabe el pleno ejercicio sobre bases igualitarias de los derechos y garantías fundamentales reconocidos

<sup>58</sup>Véase también el artículo 1.1 del Convenio número 111 de la OIT de 1958.

<sup>59</sup>El concepto de discriminaciones indirectas es introducido en la jurisprudencia constitucional española —en términos muy parecidos a los de la definición que se acaba de transcribir— por medio de la sentencia 145/1991.

en la Constitución Nacional, será obligado, a pedido del damnificado, a dejar sin efecto el acto discriminatorio o cesar en su realización y a reparar el daño moral y material ocasionados. Los efectos del presente artículo se considerarán particularmente los actos u omisiones discriminatorios determinados por motivos tales como raza, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, posición económica, condición social o caracteres físicos.

De acuerdo con Rodríguez Piñero y Fernández López, son tres los elementos que se suelen encontrar en todos los conceptos jurídicos de discriminación:

- 1) El tratarse de una desigualdad de tratamiento, consistente en una distinción, exclusión o preferencia;
- 2) El que esa desigualdad de tratamiento se base precisamente en una de las causas o criterios que señalan las propias normas jurídicas como prohibidos, y
- 3) Que tenga por efecto anular ya sea la igualdad de trato, ya sea la igualdad de oportunidades (Rodríguez Piñero y Fernández López, 1986: 97).

Sobre este tema vale la pena tomar en cuenta el siguiente criterio jurisprudencial:

IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA. La igualdad normativa presupone necesariamente una comparación entre dos o más regímenes jurídicos, ya que un régimen jurídico no es discriminatorio en sí mismo, sino únicamente en relación con otro. Por ello, el control de la constitucionalidad de normas que se estiman violatorias de la garantía de igualdad no se reduce a un juicio abstracto de adecuación entre la norma impugnada y el precepto constitucional que sirve de parámetro, sino que incluye otro régimen jurídico que funciona como punto de referencia a la luz de un término de comparación relevante para el caso concreto. Por tanto, el primer criterio necesario para analizar una norma a la luz de la garantía de igualdad consiste en elegir el término de comparación apropiado, que permita comparar a los sujetos desde un determinado punto de vista y, con base en éste, establecer si se encuentran o no en una situación de igualdad respecto de otros individuos sujetos a diverso régimen y si el trato que se les da, con base en el propio término de comparación, es diferente. En caso de que los sujetos comparados no sean iguales o no sean tratados de manera desigual, no habrá violación a la garantía individual en cuestión. Así, una vez establecida la situación de igualdad y la diferencia de trato, debe determinarse si la diferenciación persigue una finalidad constitucionalmente válida. Al respecto, debe considerarse que la posición constitucional del legislador no exige que toda diferenciación normativa esté amparada en permisos de diferenciación derivados del propio texto constitucional, sino que es suficiente que la finalidad perseguida sea constitucionalmente aceptable, salvo que se trate de una de las prohibiciones específicas de discriminación contenidas en el artículo 1º, primer y tercer párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues respecto de éstas no basta que el fin buscado sea constitucionalmente aceptable, sino imperativo. La siguiente exigencia de la garantía de igualdad es que la diferenciación cuestionada sea adecuada para el logro del fin legítimo buscado; es decir, que la medida sea capaz de causar su objetivo, bastando para ello una aptitud o posibilidad de cumplimiento, sin que quepa exigir que los medios se adecuen



estrechamente o estén diseñados exactamente para lograr el fin en comento. En este sentido, no se cumplirá el requisito de adecuación cuando la medida legislativa no contribuya de modo alguno a la obtención de su fin inmediato. Tratándose de las prohibiciones concretas de discriminación, en cambio, será necesario analizar con mayor intensidad la adecuación, siendo exigible que la medida esté directamente conectada con el fin perseguido. Finalmente, debe determinarse si la medida legislativa de que se trate resulta proporcional, es decir, si guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, lo que supone una ponderación entre sus ventajas y desventajas, a efecto de comprobar que los perjuicios ocasionados por el trato diferenciado no sean desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos. De ahí que el juicio de proporcionalidad exija comprobar si el trato desigual resulta tolerable, teniendo en cuenta la importancia del fin perseguido, en el entendido de que mientras más alta sea la jerarquía del interés tutelado, mayor puede ser la diferencia.<sup>60</sup>

### a) *La no discriminación frente a los particulares*

El principio de no discriminación rige no solamente para las autoridades, sino también, con algunos matices, para los particulares. De esta forma, por mencionar algunos casos, los empleadores no podrán distinguir entre sus trabajadores con base en alguno de los criterios prohibidos por el artículo 1° constitucional; tampoco lo podrán hacer quienes ofrezcan un servicio al público —por ejemplo, negando la entrada a un establecimiento público a una persona por motivos de raza o de sexo (Bilbao Ubillos, 2006: 819 y ss.)— o quienes hagan una oferta pública para contratar; por ejemplo, quienes ofrezcan en alquiler una vivienda no podrán negarse a alquirlársela a un extranjero o a una persona enferma. Lo anterior significa, entre otras cuestiones, que la prohibición de discriminar supone un límite a la autonomía de la voluntad y a la autonomía de las partes para contratar. Para decirlo con las palabras de Fernando Rey Martínez, que aunque se refieren a la no discriminación por razón de sexo, pueden ser aplicadas a las demás formas de no discriminación:

El derecho a no sufrir discriminación por razón de sexo:

- 1) Limita la autonomía de negociación en cualquier acto jurídico-privado (contratos, testamento, estatutos, etcétera);
- 2) Impone un deber de trato igual por parte de individuos y organizaciones que sean titulares de poder social (empresas, asociaciones, confesiones religiosas, etcétera), y
- 3) Exige el trato igual en las relaciones entre particulares de las entidades que exploten servicios de interés público (taxis, comercios, cines, escuelas, bares y restaurantes, etcétera) o que sean concesionarios de la Administración o dependan de ella en alguna medida (Rey Martínez, 1995: 66-67).

<sup>60</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVII, Novena Época, Segunda Sala, junio de 2008, p. 440, aislada, constitucional, 2ª, LXXXIV/2008).

El principio de no discriminación puede operar también como un límite a la libertad de asociación. Así, por ejemplo, en Estados Unidos la Suprema Corte ha considerado como apegadas al texto constitucional varias disposiciones que obligaban a asociaciones integradas exclusivamente por hombres a admitir también a mujeres. El mismo órgano ha admitido, sin embargo, que puede prevalecer la libertad asociativa cuando se trata, en primer lugar, de las llamadas *expressive associations*, que son aquellas que se crean con el objetivo de defender ante la opinión pública una determinada posición política, ideológica o social, y cuya autonomía se protege instrumentalmente para tutelar la libertad de expresión; y en segundo término, cuando se trata de las llamadas *intimate associations*, que son aquellas en las que los miembros establecen profundos vínculos y compromisos a través de los cuales comparten aspectos íntimos de sus vidas (Bilbao Ubillós y Rey Martínez, 1998: 286).

La aplicación de la prohibición de discriminar a los particulares y no solamente a las autoridades es de la mayor importancia, puesto que es en las relaciones sociales más diversas donde se genera un porcentaje importante de las conductas discriminatorias. La discriminación es un fenómeno social antes que jurídico, y la configuración del ordenamiento debe atender esa realidad. De hecho, muchas de las conductas que actualmente son consideradas como discriminatorias no lo eran hasta hace muy poco tiempo. Sólo recientemente el derecho ha tomado medidas para impedir que se sigan reproduciendo, pero su presencia parece haber sido una constante en los últimos siglos (los ejemplos pueden ser de lo más variado, pero van desde la negación de la capacidad jurídica de la mujer, hasta la consideración de las personas de color o de los indígenas como seres inferiores, objetos y no sujetos del derecho).

Para tener una idea clara de la discriminación que se genera en una sociedad, hay que ubicar a los grupos sociales que la sufren, es decir, a los grupos en situación de vulnerabilidad. Intentando aportar alguna taxonomía básica o mínima de tales grupos, se pueden citar al menos las siguientes categorías de sujetos como especialmente vulnerables (González Galván, Hernández y Sánchez, 2001: 227):

- a) La mujer pobre, cabeza de su hogar, con niños a su cargo y responsable del sostenimiento familiar;
- b) Menores y adolescentes en situación de riesgo social (niños en riesgo de salir del hogar, menores infractores, menores víctimas de violencia física, sexual y psicológica en el seno familiar, menores con padecimientos adictivos);
- c) Menores que viven en la calle o menores que, no obstante tener un hogar, a causa de la desintegración familiar o por problemas de otra índole pasan todo el día en la calle;
- d) Los menores trabajadores (pepena, estiba, mendicidad, venta ambulante, limpia de parabrisas y actuación en vía pública);
- e) Personas de la tercera edad;
- f) Personas con discapacidad;
- g) Población rural e indígena afectada por la pobreza;
- h) Mujeres pobres, embarazadas o en estado de lactancia;
- i) Jóvenes y mujeres afectados por el desempleo;
- j) Trabajadores pobres empleados en el sector informal;

- k) Personas sin cobertura en la seguridad social;
- l) Mujeres que sufren discriminación política y social, y
- m) Pueblos indígenas.

Las sociedades contemporáneas han multiplicado en su seno las formas de sujeción, dominación y explotación, cuestiones que al ser examinadas desde el prisma del Derecho constitucional permiten identificar otras tantas formas de discriminación y de minusvaloración de las personas. Iris Marion Young afirma que hay cinco aspectos que permiten identificar la situación de oprimida que pueda tener una persona: explotación, marginación, pobreza, imperialismo cultural y violencia (Young, 2000). Cada una de esas formas, que a veces son visibles y a veces invisibles cuando se generan en el ámbito exclusivo de los particulares, deben ser tenidas en cuenta, en sus diversas manifestaciones, por el Derecho constitucional a fin de prevenirlas o reprimirlas. Uno de los instrumentos privilegiados para hacerlo, en virtud de los alcances que tiene como consecuencia de su amplitud, es el principio de no discriminación.

### *b) El control jurisdiccional de la no discriminación*

Una de las cuestiones más debatidas de los últimos años en torno a la prohibición de discriminar tiene que ver con la forma en que su violación puede ser reparada; concretamente, el tema que preocupa de forma insistente es el de los efectos de una sentencia de la jurisdicción constitucional que anule una norma por ser discriminatoria. En algunos casos, el efecto de esa sentencia puede ser el de extender el supuesto de la norma a sujetos hasta entonces irrazonablemente excluidos de ella; en otros puede llevar a la simple anulación de la norma, retirando un derecho o prerrogativa que había sido reconocido de forma discriminatoria.

Bajo ciertas condiciones, incluso, la sentencia puede conllevar importantes costes económicos para el Estado, con las consiguientes consecuencias para el principio de reserva de ley en materia presupuestaria o con la posible invasión de competencias del juez constitucional en perjuicio del parlamento. Veamos algunos de estos aspectos con más detenimiento.

Si es verdad que, como aduce una parte relevante de la doctrina constitucional, el argumento de la razonabilidad —creado a partir de la aplicación del principio de igualdad— puede ser un instrumento importante de discrecionalidad en manos de los tribunales constitucionales, conviene entonces detenerse en el papel que desempeñan dichos órganos en la reparación de las situaciones en las que se considera que se ha producido una discriminación normativa.

Se trata de una cuestión importante en la medida en que vuelve sobre un argumento recurrente en cierto sector de la doctrina, que parece encaminarse hacia posturas restrictivas de los poderes de los jueces constitucionales, así como de los alcances de sus actuaciones, y que, en nombre de una mala interpretación del principio democrático de mayoría, pretende ganar parcelas de inmunidad o intangibilidad de la política frente al derecho.

Aparte de lo anterior, también es cierto que el uso del principio de igualdad y las reparaciones de la discriminación suponen diversos problemas técnicos en la forma de dictar sentencias y de fijar sus consecuencias. Riccardo Guastini explica el problema en los siguientes términos:

El principio de igualdad, especialmente si se interpreta como principio de razonabilidad, es una fuente de lagunas axiológicas: casi podría llamarse una máquina de producir lagunas. Cuando el legislador trata de modo diverso casos que parecen iguales al intérprete (es decir, cuando el legislador distingue sin razón), entonces el intérprete dirá que falta una norma igualadora. Cuando por el contrario el legislador trata de modo igual casos que al intérprete le parecen diversos (es decir, cuando el legislador no distingue ahí donde debería), entonces el intérprete dirá que falta una norma diferenciadora (Guastini, 2005: 241-242).

En ambos casos, de acuerdo con el autor, el intérprete —al declarar la invalidez de la norma en cuestión— estaría creando una laguna, ya que reconocería la falta de una norma igualadora (en el primer caso) o de una norma diferenciadora (en el segundo). En realidad tal parece que la laguna se crearía solamente en el segundo supuesto, no en el primero. Supongamos que una ley de la seguridad social determina que para poder gozar de la jubilación anticipada se deben reunir los requisitos A, B y C, pero que en el caso de las mujeres bastará con que se cumpla con B y C. Constatada la ilegitimidad de la medida discriminatoria (suponiendo, solamente para efectos de ilustrar el ejemplo, que la medida realmente sea irrazonable), la consecuencia de la sentencia que dicte la jurisdicción constitucional será extender el supuesto de hecho a la clase de sujetos discriminados.

El tribunal constitucional declarará ilegítima la medida *solamente* por lo que hace a la discriminación, anulando la porción normativa que prevé la distinción realizada de forma contraria a la Constitución y permitiendo el goce del derecho o prerrogativa en igualdad de circunstancias. Con esa decisión no estará creando una laguna, sino simplemente extendiendo el ámbito personal de aplicación de una norma. Ahora bien, en este caso existe una dificultad de hecho (más política, que jurídica) de la que cabe dar cuenta. Las sentencias de este tipo —aditivas, se les suele llamar—, en las que se extiende alguna regulación legislativa a más sujetos de los que había previsto el legislador, pueden comportar en algunos casos el redireccionamiento de una buena cantidad de recursos públicos, que con seguridad no fueron previstos en la correspondiente ley de presupuesto aprobada por el mismo Poder Legislativo (Groppi, 2002: 239-257).

Para evitar estos problemas se han teorizado algunas posibles soluciones, como las llamadas *sentencias intermedias*. En éstas, la jurisdicción constitucional se limita a constatar la discriminación, pero le deja al legislador la elección de la forma en que se tiene que suprimir. Puede suceder también que el tribunal constitucional otorgue un espacio de tiempo al legislador antes de que se aplique su sentencia (González Beilfuss, 2000: 177). Sobre el tema, Luis María Díez Picazo (2003) afirma que para saber los efectos de una declaratoria de inconstitucionalidad de una norma por ser discriminatoria hay que distinguir tres variables: a) si la norma impone cargas o deberes; b) si la

norma otorga beneficios o derechos, y c) si la norma regula relaciones entre particulares, imponiendo deberes para unos y reconociendo derechos para otros.

En el primer caso, la declaratoria de inconstitucionalidad no podría extender el supuesto normativo hacia otros sujetos no contemplados en el supuesto normativo, por lo tanto la norma tendría que desaparecer lisa y llanamente. En el segundo caso, si la ley otorgó un beneficio a un determinado grupo de personas, excluyendo del mismo a otras que están en idéntica posición, entonces la declaración de inconstitucionalidad deberá tener como efecto la extensión a estas últimas del beneficio o derecho. En el tercer caso, la declaración de inconstitucionalidad deberá anular la norma, ya que si extiende solamente hacia una parte los derechos dentro de una relación jurídica entre particulares, es probable que esa relación deje de tener sentido por recargar de obligaciones a la otra parte (Díez Picazo, 2003: 182-183).

Lo importante en este punto es poner de manifiesto que existen dificultades tanto técnicas como políticas al momento de llevar a cabo la reparación de las discriminaciones normativas y que, por lo menos en aquellos países que tengan una jurisdicción constitucional actuante, haya desarrollado algún tipo de línea jurisprudencial sobre el principio de igualdad. Es necesario ir pensando en aquellos mecanismos que produzcan los menores trastornos posibles para el buen funcionamiento de todas las instituciones públicas.

La reflexión sobre las formas de control jurisdiccional de la discriminación sirve, además de lo que ya se ha mencionado, para hacer evidente que en esta materia son muchos los actores llamados a participar: por una parte, como es obvio, el legislador; también la Administración pública al diseñar las políticas públicas; los particulares en varios campos del acontecer social y los jueces dentro de su ámbito de competencia. Solamente con la participación comprometida de todos ellos es que se podrá erradicar un fenómeno tan difundido y persistente —al menos en el caso de México— como el de la discriminación.

Antes de terminar la exposición sobre el tema del control jurisdiccional de la no discriminación, vale la pena citar el siguiente criterio jurisprudencial, que resulta aplicable a lo que acabamos de explicar:

IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESCRITO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). La igualdad es un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros el Juez debe ser más exigente a la hora de determinar si aquél ha respetado las exigencias del principio de igualdad. El artículo 1º de la Constitución Federal establece varios casos en los que procede dicho escrutinio estricto. Así, su primer párrafo proclama que todo individuo debe gozar de las garantías que ella otorga, las cuales no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma establece, lo que evidencia la voluntad constitucional de asegurar en los más amplios términos el goce de los derechos fundamentales, y de que las limitaciones a ellos sean concebidas restrictivamente, de conformidad con el carácter excep-

nal que la Constitución les atribuye. Por ello, siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación. Por su parte, el párrafo tercero del citado precepto constitucional muestra la voluntad de extender la garantía de igualdad a ámbitos que trascienden el campo delimitado por el respeto a los derechos fundamentales explícitamente otorgados por la Constitución, al prohibir al legislador que en el desarrollo general de su labor incurra en discriminación por una serie de motivos enumerados (origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil) o en cualquier otro que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. La intención constitucional es, por lo tanto, extender las garantías implícitas en el principio de igualdad al ámbito de las acciones legislativas que tienen un impacto significativo en la libertad y la dignidad de las personas, así como al de aquellas que se articulan en torno al uso de una serie de criterios clasificatorios mencionados en el referido tercer párrafo, sin que ello implique que al legislador le esté vedado absolutamente el uso de dichas categorías en el desarrollo de su labor normativa, sino que debe ser especialmente cuidadoso al hacerlo. En esos casos, el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto a la garantía de igualdad.<sup>61</sup>

### c) *La no discriminación por preferencia sexual*

La reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de junio de 2011 modificó el ahora párrafo quinto del artículo 1º de la Carta Magna, a efecto de precisar que no se puede discriminar por razón de preferencia sexual (antes solamente se refería al indeterminado concepto de preferencias, lo que podía generar ciertas ambigüedades sobre el alcance de dicha prohibición). La reforma deja claramente señalado que son las preferencias sexuales las que no pueden ser tomadas en cuenta para efecto de dar un trato diferenciado a las personas o para negarles cualquier derecho, con lo cual expande uno de los aspectos que se han considerado como parte de los llamados derechos sexuales o derechos vinculados con el ejercicio de la sexualidad (Abramson *et al.*, 2003).

El tema de la protección frente a la discriminación por motivos de preferencia sexual es especialmente importante, también por razones no solamente teóricas sino sobre todo prácticas. La sociedad mexicana, según lo acreditan los resultados de la Encuesta Nacional sobre Discriminación (la de 2005 y 2011), es profundamente discriminadora hacia las personas que tienen una orientación sexual distinta de la heterosexual. Esto se refleja en actitudes y conductas sociales muy diversas (incluso en los estereotipos que suelen repetir inopinadamente los medios de comunicación acerca de los homosexuales), algunas de las cuales han sido prohibidas por la Ley Federal para

<sup>61</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, tomo XXVII, abril de 2008, p. 175, jurisprudencia, constitucional, 1a./J. 37/2008.

Prevenir y Eliminar la Discriminación en su artículo 9 (véanse, por ejemplo, las fracciones II, XV, XXIII, XXVII y XXVIII).

La prohibición de discriminar por razón de preferencia sexual debe ser la punta de lanza para alcanzar una plena equiparación entre las parejas homosexuales y las heterosexuales. Dicha equiparación podría deducirse actualmente de diversos compromisos internacionales que han sido firmados por el Estado mexicano y quizá también del párrafo primero del artículo 4° constitucional (Carbonell, 2011a: 233-235), interpretado conjuntamente con la prohibición de discriminar por razón de estado civil. En el horizonte por la igualdad entre parejas homosexuales y heterosexuales está el tema del matrimonio con plenos derechos incluyendo, desde luego, el derecho a la adopción (Gerstmann, 2004). Aunque en el Distrito Federal ya se pudo avanzar gracias a una reforma a la legislación civil local (convalidada plenamente por la Suprema Corte),<sup>62</sup> en las demás entidades federativas este asunto enfrenta grandes resistencias, tanto culturales como políticas e incluso religiosas.

Precisamente a raíz del análisis de la constitucionalidad de la reforma al Código Civil del Distrito Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en una sentencia que puede ser considerada como bastante garantista, considerando las posturas más conservadoras que con frecuencia suelen imponerse en nuestro máximo tribunal), hizo valiosas consideraciones sobre la protección de las relaciones homoafectivas y su tutela constitucional, que pueden apreciarse en las siguientes tesis jurisprudenciales:

FAMILIA. SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL COMPRENDE A LA FORMADA POR PAREJAS DEL MISMO SEXO (HOMOPARENTALES). La protección constitucional de la familia no obedece a un modelo o estructura específico, al tratarse de un concepto social y dinámico que, como tal, el legislador ordinario debe proteger. Por tanto, si el matrimonio entre personas del mismo sexo es una medida legislativa que no violenta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es insostenible que dichas parejas puedan acceder a la institución del matrimonio pero no a conformar una familia, que en todo caso debe ser protegida en las diversas formas en que se integre, máxime que ello incide definitivamente en la protección de los derechos de la niñez, como es crecer dentro de una familia y no ser discriminado o visto en condiciones de desventaja según el tipo de familia de que se trate (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXXIV, agosto de 2011, p. 871, tesis: P. XXIII/2011).

MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. LA REFORMA AL ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2009, NO CONTRAVIENE EL CONTENIDO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Si bien es cierto que la Constitución General de la República no contempla el derecho a contraer matrimonio, también lo es que la reforma al artículo 146 del Código Civil para el Distrito Federal, por la que se reconfigura la institución del matrimonio, se inscribe como una medida legislativa constitucionalmente razonable, toda vez que, conforme a lo resuelto por este Tribunal en Pleno en el amparo directo 6/2008, en sesión de 6 de enero de 2009, la orientación sexual de una persona, como parte de su identidad personal, responde a un elemento relevante en su proyecto de vida, que incluye el deseo

<sup>62</sup>Se trata de la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 2/2010.

de tener una vida en común con otra persona de igual o distinto sexo, por lo que tratándose de personas homosexuales, de la misma forma que ocurre con las heterosexuales, el derecho al libre desarrollo de la personalidad implica también el de decidir casarse o no. En tal sentido, en respeto a la dignidad humana resulta exigible el reconocimiento por parte del Estado no sólo de la orientación sexual de un individuo hacia personas de su mismo sexo, sino también de sus uniones, bajo las modalidades que, en un momento dado, decida adoptar (sociedades de convivencia, pactos de solidaridad, concubinatos o matrimonio), razón por la cual, la decisión tomada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para ampliar la institución del matrimonio y comprender a las parejas del mismo sexo, lejos de contravenir los postulados fundamentales los refuerza, al igualar las uniones de las parejas, sean heterosexuales u homosexuales (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXXIV, agosto de 2011, p. 877).

MATRIMONIO. LA EXISTENCIA DE DIVERSAS FORMAS DE RECONOCIMIENTO LEGAL DE LAS UNIONES ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO, NO IMPIDE LA AMPLIACIÓN DEL CONCEPTO DE AQUÉL PARA COMPRENDER DICHAS UNIONES. La evolución en el reconocimiento de los derechos de las personas homosexuales y la protección jurídica de sus uniones, se ha reflejado en la implementación de diversas normas y acciones, entre las que se encuentra la aprobación, en diversos países y en el propio Distrito Federal, de leyes que regulan las llamadas “sociedades de convivencia” o “pactos de solidaridad”, para reconocer y proteger las uniones de hecho de personas del mismo sexo. No obstante, si bien es cierto que a través de estas figuras se consigue una cierta paridad entre aquellas uniones y el matrimonio, también lo es que tales legislaciones lo equiparan, en lo general, al concubinato, sin que logren alcanzar el mismo reconocimiento y protección jurídica de los derechos y obligaciones que surgen del matrimonio civil. Así, la existencia previa de una figura legal distinta a la institución del matrimonio, no impide que se permita el acceso a este último, ya que no existe limitación constitucional alguna para que el legislador ordinario amplíe el concepto de matrimonio para comprender las relaciones heterosexuales y las homosexuales que, por igual, pueden resultar estables y permanentes (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXXIV, agosto de 2011, p. 879).

En el Derecho comparado es abundante la información tanto legislativa como jurisprudencial que nos permite tener una visión más amplia de la no discriminación por razón de preferencias sexuales. Por un lado, el criterio de las preferencias sexuales aparece con frecuencia en los listados de características con base en las cuales está prohibido tratar de forma diferente a las personas. Por otra parte, los tribunales constitucionales de varios países así como las cortes internacionales han ido apuntalando criterios interpretativos para evitar ese tipo de discriminación.

En Estados Unidos la Suprema Corte había sostenido en 1986 la constitucionalidad de las leyes que sancionaban penalmente las relaciones homosexuales consentidas entre adultos (en el caso “*Bowers vs. Hardwick*”) (Carbonell, 2005: 33-35), pero este criterio fue abandonado en junio de 2003, en un caso en el que la Corte declaró inconstitucional una ley del estado de Texas que contenía ese tipo de sanciones para tales conductas (*Lawrence vs. Texas*) (Tribe, 2004: 1893 y ss.). Desde 1996, sin embargo, la Corte había aceptado que no pueden existir normas que prohíban tomar medidas a los órganos públicos en favor de las personas homosexuales, como en el caso



“Romer vs. Evans”, donde se discutía la constitucionalidad de una enmienda a la Constitución de Colorado, que impedía que cualquier órgano público concediera ningún tipo de derecho especial o ayuda a las personas homosexuales, lesbianas o bisexuales.

En un sentido parecido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha emitido diversas sentencias protegiendo a personas homosexuales (Grigolo, 2003: 1023-1044). Por ejemplo, en el caso “Salgueiro da Silva” (de 1999) el Tribunal aprecia una violación al Convenio Europeo de Derechos Humanos debido a que a un padre homosexual se le haya negado la custodia de su hija alegando justamente su condición homosexual. En otro caso reconoce el derecho de un homosexual a continuar con el arrendamiento de una vivienda que había compartido con su compañero (caso “Karner”, de 2003) (Giménez Gluck, 2004: 246).

Como quiera que sea, la reforma de junio de 2011 al párrafo quinto del artículo 1° constitucional supone un avance en la protección de la dignidad de todas las personas y en un reconocimiento a la plena igualdad entre las personas con preferencias heterosexuales y homosexuales. Dichas preferencias no pueden ser utilizadas para dar un trato diferenciado a dos o más personas; si eso sucede, se estaría violando la Constitución, así como un buen número de tratados internacionales en materia de derechos humanos. La no discriminación por preferencias sexuales es un paso civilizatorio en un país como México, tan acostumbrado a la represión de las preferencias no heterosexuales y tan abiertamente proclive a los estereotipos discriminadores.

## Conclusión

Como hemos podido comprobar a través de las razones, argumentos y evidencias normativas expuestas en las páginas anteriores, el artículo 1° constitucional ofrece una gran riqueza, no solamente por el considerable número de temas que trata, sino también y sobre todo por lo mucho que pone de relevancia en relación al resto del ordenamiento jurídico. Quizá no sea una exageración si señalamos que en el artículo 1° está contenida una mini teoría de los derechos fundamentales, que abarca principios relativos a su titularidad, a la forma en que deben ser interpretados, a las obligaciones que generan para las autoridades del Estado mexicano, a los principios que los rigen y que a su vez permiten distinguirlos de otros derechos, a la no discriminación, etcétera.

La reforma de junio de 2011 debe suponer un poderoso incentivo para que los derechos fundamentales desplieguen todo su potencial, pues permite proyectar tales derechos hacia el quehacer legislativo, administrativo y judicial. El gran reto que ahora se presenta es aplicativo: los abogados mexicanos deben capacitarse a fin de conocer debidamente el contenido del artículo 1° (y de los demás preceptos que contienen derechos humanos, como es obvio). A partir de dicho conocimiento debemos esperar que se enriquezcan los argumentos que formulan los abogados en sus demandas, los jueces en sus sentencias, las comisiones de derechos humanos en sus recomendaciones e incluso los académicos en sus libros y artículos. Ojalá que así sea y

podamos entre todos aprovechar al máximo el contenido del artículo que encabeza nuestra Carta Magna.

## Bibliografía

- ABRAMOVICH, Víctor, y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, 2a. ed., Madrid, Trotta, 2004.
- ABRAMSON, Paul R. et al., *Sexual Rights in America*, Nueva York, New York University Press, 2003.
- ALEXY, Robert, “La institucionalización de los derechos humanos en el Estado constitucional democrático”, en *Derechos y libertades*, núm. 8, Madrid, enero-junio de 2000.
- , *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- , *Derechos sociales y ponderación*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2007.
- , *La construcción de los derechos fundamentales*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2010.
- , “Los derechos fundamentales y el principio de proporcionalidad”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 91, enero-abril de 2011.
- AÑÓN, María José, *Igualdad, diferencias y desigualdades*, México, Fontamara, 2001.
- APARISI MIRALLES, Ángela, “Notas sobre el concepto de discriminación”, en *Derechos y libertades*, núm. 5, Madrid, julio-diciembre de 1995.
- ARAGÓN, Manuel, *Constitución y democracia*, Madrid, Tecnos, 1989.
- ATIENZA, Manuel, *Contribución a una teoría de la legislación*, Madrid, Civitas, 1997.
- BECCARIA, Cesare, *De los delitos y de las penas*, trad. De las Casas (1774), reimpr., Madrid, Alianza, 1998.
- BERNAL PULIDO, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Madrid, CEPC, 2003.
- , “El juicio de la igualdad en la jurisprudencia de la Corte constitucional colombiana”, en *El derecho de los derechos. Estudios sobre la aplicación de los derechos fundamentales*, Bogotá, Universidad del Externado de Colombia, 2005.
- BILBAO ÚBILLOS, Juan María y Fernando Rey Martínez, “Veinte años de jurisprudencia sobre la igualdad constitucional”, en Manuel Aragón (coord.), *La Constitución y la práctica del derecho*, Madrid, Aranzadi/BCH, 1998.
- , “El principio constitucional de igualdad en la jurisprudencia española”, en Miguel Carbonell (comp.), *El principio constitucional de igualdad. Lecturas de introducción*, México, CNDH, 2003.
- , “Prohibición de discriminación y derecho de admisión en los establecimientos abiertos al público”, en Vv. AA., *Derecho constitucional para el siglo XXI*, Madrid, Thomson/Aranzadi, 2006, tomo I.
- BOBBIO, Norberto, *L'eta dei diritti*, Turín, Einaudi, 1997.
- BRACE CAMAZANO, Joaquín, *Los límites a los derechos fundamentales*, Madrid, Dykinson, 2004.
- CABALLERO OCHOA, José Luis, “La cláusula de interpretación conforme y el principio *pro persona* (artículo 1, segundo párrafo, de la Constitución)”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, 2011.

- CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, 4a. ed., México, Porrúa/UNAM/CNDH, 2011a.
- , “Bowers versus Hardwick: cuando el derecho entra en la recámara”, *Lex. Difusión y Análisis*, núm. 119, México, mayo de 2005.
- , *Los juicios orales en México*, 4a. ed., México, Porrúa/UNAM/Renace, 2012.
- (comp.), *El principio constitucional de igualdad. Lecturas de introducción*, México, CNDH, 2003a.
- , “Legislar contra la discriminación”, en *Derechos fundamentales y Estado. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, IJ-UNAM, 2002.
- , “Igualdad constitucional”, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana. Anuario 2003*, México, IJ-UNAM/Porrúa, 2003b.
- , “Discriminación (prohibición de)”, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana. Anuario 2003*, México, IJ-UNAM/Porrúa, 2003c.
- , *La enseñanza del derecho*, 4a. ed., México, Porrúa/UNAM, 2011b.
- , *Desafíos a la libertad en el siglo XXI*, Quito, Cevallos Editora Jurídica, 2011c.
- , *Una historia de los derechos fundamentales*, México, Porrúa/CNDH/UNAM, 2011d.
- , *La libertad: dilemas, retos y tensiones*, México, UNAM/CNDH, 2008.
- , Sandra Moguel y Karla Pérez Portilla (comps.), *Derecho internacional de los derechos humanos. Textos básicos*, 2a. ed., México, Porrúa/CNDH, 2003, tomo I.
- y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, 2011e.
- , “Las obligaciones del Estado en el artículo 1 de la Constitución mexicana”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, 2011f.
- CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, “El significado de la aceptación de la competencia de los comités de Naciones Unidas, facultados para decidir peticiones individuales en materia de derechos humanos y su previsible impacto en la impartición de justicia en México”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 1, México, enero-junio de 2003.
- , “La aplicación judicial de los tratados internacionales de derechos humanos”, en Ricardo Méndez Silva (coord.), *Derecho internacional de los derechos humanos. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, IJ-UNAM, 2002.
- CIENFUEGOS SALGADO, David, “La esclavitud en México”, *Lex. Difusión y Análisis*, núm. 97, México, julio de 2003.
- COMISIÓN CIUDADANA DE ESTUDIOS CONTRA LA DISCRIMINACIÓN, *La discriminación en México: por una nueva cultura de la igualdad*, México, 2001.
- COURTIS, Christian (comp.), *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Buenos Aires, Ediciones del Puerto, 2006.
- , *El mundo prometido. Escritos sobre derechos sociales y derechos humanos*, México, Fontamara, 2009.
- et al. (comps.), *Protección internacional de derechos humanos. Nuevos desafíos*, México, Porrúa/ITAM, 2005.
- CRAVEN, Matthew, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A Perspective on its Development*, Oxford, Clarendon Press, 1995.
- CRUZ PARCERO, Juan Antonio, “Derechos morales: concepto y relevancia”, *Isonomía*, núm. 15, México, octubre de 2001.
- , “Derechos colectivos”, en Miguel Carbonell (coord.), *Diccionario de derecho constitucional*, 3a. ed., México, Porrúa/UNAM, 2009, tomo I.

- , “Sobre el concepto de derechos colectivos”, *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 12, Madrid, 1998.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro, “Formación y evolución de los derechos fundamentales”, en *La curiosidad del jurista persa, y otros escritos sobre la Constitución*, Madrid, CEPC, 1999.
- DE ASÍS ROIG, Rafael, “La igualdad en el discurso de los derechos”, en José López García, José Antonio y J. Alberto del Real (eds.), *Los derechos: entre la ética, el poder y el derecho*, Madrid, Dykinson, 2000.
- DÍEZ PICAZO, Luis María, “Sobre la igualdad ante la ley”, en *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, Madrid, CEPC/UCM/Tribunal Constitucional, 2002, tomo I.
- , *Sistema de derechos fundamentales*, Madrid, Civitas, 2003.
- DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis, *La racionalidad de las leyes penales*, Madrid, Trotta, 2003.
- DULITZKY, Ariel, “Alcance de las obligaciones internacionales de los derechos humanos”, en Claudia Martín et al. (comps.), *Derecho internacional de los derechos humanos*, México, Fontamara/UIA, 2004.
- , “La Convención Americana de Derechos Humanos y los Estados Federales: algunas reflexiones”, en Vv. AA., *Defensa de la Constitución, garantismo y controles. Libro en reconocimiento al doctor Germán J. Bidart Campos*, Buenos Aires, Ediar, 2003.
- DWORKIN, Ronald, “Eguaglianza”, en *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, vol. III, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1993a.
- , *Virtud soberana. Teoría y práctica de la igualdad*, Barcelona, Paidós, 2003.
- , *Los derechos en serio*, Barcelona, Planeta-Agostini, 1993b.
- EIDER, Absjorn, “Realización de los derechos económicos y sociales. Estrategia del nivel mínimo”, en *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, núm. 43, Ginebra, diciembre de 1989.
- FERRAJOLI, Luigi, *Democracia y garantismo*, 2a. ed., Madrid, Trotta, 2010, pp. 60 y ss.
- , “Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global”, en Miguel Carbonell (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, 2a. ed., México, IJ-UNAM/Porrúa, 2002a.
- , *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999.
- , “Garantías”, *Jueces para la Democracia*, núm. 38, Madrid, julio de 2002b.
- et al., *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, 4a. ed., Madrid, Trotta, 2009a.
- , *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, 9a. ed., Madrid, Trotta, 2009b.
- FERRER MACGREGOR, Eduardo, *Juicio de amparo e interés legítimo: la tutela de los derechos difusos y colectivos*, México, Porrúa, 2003.
- y Fernando Silva García, *Los feminicidios de Ciudad Juárez ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Campo Algodonero*, México, Porrúa/UNAM, 2011.
- , “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, 2011.
- FERRERES COMELLA, Víctor, *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia (Una perspectiva jurisprudencial)*, Madrid, Civitas, 2002.
- FIX ZAMUDIO, Héctor, “Breves reflexiones sobre el concepto y el contenido del derecho procesal constitucional”, en Eduardo Ferrer MacGregor (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa, 2003, tomo I.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *La corte interamericana de derechos humanos*, México, Porrúa, 2007.

- \_\_\_\_\_ y Julieta Morales Sánchez, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, México, Porrúa, 2011a.
- \_\_\_\_\_ y Julieta Morales Sánchez, “Consideraciones sobre el principio de legalidad penal en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 24, México, enero-junio de 2011b.
- \_\_\_\_\_ y Mauricio del Toro Huerta, *México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Decisiones y transformaciones*, México, Porrúa/UNAM, 2011.
- \_\_\_\_\_, “Reparaciones de fuente internacional por violaciones de los derechos humanos”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, 2011c.
- GARGARELLA, Roberto, “Justicia penal y desigualdad social”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 188, Madrid, diciembre de 2008.
- GARZÓN VALDÉS, Ernesto, “¿Cuál es la relevancia moral del concepto de dignidad humana?”, en *Propuestas*, Madrid, Trotta, 2011.
- \_\_\_\_\_, *Instituciones suicidas. Estudios de ética y política*, México, Paidós/UNAM, 2000.
- \_\_\_\_\_, “Representación y democracia”, en *Derecho, ética y política*, Madrid, CEC, 1993.
- GASCÓN ABELLÁN, Marina, “Interpretación conforme (con la Constitución)”, en VV. AA., *Diccionario de derecho constitucional*, 3a. ed., México, Porrúa/UNAM, 2009, tomo II.
- GERSTMANN, Evan, *Same-sex Marriage and the Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- GIDI, Antonio, y Eduardo Ferrer MacGregor (coords.), *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos*, México, Porrúa, 2003.
- GIMÉNEZ GLUCK, David, *Juicio de igualdad y tribunal constitucional*, Barcelona, Bosch, 2004.
- GÓMEZ MONTORO, Ángel J., “La titularidad de derechos fundamentales por personas jurídicas: un intento de fundamentación”, en *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, Madrid, CEPC/UCM/Tribunal Constitucional, 2002, tomo I.
- GONZÁLEZ BELLFUSS, Markus, *Tribunal Constitucional y reparación de la discriminación normativa*, Madrid, CEPC, 2000.
- \_\_\_\_\_, *El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Navarra, Aranzadi, 2003.
- GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge, Pilar Hernández y Alfredo Sánchez Castañeda, “La pluralidad de los grupos vulnerables: un enfoque interdisciplinario”, en Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas (coords.), *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*, México, IJ-UNAM, 2001.
- GRIGOLO, Michele, “Sexualities and the ECHR: Introducing the Universal Sexual Legal Subject”, *European Journal of International Law*, vol. 14, núm. 5, 2003, disponible en <http://www.ejil.org/pdfs/14/5/446.pdf>.
- GROPPI, Tania, “¿Hacia una justicia constitucional “dúctil”? Tendencias recientes de las relaciones entre Corte Constitucional y jueces comunes en la experiencia italiana”, en Eduardo Ferrer MacGregor (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 3a. ed., México, Porrúa Hermanos, 2002, tomo I.
- GUASTINI, Riccardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, 9a. ed., México, Porrúa/UNAM, 2010.
- \_\_\_\_\_, “Tres problemas para Luigi Ferrajoli”, en Luigi Ferrajoli et al., *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, 4a. ed., Madrid, Trotta, 2009.

- , “La Constitución como límite a la legislación”, en Miguel Carbonell (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, 3a. ed., México, IJ-UNAM/Porrúa, 2005
- HÁBERLE, Peter, *Constitución como cultura*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002.
- , *Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura*, Madrid, Tecnos, 2000.
- HESSE, Konrad, “Significado de los derechos fundamentales”, en Ernst Benda, W. Maihofer, H.J. Vogel, K. Hesse y W. Heyde, *Manual de derecho constitucional*, Madrid, IVAP/Marcial Pons, 1996.
- HOLMES, Stephen, y Cass Sunstein, *El costo de los derechos*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011.
- JESCH, Dietrich, *Ley y administración*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1978.
- JIMÉNEZ DE ASUA, Luis, *Tratado de derecho penal*, 4a. ed., Buenos Aires, Losada, 1964, tomo II.
- LAPORTA, Francisco J., “El principio de igualdad: introducción a su análisis”, *Sistema*, núm. 67, Madrid, 1985.
- , “Problemas de la igualdad”, en Amelia Valcárcel (comp.), *El concepto de igualdad*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, 1994.
- LOPERA MESA, Gloria Patricia, *Principio de proporcionalidad y ley penal. Bases para un modelo de control de constitucionalidad de las leyes penales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.
- MARAVALL, José María (ed.), *Dimensiones de la desigualdad*, Madrid, Visor, 1999.
- MARTÍN, Claudia et al. (comps.), *Derecho internacional de los derechos humanos*, México, Fontamara/UIA, 2004.
- MARTÍN VIDA, María Ángeles, *Fundamento y límites constitucionales de las medidas de acción positiva*, Madrid, Civitas, 2003.
- MCCRUDEN, Christopher (ed.), *Anti-Discrimination Law*, Nueva York, New York University Press, 1991.
- MENÉNDEZ, Aurelio (dir.), *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de derecho*, Madrid, Thomson/Civitas, 2004.
- MIRANDA ESTRAMPES, Manuel, “El populismo penal (análisis crítico del modelo penal securitario)”, *Jueces para la Democracia*, núm. 58, Madrid, marzo de 2007.
- , “Notas sobre el origen y la evolución de los derechos humanos”, en José Antonio López García y J. Alberto del Real (eds.), *Los derechos: entre la ética, el poder y el derecho*, Madrid, Dykinson, 2000.
- PÉREZ LUÑO, Antonio E., *Los derechos fundamentales*, 4a. ed., Madrid, Tecnos, 1991.
- PÉREZ PORTILLA, Karla, *Principio de igualdad: alcances y perspectivas*, México, IJ-UNAM/Conapred, 2005.
- PISARELLO, Gerardo, *Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, Barcelona, Icaria, 2003.
- , *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, Madrid, Trotta, 2007.
- PRIETO SANCHÍS, Luis, “Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 22, Madrid, 1995, pp. 15-65.
- , *La filosofía penal de la Ilustración*, México, INACIPE, 2003.
- REY MARTÍNEZ, Fernando, *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, Madrid, McGraw-Hill, 1995.
- , “Principales problemas jurídico-constitucionales que afectan a las mujeres en las relaciones de trabajo”, en Vv. AA., *Mujer y Constitución en España*, Madrid, CEPC, 2000a.
- , “El principio de igualdad y el derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo”, *ABZ. Información y Análisis Jurídicos*, núm. 121, Morelia, 2000b.

- RODRÍGUEZ PIÑERO, Miguel, “Nuevas dimensiones de la igualdad: no discriminación y acción positiva”, *Persona y Derecho*, núm. 44, 2001.
- \_\_\_\_\_, y María F. Fernández López, *Igualdad y discriminación*, Madrid, Tecnos, 1986.
- RODRÍGUEZ RUIZ, Blanca, “Discriminación y participación”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 110, Madrid, octubre de 2000.
- ROSENFELD, Michel, *Affirmative Action and Justice. A Philosophical and Constitutional Inquiry*, New Haven, Yale University Press, 1991.
- \_\_\_\_\_, “Igualdad y acción afirmativa para las mujeres en la Constitución de los Estados Unidos”, en Vv. AA., *Mujer y Constitución en España*, Madrid, CEPC, 2000.
- \_\_\_\_\_, “Hacia una reconstrucción de la igualdad constitucional”, en Miguel Carbonell (comp.), *El principio constitucional de igualdad. Lecturas de introducción*, México, CNDH, 2003.
- RUBIO LLORENTE, Francisco, “La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Introducción”, en *La forma del poder*, Madrid, CEC, 1993.
- \_\_\_\_\_, “Igualdad”, en Manuel Aragón (coord.), *Temas básicos de derecho constitucional*, Madrid, Civitas, 2001, tomo III.
- RUIZ MIGUEL, Alfonso, “Discriminación inversa e igualdad”, en Amelia Valcárcel (comp.), *El concepto de igualdad*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, 1994.
- \_\_\_\_\_, “La igualdad en la jurisprudencia del tribunal constitucional”, *Doxa*, núm. 19, Alicante, 1996.
- \_\_\_\_\_, “La igualdad política”, *Derechos y libertades*, núm. 11, Madrid, enero-diciembre de 2002.
- \_\_\_\_\_, “Sobre el concepto de igualdad”, en Miguel Carbonell (comp.), *El principio constitucional de igualdad. Lecturas de introducción*, México, CNDH, 2003.
- SAÍZ ARNAÍZ, Alejandro, *La apertura constitucional al derecho internacional y europeo de los derechos humanos. El artículo 10.2 de la Constitución española*, Madrid, CGPJ, 1999.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, “Del estado de excepción a la suspensión constitucionalizada. Reflexiones sobre la reforma al artículo 29 de la Constitución mexicana”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, 2011.
- SERNA DE LA GARZA, José María, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, IIJ-UNAM, 2008.
- TARELLO, Giovanni, *Storia della cultura giuridica moderna, vol. I. Assolutismo e codificazione del diritto*, Bolonia, Il Mulino, 1976.
- TORBISCO, Neus, “El debate sobre los derechos colectivos de las minorías culturales. Una reflexión sobre la adecuación de las premisas teóricas”, en Miguel Carbonell, Juan Antonio Cruz Parcero y Rodolfo Vázquez (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, 3a. ed., México, Porrúa/UNAM, 2000.
- TRIBE, Laurence, “Lawrence vs. Texas: the ‘Fundamental Right’ that Dares Not Speak its Name”, *Harvard Law Review*, núm. 117, 2004.
- VÁZQUEZ, Luis Daniel, y Sandra Serrano, “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, 2011.
- Vv. AA., *Defensa de la Constitución, garantismo y controles. Libro en reconocimiento al doctor Germán J. Bidart Campos*, Buenos Aires, Ediar, 2003.

- VILLÁN DURÁN, Carlos, *Curso de derecho internacional de los derechos humanos*, Madrid, Trotta, 2002.
- WESTEN, Peter, *Speaking of Equality. An Analysis of the Rhetorical Force of 'Equality' in Moral and Legal Discourse*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
- WIEVIORKA, Michel, *El espacio del racismo*, Barcelona, Paidós, 1992.
- YOUNG, Iris Marion, *La justicia y la política de la diferencia*, traducción de Silvina Álvarez, Madrid, Ediciones Cátedra, 2000, cap. II.



## Artículo 1º

### Trayectoria constitucional

#### 1º *Primera reforma*

*Diario Oficial de la Federación*: 14-VIII-2001

LVIII LEGISLATURA (1-IX-2000/31-VIII-2003)  
Presidencia de Vicente Fox Quesada, 1-XII-2000/30-XI-2006

En la reforma se reproduce el texto normativo vigente del propio artículo y se integra al mismo, para quedar como el segundo párrafo de éste, el artículo segundo de la Constitución de 1917, que prohíbe la esclavitud y otorga protección constitucional a todo individuo en calidad de esclavo que entre al territorio nacional.

El segundo párrafo añadido (tercer párrafo del artículo), consagra el principio de la no discriminación fundamentándose en la igualdad de la dignidad humana por primera vez, con base en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial,<sup>63</sup> la cual serviría para su redacción final.

#### *Segunda reforma*

*Diario Oficial de la Federación*: 04-XII-2006

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)  
Presidencia de Vicente Fox Quesada, 1-XII-2000/30-XI-2006

En el tercer párrafo se cambia la clasificación “las capacidades diferentes” por “las discapacidades” como condiciones de posible discriminación.

<sup>63</sup>Aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, mediante resolución 2106ª (XX), el 21 de diciembre de 1965. Aprobada por el Senado de la República el 6 de diciembre de 1973 y ratificada por México el 20 de febrero de 1975. Véase *Diario Oficial de la Federación*, 13 de junio de 1975, en cuyo artículo primero dice: “Por discriminación racial debe entenderse toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades, en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”, disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2001/abr/DictaLeyIndigena.html>.

## *Tercera reforma*

*Diario Oficial de la Federación*: 10-VI-2011

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, I-XII-2006/30-XI-2012

Se cambia la denominación del artículo y se establecen derechos humanos y principios: De los Derechos Humanos y sus Garantías; el fundamento de la universalidad, y el principio de interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En el marco de la reforma constitucional de derechos humanos, en el párrafo primero se cambia el término de “individuo” por el de “persona”; se incorpora el reconocimiento del goce de los derechos humanos recogidos en tratados internacionales reconocidos por México, así como las garantías para su protección.

Se adicionan dos nuevos párrafos, el segundo y el tercero. En el segundo, incorpora la interpretación de las normas relativas a derechos humanos bajo el principio *pro personae*. El tercero, establece las obligaciones a cargo de todas las autoridades de respeto, protección y reparación de violaciones a los derechos humanos bajo los principios de: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. El párrafo quinto, antes tercero, señala ahora de manera explícita la prohibición de no discriminación por motivo de preferencias sexuales de las personas.



## Artículo 2º

### Introducción histórica

Por **Alonso Guerrero Galván** y **Luis René Guerrero Galván**

El artículo 2º constitucional resume una de las reivindicaciones más importantes que se han hecho en México sobre justicia social, pues reconoce la deuda histórica de la nación mexicana para con los pueblos indígenas que ya ocupaban el territorio hace 5,000 años.<sup>1</sup> Sin embargo, como toda reivindicación, supone una lucha continua por el reconocimiento de derechos que habían sido ignorados desde el momento mismo de la fundación del Estado nacional mexicano.

México nace como nación tras la lucha revolucionaria independentista en la que participaron miles de indígenas de diferentes partes del país;<sup>2</sup> lo paradójico es que el régimen que emergió de la violencia fue un Estado monocultural, eurocéntrico, que vio en el Estado francés el modelo a seguir, por lo que excluyó de su estructura las formas organizativas de los pueblos indígenas.<sup>3</sup> Ya en la época virreinal se había impuesto un régimen separado entre las repúblicas de indios y los

<sup>1</sup>En la súper área cultural de Mesoamérica, que abarca de Sonora (México) a Nicoya (Costa Rica), el maíz fue uno de los pilares alimenticios de la sociedad, y éste fue domesticado alrededor del 5,000 a. C., por grupos probablemente relacionados con las lenguas otomangues. A partir de entonces, surgieron desarrollos culturales en las distintas regiones (Norte, Occidente, Guerrero, Centro, Golfo, Oaxaca, Sureste), que se apropiaron de la agricultura y comenzaron a producir cerámica (2,500 a. C.), convirtiéndose durante el proceso en sabios astrónomos con grandes ciudades construidas según el paso de los astros y las victorias guerreras obtenidas; el periodo de esplendor o clásico de estas civilizaciones varía dependiendo la región, pero generalmente ocurrió entre el 200 y el 900 d. C. La historia de los grupos mesoamericanos se transformó radicalmente en 1521 a raíz de la conquista española de la ciudad de México-Tenochtitlán, comenzando con este hecho el sometimiento de dichos pueblos y la historia de los virreinos ultramarinos de las coronas española y portuguesa.

<sup>2</sup>Las rebeliones indígenas pulularon antes, durante y después del conflicto independentista. Véase Miguel León-Portilla, *Independencia, Reforma, Revolución éy los indios qué?*, México, UNAM/Conaculta, 2011.

<sup>3</sup>Para una discusión profunda sobre el tema véase Germán Sandoval Trigo, "Los derechos humanos como descolonización y luchas sociales", en *Métodos, Revista*

2º

### Sumario Artículo 2º

Introducción histórica <b>Alonso Guerrero Galván</b> y <b>Luis René Guerrero Galván</b> . . . . .	291
Texto constitucional vigente. . . . .	296
Comentario <b>Jorge Alberto González Galván</b> Introducción . . . . .	300
Reconstrucción histórica. . . . .	301
Marco teórico conceptual. . . . .	301
Análisis exegético. . . . .	302
Desarrollo legislativo . . . . .	306
Desarrollo jurisprudencial. . . . .	309
Derecho comparado . . . . .	315
Derecho internacional . . . . .	317
Conclusiones a la edición de 2005 . . . . .	320
Conclusiones a la edición de 2016 . . . . .	322
Bibliografía a la edición de 2005 . . . . .	324
Bibliografía a la edición de 2016 . . . . .	325
Trayectoria constitucional . . . . .	329

ayuntamientos españoles, los pueblos de indios y los pueblos de españoles, por lo que a cada grupo de la población se le reconocían ciertos derechos y contaban con sus propios tribunales, sin que hubiera una amplia aceptación por las personas surgidas de la mezcla de estas poblaciones (mestizos y demás castas), ni tampoco por los hijos de emigrados de Europa y nacidos en México (criollos), que van a resultar favorecidos en este proceso de universalización de derechos.

Como los pueblos indígenas no fueron contemplados dentro del nacimiento del Estado nacional, no formaron parte de su contrato social; se buscó su integración a partir de un proceso de universalización, que no tenía como fin la adhesión de los indígenas, en términos de la suma de sus características culturales, sino desde una racionalidad formal, causal, que permitió el nacimiento de México como un Estado constitucional, pero que se basó en la negación del otro, legitimándose y capitalizándose por medio del sometimiento, el despojo y la apropiación de los recursos de los pueblos ya antes conquistados y sometidos durante el virreinato. La gran diferencia es que en el siglo XIX hacen esta nueva fundación nacional tomando al liberalismo como imposición y como principio de totalidad que suplanta el principio de totalidad de rey.

El indio quedó como subalterno tras la Constitución de 1824, se reivindicó como aglutinante histórico-cultural a los antepasados mexicanos (a los indios muertos),<sup>4</sup> pero se reconoció tácitamente que todo el derecho válido sería el heredado del *ius commune*, por lo que cualquier otra experiencia jurídica y cultural sería negada.<sup>5</sup> Es decir, los criollos se “auto” autorizaron para hablar por el otro, razón por la cual crearon un derecho con una base jurídica europea que buscaba poner límites al poder y su contención a partir de su división en tres poderes.<sup>6</sup> A decir de Germán Sandoval, el liberalismo incluye a los actores, pero los condiciona, de tal manera que su propio actuar legitima al Estado de derecho.

---

*electrónica de investigación aplicada en derechos humanos*, México, año 3, núm. 6, enero-junio de 2014, p. 7-36, disponible en [http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2016/04/metodhos\\_06.pdf](http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2016/04/metodhos_06.pdf).

<sup>4</sup>Inspirada en la heráldica europea, la Suprema Junta Americana de 1811 utilizó el águila en su sello oficial, la cual sería retomada en 1813 por las fuerzas insurgentes, quienes la reinterpretan y proponen como su bandera el símbolo aglutinante de la nación, lo que sería el águila parada sobre un nopal, que los aztecas habían recibido como señal de la tierra prometida ofrecida por su dios Huizilopchtli. En 1815, esta imagen sería ratificada por José María Morelos y Pavón, quien proclamó los primeros decretos relativos a los símbolos patrios, pero sería el Congreso Constituyente de 1823 el que decretó, el 14 de abril, que se hiciera el águila de perfil, retomando la plástica indígena, con las ramas de encino que representa la fuerza y el laurel de la victoria, por lo que Guadalupe Victoria acuñó al año siguiente la primera moneda con el águila azteca.

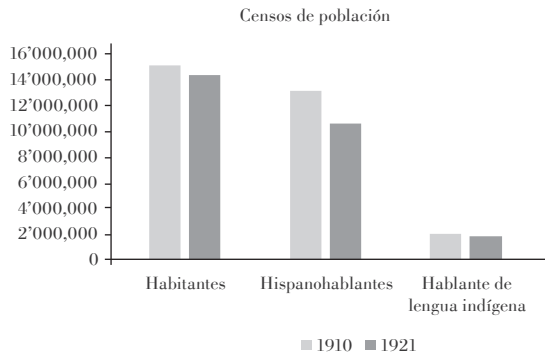
<sup>5</sup>La Constitución federal decretada el 4 de octubre de 1824 comienza diciendo: “En el nombre de Dios todopoderoso, autor y supremo legislador de la sociedad. El congreso general constituyente de la nación mexicana, en desempeño de los deberes que le han impuesto sus comitentes para fijar su independencia política, establecer y afirmar su libertad, y promover su prosperidad y gloria, decreta lo siguiente”. En su título I, sección única, artículo 3º, menciona que: “La religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. La nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra”; y en su título II, sección única, artículo 4º, determina que: “La Nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”; y en el 5º determina que esta nación está formada por entidades mayores a los pueblos: “las partes de esta federación son los Estados [20] y territorios [7 contando a Tlaxcala]”.

<sup>6</sup>“Se divide el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial” (artículo 6º); “se deposita el Poder Legislativo de la Federación en un Congreso General. Este se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores” (título III, sección primera, artículo 7º); “se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación en un solo individuo, que se denominará presidente de los Estados Unidos Mexicanos” (título IV, sección primera, artículo 74º); “el Poder Judicial de la Federación residirá en una Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de circuito, y en los juzgados de distrito” (título V, sección primera, artículo 123).

Según este autor, el liberalismo colonial que surge al interior del Estado mexicano otorga igualdades abstractas (Constitución y ley) y desigualdades concretas (acceso a la justicia), lo que limita a los actores por su propia naturaleza o condición, incluso la lengua (el español) en que están escritas las leyes es inaccesible para el total de la población. Las libertades son generales y las restricciones son particulares.

La población indígena que se calcula para 1810 sobrepasaba los dos millones de habitantes, mientras que los demás grupos —mestizos, criollos, extranjeros, negros y castas— apenas llegaban a esta cifra.<sup>7</sup> Este último sector tuvo un aumento impresionante en el primer censo de 1895 (cerca de un 81 por ciento), en el que se registró a 12'440,478 habitantes presentes, de los cuales 10'573,874 (83 por ciento de la población total) hablaba castellano y 2'034,712 (16 por ciento) eran hablantes de 53 idiomas indígenas registrados en la época, registrándose el crecimiento de la población indígena en 85 años cercano al 0.01 por ciento. La forma en que se mantuvieron muchos de los pueblos y comunidades fue aislándose, autocentrándose en sus propios sistemas organizativos (heredados del virreinato), en su cosmovisión y su interacción con el territorio, institucionalizando una resistencia indígena marginal enclavada en zonas de refugio, en las que un centro mestizo ejercía relaciones dominicales.

En 1910 se censaron un total de 15'160,369 habitantes, cifra que había disminuido un cinco por ciento para el final de la Revolución Mexicana, pues el censo de 1921 registró 14'334,780; el número de hispanohablantes pasó de 13,143,372 (86 por ciento) a 10,582,606 (73 por ciento), es decir, se registró un descenso de 17 por ciento con respecto al año de inicio del conflicto armado; mientras que los hablantes de lenguas indígenas pasaron de 1'960,369 (14 por ciento) a 1'820,844 (17 por ciento), por lo que registraron un descenso del 7 por ciento. La participación de los pueblos y comunidades en el conflicto armado les valió los beneficios (y maleficios) de la Reforma Agraria.<sup>8</sup>



<sup>7</sup>Véase Gerhard Peter, *Geografía histórica de la Nueva España*, México, UNAM, 2000.

<sup>8</sup>La Revolución Mexicana tuvo como objetivo político primordial el sufragio efectivo y la no reelección, pero también incluía planteamientos de tipo social y económico, como la lucha contra el latifundio en favor de una reforma agraria, la protección del trabajo, la reivindicación nacional de los recursos naturales y el reconocimiento de derechos sociales a campesinos y obreros. Véase Jorge Sayeg Helú, *El constitucionalismo social mexicano*, México, UNAM/Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1978, tomo II, cap. XXXIV.

En la Constitución de 1917 se reconocieron nuevamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas, pues en el Título I, capítulo primero, artículo 27, fracción VI, señala:

Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituído o restituyeren, conforme a la ley del 6 de enero de 1915.

Tras la institucionalización de la Revolución la nación se encontró con el problema del indio: ¿cómo integrar a esta población, estas tribus, que no necesariamente comparten las características culturales previstas en la Constitución de 1917 (como saber leer y escribir en español) necesarias para ejercer su ciudadanía?

En 1920 José Vasconcelos, rector de la entonces Universidad Nacional de México, pensó en la inclusión homogeneizadora de la educación masiva, y propuso la creación de la Secretaría de Educación Pública y Bellas Artes, para llevar las letras y la lengua española a toda la población. Buscando la unidad del *Ulises criollo*, fundó las primeras escuelas normales rurales que más tarde se transformarían en las Escuelas Regionales Campesinas, y dos años después incluyó un Departamento de Educación y Cultura Indígena con jurisdicción nacional, en el que se formaron las misiones rurales por medio de voluntariado, que prohibieron el uso de las lenguas indígenas dentro de las aulas.

En 1939 se fundó el Instituto Nacional de Antropología e Historia, con la misión de conocer e identificar esta otredad histórica (los indios muertos), para instalarla en los cimientos y antecedente del Estado nacional, pero sería hasta después de 1940 que el gobierno cardenista crearía una serie de instituciones para integrar a los indios vivos de manera asimiladora, como el Instituto Nacional Indigenista (hoy Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas). Será casi ochenta años después,<sup>9</sup> hasta las reformas constitucionales de 1983 cuando se eleve a este rango el Convenio 169 (1989), sobre pueblos indígenas y tribales, ratificado el 5 de septiembre de 1990 y publicado el 3 de octubre de 1990 en México, pero promulgado hasta el 24 de enero de 1991.<sup>10</sup> En este momento el derecho indígena ya no sólo incide en el Derecho constitucional mexicano, sino también en el Derecho internacional.

A pesar de estos convenios, las reformas de 1992 (artículo 4º, DOF: 28-I-92) no cumplieron con el requisito de la consulta previa de los pueblos indígenas y tampoco

<sup>9</sup>En la Constitución de 1824 el artículo 2º contiene el territorio nacional, que “comprende el que fue del virreinato llamado antes Nueva España [...] con los terrenos anexos é islas adyacentes en ambos mares. Por una ley constitucional se hará una demarcación de los límites de la federación, luego que las circunstancias los permitan” (título I, sección única). En cambio, en la Constitución de 1857 el Título I, sección I, artículo 2º, consigna la abolición de la esclavitud, diciendo que “en la república todos nacen libres. Los esclavos que pisen el territorio nacional, recobrarán, por ese solo hecho, su libertad, y tienen derecho a la protección de las leyes”. Este mismo espíritu lo conserva la Constitución de 1917, cuyo artículo 2º señala que “está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos”, pero no se menciona en este artículo la composición de la población hasta la llamada Reforma Indígena de 2001.

<sup>10</sup>Véase Jorge Alberto González Galván, “Artículo 2º. Comentario”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión/IFE/MAPOrrúa, 2012, pp. 24 y 25.

llenaron las expectativas de las comunidades, que hartas de las condiciones de miseria y marginación, se organizaron en el movimiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1994. Las conversaciones de paz con el Estado quedaron plasmadas en los Acuerdos de San Andrés, los cuales fueron presentados al Congreso hasta que se dio la alternancia política, resultando en la en la llamada Reforma Indígena de 2001.

Con ella se cambió el texto de la composición nacional del artículo 4º al 2º, y se reconoció un nuevo paradigma pluricultural para la nación mexicana, “sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”, a los cuales se les reconoce su derecho a tener una “identidad indígena”, a la libre autodeterminación en cuestión de sistemas jurídicos tradicionales, en preservar y enriquecer sus lenguas, a que se les consulte en proyectos que involucren su territorios y recursos, así como acceder en igualdad de condiciones a la jurisdicción del Estado y a los servicios brindados por éste en cuanto a educación y salud.

Hoy en día hay una lucha constante por el reconocimiento de estos derechos, los cuales, en la práctica, según lo analiza Germán Salvador Trigo, no dejan de ser tratados como derechos de subalternos que la Corte resignifica y tiene que traducir a sus términos, desarrollando una política de inclusión determinada por la propia institución, la cual no termina de incluir a los indígenas sin destruir su particularidad cultural. El proceso de judicialización de la lucha indígena implica el reconocer y validar el Estado de derecho, pero se tiene que trabajar en una construcción equitativa de la legislación, reconociendo los sistemas jurídicos indígenas como fuente del Derecho y evitando que un grupo social principal o mayoritario determine las reglas de un grupo que considera subalterno.

La plena ciudadanía implica el reconocimiento del derecho, el problema es que muchos de estos derechos indígenas no se pueden ejecutar, pues no existen los canales y protocolos necesarios, por lo que estos derechos se demandan y no necesariamente se reconocen por el Estado, por lo que se tienen que litigar. Las sociedades indígenas de la actualidad se encuentran en constante transformación y visibilización político-jurídica, lo que les ha permitido hacer una resignificación de sus derechos, como en el caso de la comunidad *p'urhépecha* de Cherán, Michoacán, encontrando en la legalidad y el amparo constitucional el fundamento político que los reconoce como parte de este Estado mexicano.



## Artículo 2º

Texto constitucional vigente

2º *Artículo 2º.* La Nación Mexicana es única e indivisible. La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

- A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:
  - I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
  - II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.
  - III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados

y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.<sup>11</sup>

**IV.** Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

**V.** Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

**VI.** Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

**VII.** Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

**VIII.** Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

**B.** La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.<sup>12</sup>

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

<sup>11</sup>Fración reformada, *DOF*: 22-05-2015 y 29-01-2016.

<sup>12</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 29-01-2016.

- I.** Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.
- II.** Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.
- III.** Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.
- IV.** Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.
- V.** Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.
- VI.** Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.
- VII.** Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.
- VIII.** Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

**IX.** Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.<sup>13</sup>

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.<sup>14</sup>

<sup>13</sup>Fracción reformada, *DOF*: 29-01-2016.

<sup>14</sup>Artículo reformado, *DOF*: 14-08-2001.

## Artículo 2º

Comentario por **Jorge Alberto González Galván**

2º

### Introducción

El artículo 2º de la Constitución se reformó en 2001 para reconocer los derechos de los pueblos indígenas.<sup>15</sup> El Gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) acordaron los siguientes temas de discusión, con el fin de que, al agotando la discusión de cada uno, se enviara la iniciativa correspondiente al Congreso de la Unión para su aprobación: I. Derechos y Culturas Indígenas, II. Democracia y Justicia, III. Desarrollo, y IV. Mujeres Indígenas.<sup>16</sup>

La Comisión de Concordia y Pacificación para el estado de Chiapas (Cocopa), después de agotada la discusión del primer tema, elabora la iniciativa de reforma constitucional correspondiente el 29 de noviembre de 1996, a la cual el Gobierno federal hace algunas observaciones el 2 de febrero de 1998, que el EZLN no acuerda y la Iniciativa no se presenta al Congreso.<sup>17</sup>

Hasta el 5 de diciembre de 2000 el Ejecutivo federal en turno envía la Iniciativa al Congreso de la Unión tal como la elaboró la Cocopa.<sup>18</sup> El Senado de la República, como Cámara de origen, realizó el dictamen de reforma constitucional que aprobó y lo mismo hicieron la Cámara de Diputados federal y la mayoría de las locales, para que se publicara la reforma en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001.

En este trabajo vamos a analizar los antecedentes históricos de la reforma, el marco teórico conceptual que debe tomarse en cuenta para interpretarla, el contenido del

<sup>15</sup> Decreto por el que aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1º, se reforma el artículo 2º, se deroga el párrafo primero del artículo 4º; se adicionan un sexto párrafo al artículo 18º, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, primera sección, México, 14 de agosto de 2001, p. 2-4, disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=762221&fecha=14/08/2001](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=762221&fecha=14/08/2001).

<sup>16</sup>Acuerdos de San Andrés Larráinzar, en [www.ezlnaldf.org](http://www.ezlnaldf.org); Enlace zapatista, “EZLN: *El diálogo de San Andrés y los derechos y cultura indígena. Punto y seguido*”, disponible en <http://enlacezapatista.ezln.org.mx/1996/02/15/el-dialogo-de-san-andres-y-los-derechos-y-cultura-indigena-punto-y-seguido/>.

<sup>17</sup>“Observaciones del Gobierno Federal...”, en [www.ezln.org](http://www.ezln.org); Magdalena Gómez, “A propósito de las objeciones oficiales y oficiosas. Lo que debe usted saber de la iniciativa de la Cocopa”, en *La Jornada*, 8 de abril de 2001, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2001/04/08/mas-cocopa.html>.

<sup>18</sup>“Ayer, en su discurso de toma de posesión, el presidente Vicente Fox adelantó que su primer acto de gobierno en materia legislativa será enviar la próxima semana al Congreso de la Unión, “como iniciativa de ley, el documento elaborado por la Cocopa, que sintetiza los acuerdos de San Andrés”, que firmaron el pasado gobierno y el EZLN, pero que hasta el jueves el jefe del Ejecutivo federal se negó a ratificar.” Véase Elio Henríquez y David Aponte, “Ordena Fox el retiro de 53 retenes en tres zonas de Chiapas”, en *La Jornada*, 2 de diciembre de 2000, en [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx), consulta del 16 de junio de 2005.

artículo 2º en relación con la definición del sujeto de los derechos y el reconocimiento de los pueblos indígenas como entidades de derecho público y de interés público. Asimismo, analizaremos el desarrollo jurisprudencial y el marco legislativo nacional e internacional de los derechos indígenas.

### Reconstrucción histórica

La materia indígena en la Constitución estaba contenida en el artículo 4º (reforma de 1992).<sup>19</sup> En éste se establecía que la nación mexicana era pluricultural con base en la existencia de los pueblos indígenas y mandataba la reglamentación de su organización interna, del acceso a la justicia del Estado y se reconocía la aplicación del derecho indígena en materia agraria.

La reforma indígena de 1992 se aprobó en el contexto del Quinto Centenario del Descubrimiento-Encuentro-Conquista de América. México llegó a esta fecha sin tener un reconocimiento constitucional de sus pueblos indígenas, siendo el país latinoamericano con mayor población indígena en el continente. Con la reforma se salvó esta coyuntura, pero la reforma estructural nunca llegó. Lo que se nos vino encima no fue el anunciado acceso al primer mundo con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con los estados de Norteamérica en enero de 1994, sino la realidad indígena, es decir, nuestro acceso al cuarto mundo.

A partir de 1994, con la insurrección zapatista en el estado de Chiapas, se presenta un caso históricamente inédito: los indígenas comienzan a entablar un diálogo con el Gobierno federal para acordar el reconocimiento constitucional de los derechos indígenas. El primer fruto de este diálogo es la reforma constitucional de 2001, cuyo marco teórico conceptual vamos a analizar.

### Marco teórico conceptual

El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas modifica el modelo constitucional concebido desde el siglo XIX. Este modelo estableció las bases de un proyecto de sociedad —Estado y derecho— monocultural, es decir, sin distinciones de raza, origen o pertenencia étnica.

El siglo XXI mexicano rompe con esta tradición e incorpora el principio de la diferencia cultural como uno de sus pilares, por ello la sociedad, el Estado y el derecho, deben ser ahora pluriculturales. Si tomamos la propuesta teórica de Carl Schmitt de considerar que las normas constitucionales establecen implícitamente principios políticos fundamentales, veremos que el artículo 2º establece tres nuevos principios: el

<sup>19</sup>“Decreto por el que se reforma el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, del 28 de enero de 1992, disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4646755&fecha=28/01/1992](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4646755&fecha=28/01/1992).

principio del pluralismo cultural, el principio del pluralismo político y el principio del pluralismo jurídico.<sup>20</sup>

*El principio del pluralismo cultural* se establece al reconocerse que la nación es pluricultural, con ello el proyecto de nación homogénea culturalmente, es decir, la “mestiza” desaparece.

*El principio del pluralismo político* se establece al reconocerse que la autoridad indígena puede ser electa y ejercer sus funciones con base en sus propias normas, con ello el monopolio de la representación popular que tienen los partidos políticos se rompe.

*El principio del pluralismo jurídico* se establece al reconocerse que en la aplicación de los sistemas normativos de los pueblos indígenas, éstos deben respetar los derechos humanos, con ello el monopolio de creación, aprobación y aplicación de las normas jurídicas que tiene la cultura mayoritaria también se rompe.

El proyecto de nación que el Constituyente marca con base en estos principios es hacia una sociedad, un Estado y un derecho, fundados en relaciones sociales, políticas y jurídicas interculturales.

### Análisis exegético

El artículo 2º establece en sus primeros cinco párrafos el reconocimiento de la nación mexicana pluricultural (principio del pluralismo cultural); define los sujetos de los derechos y reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas.

El principio del pluralismo cultural basado en el reconocimiento de nuestra pluriculturalidad ya existía desde la reforma constitucional al artículo 4º de 1992 y no se estableció ninguna reserva o temor por dicho reconocimiento. En cambio, esta reserva o temor aflora casi 10 años después para advertir (más que aclarar) que ese reconocimiento no significa un cheque en blanco a los pueblos indígenas, para que puedan atentar en contra de la “unicidad e indivisibilidad” de la nación. Si fuera el caso, los pueblos indígenas no negociarían con el Estado su integración, por lo cual considero innecesaria esta “aclaración” o “advertencia” (como se quiera ver).

El sujeto de los derechos reconocidos es el pueblo indígena, el cual está compuesto por comunidades. Ambos se definen: el primero como género y el segundo como especie. Se considera a los pueblos indígenas como poblaciones originarias que sufrieron un proceso de colonización y que conservan todas o parte de sus instituciones. Esta definición tiene elementos contenidos en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (a partir de aquí: Convenio 169) de la Organización

<sup>20</sup>Jorge Alberto González Galván, “Las decisiones políticas fundamentales en materia indígena: el Estado pluricultural de Derecho en México”, ponencia presentada en las Jornadas Lascasianas Internacionales, México, D. F., Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, octubre de 2003, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoComparado/numero/88/art/art8.html>.

Internacional del Trabajo (OIT). Este Convenio fue adoptado el 27 de junio de 1989 por la OIT, y está en vigor en México desde el 5 de septiembre de 1991.<sup>21</sup>

La definición de comunidades indígenas es una novedad jurídica debido a que el Convenio 169 no las define. El caso mexicano muestra que esta aclaración era pertinente, ya que se mencionaban en la iniciativa de reforma, pero no se les definía. Son comunidades indígenas aquellas que integran un pueblo indígena y tienen una organización, territorios e idiomas propios.

En cuanto a los indígenas en lo individual se considera que el criterio de autoadscripción se tomará en cuenta para determinar su identidad, es decir, que un indígena será considerado como tal si él mismo así lo considera y su comunidad lo acepta. Este principio se encuentra en el Convenio 169.

El derecho a la libre determinación reconoce a los pueblos indígenas en el “marco constitucional”. Con dicho reconocimiento este derecho se convierte en un principio de Derecho nacional, ya que su existencia original es de Derecho internacional, lo cual significa que es un derecho que debe ejercerse al interior de los Estados, es la lógica de la integración por consenso y no por imposición. Esta lógica se establece en el mismo Convenio 169 a efecto de evitar caer en los temores de los Estados de legitimar procesos independentistas, es decir, la lógica de la separación.

Este marco constitucional fundado en las “decisiones políticas fundamentales” tiene que ser reinterpretado en función de las decisiones políticas fundamentales en materia indígena: el principio del pluralismo cultural, el principio del pluralismo político y el principio del pluralismo jurídico, en este sentido:<sup>22</sup>

*El principio de la soberanía* del Estado mexicano debe entenderse como que incluye además de las autonomías de las entidades federativas, a las autonomías de los pueblos indígenas.

*El principio del sistema representativo* federal y local deberá entenderse como que en su formación y ejercicio tienen que participar los pueblos con representantes propios elegidos con base en sus procedimientos electorales.

*El principio de los derechos humanos* tiene que ser entendido (tanto por la sociedad mestiza como por la indígena) en el sentido de que lo son tanto los derechos de las personas en lo individual, como los derechos de los pueblos en lo general.

*El principio de la división de poderes* debe entenderse en el sentido de que en las comunidades indígenas el ejercicio del poder político conferido, no deberá ser autoritario, o despótico.

<sup>21</sup>El gobierno mexicano ratificó ante la OIT este convenio el 5 de septiembre de 1990, el Senado lo aprobó el 11 de julio de 1990 (véase el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de agosto de 1990) y fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 24 de enero de 1991. Este convenio es el producto de la revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales (número 107), adoptado por la OIT el 26 de junio de 1957 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 7 de julio de 1960.

<sup>22</sup>Jorge A. González, “El Estado pluricultural de Derecho: los principios y los derechos indígenas constitucionales”; en Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, *Boletín mexicano de Derecho Comparado*, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoComparado/numero/88/art/art8.htm>, e *Id.*, “Los derechos indígenas en México: ¿hacia un paradigma constitucional pluricultural?”, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/340/17.pdf>.



*El principio del régimen federal* deberá ser entendido como un nuevo pacto en proceso de consolidación donde se deberán incluir los territorios y gobiernos indígenas en una nueva división política territorial.

*El principio de la supremacía del Estado sobre las iglesias* implica que las concepciones y prácticas religiosas que los pueblos indígenas y sus comunidades elijan no serán “oficiales” en su interior, es decir, no podrán existir autonomías indígenas confesionales, y

*El principio de control de la constitucionalidad de leyes y actos* supone que las normas y ejercicio del poder indígena, como de cualquier autoridad, estarán sujetos a revisión cuando se considere que son violatorios de una norma constitucional federal.

El artículo 2° establece la obligación a las legislaturas de los estados para que reglamenten este derecho a la libre determinación de sus pueblos indígenas también con base en sus especificidades históricas, sociales, culturales, geográficas.

El contenido siguiente del artículo 2° toma el precedente organizativo del artículo 123 constitucional al desarrollarse en dos apartados: El apartado A reconoce los derechos políticos de los pueblos indígenas, es decir, su reconocimiento como autoridades, como entidades de derecho público. Y el apartado B reconoce los derechos sociales, culturales y económicos de los pueblos indígenas, es decir, su reconocimiento como culturas diferentes, como entidades de interés público.

Los derechos políticos entendidos como la capacidad que tienen los pueblos indígenas para determinar su propia organización social, en sentido amplio, comprenden, en lo particular, su derecho a establecer las reglas de sus relaciones culturales, políticas, económicas y jurídicas. Esto significa que los pueblos indígenas, con base en el apartado A del artículo 2°, en cuanto a sus derechos culturales, pueden hacer valer sus propios idiomas, tener una educación bilingüe e intercultural, practicar sus creencias religiosas, vestir a su manera y desarrollar sus propias actividades artísticas.

En cuanto a sus derechos políticos, al interior de sus comunidades pueden elegir a sus propias autoridades y éstas pueden ejercer sus funciones con base en sus propias formas de elección y de gobierno (principio del pluralismo político). Se explicita que deben ser respetados los derechos de las mujeres a participar políticamente.

En cuanto a sus derechos jurisdiccionales, pueden hacer valer sus normas consuetudinarias u orales, para asegurar la convivencia pacífica y resolver cualquier conflicto que se presente, respetando, como cualquier autoridad reconocida, los derechos humanos de los propios miembros de sus comunidades (principio del pluralismo jurídico). Se espera que la ley reglamentaria de estos derechos explicita que por “validación” de las decisiones judiciales indígenas por parte de las autoridades jurisdiccionales federales o locales no indígenas (no pongo “estatales” porque con el reconocimiento constitucional de la jurisdicción indígena, también ésta es estatal), signifique su revisión o apelación, como en cualquier acto de autoridad y únicamente a petición de parte afectada.

La protección de sus tierras y el acceso a sus recursos naturales están establecidos, solamente habrá que esperar para determinar su alcance, la reglamentación correspondiente y, en su caso, retomar las mesas de discusiones para explicitar estos derechos.

Toda norma debe considerarse autoaplicativa, es decir, que por ser norma vigente debe ser de aplicación inmediata. Sin embargo, hay una perversa práctica “constitucional” que considera que una norma constitucional no es obligatoria hasta que se reglamenta. Esto ocasionó, en el contexto del presidencialismo absoluto en el que habíamos vivido, que reformar la Constitución haya sido una práctica sexenal corriente. La falta de aplicación de algunas normas constitucionales se justificaba, además, con “argumentos” pseudojurídicos de que eran obligaciones “programáticas”, legitimando la impunidad e irresponsabilidad política del Estado.

Esta práctica desafortunadamente pervive a pesar de que la alternancia en el poder ha mermado el ejercicio autoritario de la función ejecutiva. Esto se ha debido a la “politización” del tema indígena. La causa indígena ha sido el monopolio de la polarización: todos estamos de acuerdo en que deben tener derechos, pero dime desde qué bandera los defiendes y te diré si estás entre los buenos o entre los malos.

Cierto, la confianza no se decreta, se gana día a día. Por eso la causa indígena debe ser la única bandera para que lo que se vaya normando se vaya aplicando y que las diferencias de interpretación las resuelvan, como en cualquier Estado de derecho que se precie de serlo, los tribunales.

Por ejemplo, en el apartado A, se obliga a las legislaturas (y esto no es nada “programático”) para reglamentar el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas existentes en sus entidades federativas. Y hasta junio de 2005 ningún estado ha cumplido con reglamentar este derecho con base en el artículo 2º reformado en 2001.

La iniciativa de reforma constitucional establecía como obligatoria la redistribución electoral federal y local, para que los pueblos indígenas aspiraran a tener representantes en los congresos. Sin embargo, esto no se atendió y se dejó en transitorios como posibilidad. La creación de los espacios legislativos como espacios pluriculturales tendrá que esperar. En este sentido, el “derecho” concedido a los pueblos indígenas en el apartado A, para tener representantes en los ayuntamientos cuando la mayoría de la población sea indígena refleja, en este caso, el pobre alcance de lo aprobado. Se aprobó que 28 distritos electorales mayoritariamente indígenas tuvieran candidatos indígenas para aspirar a que en la Cámara de Diputados ingresaran 28 diputados indígenas desde 2006; sin embargo, los elegidos no son en su mayoría de origen indígena.<sup>23</sup>

En el último párrafo del apartado A también se establece como obligación para los estados el reconocimiento de los pueblos indígenas y sus comunidades como entidades de interés público, es decir, como sujetos de derechos sociales, económicos y culturales. En el apartado B se desarrollan estos derechos.

El Estado se obliga a establecer las instituciones y políticas públicas que garanticen a los pueblos indígenas el cumplimiento de sus derechos y su desarrollo integral, y se pretende que dichas instituciones y políticas sean con la participación de los pueblos indígenas. Después de la reforma constitucional el Congreso federal ha aprobado tres leyes que, en este sentido, tienen un déficit de participación de los pueblos indígenas: la Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, la

<sup>23</sup>*Id.*, “La redistribución electoral y la participación política de los pueblos indígenas”, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoComparado/numero/121/art/art6.htm>.

Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), y la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.<sup>24</sup>

Los derechos que el Estado se obliga aplicar en relación con los pueblos indígenas son:

- El derecho al desarrollo económico;
- El derecho a la educación bilingüe e intercultural, lo cual se obliga a crear un sistema de becas para estudiantes indígenas en todos los niveles educativos y que los programas educativos tengan un contenido de las diferentes culturas regionales;
- El derecho a la salud, haciendo efectivo su acceso a los centros de salud, respetando la medicina tradicional y realizando programas que favorezcan la nutrición infantil;
- El derecho a la vivienda;
- El derecho a los servicios sociales básicos;
- Los derechos de las mujeres indígenas (salud, educación, producción y participación política);
- El derecho a estar comunicado;
- El derecho a difundir su cultura, a través de medios de comunicación masiva propios;
- Los derechos económicos a la productividad y al desarrollo sustentable;
- Los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias, en el país y en el extranjero;
- Los derechos económicos de planificación del desarrollo nacional y estatal, y
- El derecho a una justa distribución de la riqueza, a través de partidas presupuestales suficientes para cumplir con estas obligaciones.

Si la organización del contenido del artículo 2º tiene como referente el artículo 123 y sus apartados, igualmente se debería desarrollar una reglamentación del apartado A con una Ley sobre la Autonomía Indígena, y la del apartado B con una Ley de Desarrollo de los Pueblos Indígenas. A nivel local estas referencias ayudarían igualmente a la reglamentación de estos apartados.

### Desarrollo legislativo

A nivel federal se han aprobado tres leyes reglamentarias de la reforma indígena: la Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de marzo de 2003; la Ley de la Comisión Nacional para

<sup>24</sup> Puede consultarse la ley de derechos lingüísticos en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=698625&fecha=13/03/2003](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=698625&fecha=13/03/2003); la ley que crea la CDI en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=695791&fecha=21/05/2003](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=695791&fecha=21/05/2003), y la ley contra la discriminación en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=694195&fecha=11/06/2003](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=694195&fecha=11/06/2003).

el Desarrollo de los Pueblos Indígenas publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 21 de mayo de 2003, y la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2003.<sup>25</sup>

Los derechos lingüísticos reconocidos en la ley para los pueblos indígenas son: el derecho a practicarlos en sus comunidades como lenguas nacionales; el derecho a utilizar sus idiomas para realizar trámites administrativos ante la administración pública del Estado; el derecho a utilizar sus idiomas para acceder a la información pública; el derecho a utilizar sus idiomas para acceder a la jurisdicción del Estado, quien se obliga a proporcionarles gratuitamente intérpretes y defensores que conozcan sus culturas y sus idiomas, y el derecho a utilizar sus idiomas para acceder a la educación obligatoria, bilingüe e intercultural.

La ley de los derechos lingüísticos crea el Instituto Nacional de las Lenguas Indígenas y establece la obligación de asegurar el desarrollo, respeto y divulgación de los idiomas indígenas; acreditar a los intérpretes indígenas; impulsar la creación de las gramáticas indígenas y la investigación etnolingüística, así como de institutos similares en los estados.

La ley que crea la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas sustituye al Instituto Nacional Indigenista, y se establece con el fin de impulsar las políticas públicas de atención a los pueblos indígenas como entidades de interés público, es decir, fomentando su desarrollo económico, social y cultural.

La ley para combatir la discriminación es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 1º de la Constitución, el cual fue adicionado en el decreto de la reforma indígena. Este párrafo prohíbe cualquier acto discriminatorio fundado en el origen étnico de la persona (destaco aquí sólo este fundamento por la materia indígena, que es el objetivo de estudio aquí).

Esta ley establece en su artículo 14 que los órganos y autoridades de la Federación se obligan a:

- I. Establecer programas educativos bilingües y que promuevan el intercambio cultural;
- II. Crear un sistema de becas que fomente la alfabetización, la conclusión de la educación en todos los niveles y la capacitación para el empleo;
- III. Crear programas permanentes de capacitación y actualización para los funcionarios públicos sobre la diversidad cultural;
- IV. Empezar campañas permanentes de información en los medios de comunicación que promuevan el respeto a las culturas indígenas en el marco de los derechos humanos y las garantías individuales;
- V. En el marco de las leyes aplicables, cuando se fijen sanciones penales a indígenas, procurar que tratándose de penas alternativas, se imponga aquella distinta a la privativa de la libertad, así como promover la aplicación de sustitutivos penales y beneficios de preliberación, de conformidad con las normas aplicables;
- VI. Garantizar que en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se tomen en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, respetando los preceptos de la Constitución, y

<sup>25</sup>*Idem.*

VII. Garantizar, a lo largo de cualquier proceso legal, el derecho a ser asistidos, si así lo solicitan, por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua.

La reglamentación del artículo 2° a nivel local ha sido exigua, sólo estos estados han cumplido con su obligación:

Estado de México	10 de septiembre de 2002
San Luis Potosí	11 de julio de 2003
Tabasco	15 de noviembre de 2003
Durango	22 de febrero de 2004
Jalisco	29 de abril de 2004
Puebla	10 de diciembre de 2004 <sup>26</sup>

En materia de reglamentación:

Nayarit	18 de diciembre de 2004
Jalisco	11 de enero de 2007
Durango	22 de julio de 2007
Querétaro	27 de julio de 2007
Baja California	26 de octubre de 2007 <sup>27</sup>

Estas reformas no han hecho más que copiar lo que dice la reforma constitucional federal en su artículo 2°, es decir, tienen un carácter declarativo que no crea las instituciones que instrumenten los reconocimientos. Son reformas “baratas” que no les cuesta a los estados: “Adáptese, pero no se aplique”.

San Luis Potosí tuvo la “audacia” de reconocer a sus comunidades indígenas como “sujetos de derecho público, personalidad jurídica y patrimonios propios”, es decir, hizo lo que ha sido una crítica a la reforma federal: la falta de reconocimiento explícito como autoridades indígenas, como entidades de derecho público (aunque Oaxaca ya lo reconocía desde antes de la reforma federal). También se ocupó, al igual que el estado de México, de aprobar una ley reglamentaria de sus reformas constitucionales. No es fácil vencer las inercias, pero al menos se han propuesto reformas para avanzar, con todo y las limitaciones. En materia de derechos jurisdiccionales de los pueblos indígenas es necesario destacar la legislación de San Luis Potosí (30 de mayo de 2006) y de Michoacán (30 de marzo de 2007), que establecen los ámbitos competenciales del derecho indígena y su coordinación con la jurisdicción de la entidad.<sup>28</sup> Cabe destacar que el estado de Quintana Roo mucho antes de la reforma constitucional de 2001, fue pionera en un contexto post-zapatista al reformar y reglamentar su Constitución en materia de derechos y justicia indígena desde 1997.<sup>29</sup>

<sup>26</sup>Véase la reforma del estado de México en [www.cddiputados.gob.mx](http://www.cddiputados.gob.mx) y las demás en [www.cdi.gob.mx](http://www.cdi.gob.mx).

<sup>27</sup>Disponible en [http://www.cdi.gob.mx/derechos/vigencia\\_libro/vigencia\\_derechos\\_indigenas\\_diciembre\\_2007.pdf](http://www.cdi.gob.mx/derechos/vigencia_libro/vigencia_derechos_indigenas_diciembre_2007.pdf).

<sup>28</sup>*Idem*.

<sup>29</sup>Poder Judicial de Quintana Roo, Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo, disponible en [http://www.tsjroo.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1836&Itemid=557](http://www.tsjroo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1836&Itemid=557); Ley de Justicia

Los demás estados no han realizado las reformas para adaptarse al mandato de la Constitución federal, ¿no se le llama a ello irresponsabilidad por omisión constitucional? ¿En qué Estado de Derecho vivimos, que la reglamentación federal de los apartados del artículo 2º tampoco se ha llevado a cabo? ¿Acaso se cree que es suficiente con las leyes de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la de los derechos lingüísticos, y la del combate a la discriminación, las cuales fueron aprobadas sin cumplir con el requisito constitucional de consulta a los pueblos indígenas? No nos extrañe, ni queramos envolvernos después en la bandera nacional, si por estas omisiones se orilla a los pueblos indígenas a demandar el reconocimiento y aplicación de sus derechos por vías jurídicas fuera del Estado nacional, es decir, a la comunidad internacional de Estados.

### Desarrollo jurisprudencial

La aprobación de la reforma indígena en la Constitución originó la inconformidad de los pueblos indígenas, quienes presentaron controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Corte resolvió que no era competente para revisar el proceso de reforma constitucional llevado a cabo por el Constituyente permanente porque éste es soberano.

Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación nunca imaginaron, quizá, que llegaría a sus manos un asunto sobre el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución.<sup>30</sup> Las controversias constitucionales impugnaban la violación del procedimiento de reforma constitucional establecido en el artículo 135.<sup>31</sup> Para resolver el caso “conforme a derecho” debieron no solamente aplicar estrictamente la técnica jurídica, sino también los fines del derecho a los pueblos indígenas: justicia, igualdad, bien común.

La decisión era histórica; marcaría la pauta para la continuación del proceso de integración digna de los pueblos indígenas en el Estado, el derecho y la sociedad. La situación inédita en la que los ministros se encontraban hacía indispensable considerar los siguientes datos históricos respecto a la relación entre el derecho y los pueblos indígenas:

*Que el derecho no existe, es una invención del ser humano. El grupo humano ha intuido, históricamente, diferentes maneras de organizar su orden respecto a las relaciones entre sí*

---

Indígena del Estado de Quintana Roo, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/QUINTANA%20ROO/Leyes/QROOLEY23.pdf>, y Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo, disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/24/1003/>.

<sup>30</sup> Guadalupe Espinoza Saucedo, Francisco López Bárcenas y Abigail Zúñiga Balderas, “Después de publicada la reforma constitucional en materia indígena, más de 330 municipios mayoritariamente indígenas demandaron a través de su síndico procurador en vía de controversia constitucional”, en *Los pueblos indígenas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas/Convergencia Socialista/Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos, diciembre de 2002, p. 25.

<sup>31</sup>*Ibidem*, p. 19.

y su entorno. El derecho indígena concibe su orden conjuntando relaciones humanas y medio ambiente.

*Que el colonialismo jurídico no es una fatalidad, es histórico.* La imposición de concepciones y prácticas jurídicas de una cultura ajena a la indígena ha sido la constante histórica. Las culturas jurídicas indígenas han sobrevivido bajo la imposición del orden de los nahuas, españoles y mexicanos.

*Que el derecho indígena no siempre fue no escrito, es verbal y consuetudinario por obligación.* En los llamados “libros de pinturas” prehispánicos constaban normas y hechos jurídicos. El orden colonial obligó al derecho indígena a reproducirse en la oralidad y la costumbre.

*Que el discurso del mestizaje justificó, de hecho, la desaparición de la cultura indígena.* Si fuéramos el producto de una mezcla cultural hablaríamos *nahuañol* y no es así, el idioma dominante es el español y reproducimos sus valores culturales implícitos.

*Que los espacios legislativos han sido el monopolio de la cultura jurídica no indígena.* La concepción y aprobación de constituciones (federales y locales) y sus leyes secundarias, desde el siglo XIX, han excluido a representantes indígenas elegidos por sus pueblos.

*Que el sistema federal de gobierno no incorporó los territorios y gobiernos indígenas.* Los “jefes políticos” de las provincias que decidieron unirse a la Federación, no eran indígenas. Los territorios y gobiernos indígenas no fueron tomados en cuenta en el pacto federal.

*Que la libre determinación es a los pueblos indígenas lo que la libertad es a los individuos: su razón de ser y estar sobre la Tierra.* Así como un individuo necesita tener garantizada su libertad para decidir sobre su desarrollo sentimental, familiar y profesional, también los pueblos indígenas necesitan tener garantizado por el Estado su libre determinación para decidir sobre su desarrollo socioeconómico, cultural y político.

*Que los operadores en los espacios jurisdiccionales han sido formados sin el conocimiento de la historia y actualidad de las culturas jurídicas indígenas.* Poncio Pilatos “se lavó” las manos cuando se dio cuenta de que desconocía las razones por las cuales la cultura jurídica judía le pedía condenar a Jesús y decidió en ejercicio y defensa de su propio derecho, el romano. El caso es trágico y se explica por la subordinación impuesta a la jurisdicción judía.

Las controversias constitucionales presentadas por los pueblos indígenas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación no esperaban un final trágico. Los tiempos de cambio que respiramos nos hacían suponer que los ministros no se lavarían las manos y condenarían a los pueblos indígenas a seguir cargando la cruz de la exclusión social, política y jurídica. El proceso de consolidación del Estado de Derecho al que todos aspiramos, demanda que las resoluciones no solamente reflejen la aplicación técnicamente impecable de las normas existentes, sino también de las normas al caso concreto que haga justicia, en este caso, a los pueblos indígenas de México.

Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, coordinador de la Comisión de Derecho Constitucional y Amparo de la Barra Mexicana Colegio de Abogados, destacó el funcionamiento en los años recientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En defensa del federalismo ha protegido de ser removidos a servidores públicos municipales, y ha sostenido el principio de inamovilidad judicial de juzgadores locales. Ha in-

cursionado en el control constitucional de leyes electorales. Al tiempo que se ha enfrentado a problemas políticos de gran envergadura, como por ejemplo: la intervención de fuerzas armadas en seguridad pública; la procedencia de un juicio político en contra de un gobernador; el asunto del Fobaproa, mediante el cual exigió al titular del Ejecutivo federal entregar información al Congreso, y más recientemente el aborto y las cuotas electorales por género.

Destacaba Arturo Zaldívar este activo funcionamiento de la Suprema Corte en el contexto de la construcción del Estado democrático de derecho, por oposición a la pasiva que tuvo durante el autoritarismo priísta, donde se abstuvo de defender los derechos políticos (por no tratarse de garantías individuales<sup>32</sup>) y prácticamente contribuyó a institucionalizar la tortura al conceder “mayor validez a las confesiones realizadas ante policías judiciales o agentes del Ministerio Público, sin presencia del abogado del indiciado”.<sup>32</sup>

El máximo tribunal del país nos acostumbró, pues, por sus decisiones recientes, a que sus actuaciones no solamente fueran sustentadas en la pulcritud jurídica, sino también en la responsabilidad y conciencia social, es decir, a proceder como un actor fundamental en el proceso de consolidación del Estado social, democrático y pluricultural de Derecho.

La ministra Olga Sánchez Cordero incluso recomendaba a los jueces, hace unos meses, evitar “alejarse de la realidad y de los problemas que aquejan a la sociedad para sumirse en conceptos meramente teóricos que no contribuyen a la realización de la justicia”.<sup>33</sup> Y para reforzar su propuesta citaba a Daniel E. Herrendorf: “Si es ignorado el dato sociológico proveniente de las dinámicas cambiantes, el derecho se convierte en anacrónico”.<sup>34</sup>

Por los antecedentes expuestos es de extrañar que la Corte declarara la improcedencia de las controversias:<sup>35</sup> Por lo expuesto y fundado, se resuelve: “Único. Es improcedente la presente controversia constitucional”.<sup>36</sup> También sorprende que Olga Sánchez Cordero, ministra ponente, haya propuesto abstenerse, *de facto*, revisar el fondo del asunto por considerar que la Corte no es competente para pronunciarse respecto al cumplimiento de las normas constitucionales que establecen el procedimiento de reforma a la Constitución, ya que el poder reformador de la Constitución (los congresos federal y locales) es soberano y no está incluido en los presupuestos establecidos en el artículo 105, con lo cual se pretende evitar caer en un “activismo judicial”.

<sup>32</sup>Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, *La justicia constitucional en México. Balance y retos*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002, p. 421-440.

<sup>33</sup>Olga Sánchez Cordero de García Villegas, *Jueces que necesitamos. Jueces que no necesitamos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, abril de 2001, p. 25.

<sup>34</sup>*Idem*.

<sup>35</sup>Gustavo Castillo y Jesús Aranda, “SCJN: improcedentes, las controversias constitucionales contra la ley indígena”, *La Jornada*, México, 7 de septiembre de 2002, disponible en <http://www.nodo50.org/raz/ezln/leyindigena/rechazo/jornada00.html>.

<sup>36</sup>*Controversias constitucionales 82/2001 y 48/2001* promovidas, respectivamente, por los ayuntamientos de los municipios de Santiago Amoltepec y de San Pedro Quiatóni Tlacolula, del estado de Oaxaca, en contra del procedimiento que culminó con las reformas publicadas como constitucionales en materia indígena, p. 91. Texto de la resolución que consta de 725 páginas, proporcionada vía internet por el doctor Eduardo Ferrer.



Este Alto Tribunal estima que si bien la parte actora impugna en la presente controversia la invalidez del proceso reformativo, no puede soslayarse el hecho de que los vicios que se le atribuyen ocurrieron durante la sustanciación de dicho proceso, que jurídicamente no pueden desvincularse de su objeto que es la aprobación y declaratoria de reformas de algunos preceptos de la Constitución [...] y toda vez que esas reformas constitucionales emanan de una autoridad no incluida expresamente en ninguna parte del artículo 105 constitucional, fuerza es concluir que la presente controversia, apoyada en dicho precepto, resulta improcedente, toda vez que a esta Suprema Corte de Justicia la Carta Fundamental de la República no le confiere facultad expresa.<sup>37</sup>

Este criterio fue sostenido en la tesis 39/2002:

PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL. De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución [...] el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, ya que lo encuentra en sí mismo; esto es, la función que realiza el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, las legislaturas estatales al aprobarlas, y aquél o la Comisión al realizar el cómputo de votos de las legislaturas locales y, en su caso, la declaración de haber sido aprobadas las reformas constitucionales no lo hacen en su carácter aislado de órganos ordinarios constituidos, sino en el extraordinario de órgano reformador de la Constitución, realizando una función exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, constituyendo de esta manera una *función soberana, no sujeta a ningún tipo de control externo* (cursivas del autor), porque en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía.<sup>38</sup>

Ante esto los ciudadanos nos preguntamos: ¿quién nos va a proteger de los posibles abusos de un Constituyente dominado por una mayoría absoluta de un partido político o de una alianza de partidos que decidiera, por ejemplo, penalizar con la muerte a todos los homicidas? ¿Se justifica social y políticamente que la Corte se abstenga de revisar un posible caso de autoritarismo legislativo solamente porque se considera soberano al poder reformador de la Constitución? ¿Acaso el Poder Judicial no comparte la soberanía como atributo del Estado y no de uno de sus órganos? ¿Acaso la soberanía no se funda en el pueblo y no en sus representantes? ¿Cómo se explica que la ministro ponente dé la resolución a pesar de reconocer su solidaridad con los indígenas y su situación proponga abstenerse de entrar al fondo de las controversias? En este orden de ideas, coincido con el voto minoritario de los ministros:

El tema a debate, con rigor jurídico, no debió enfocarse del modo expuesto [...] el considerando en el que se sustentó la mayoría de los miembros del Pleno para fundar la improcedencia de la controversia constitucional, partió del supuesto de que se cuestionaban las reformas constitucionales en materia indígena y, lógicamente, arribó a esa conclusión.

<sup>37</sup>*Ibidem*, p. 80.

<sup>38</sup>En Guadalupe Espinoza *et al.*, *op. cit.*, pp. 75-76.

Pensamos que un análisis riguroso de las demandas respectivas debió conducir a un supuesto diverso, a saber, si pueden formar parte de la Constitución las adiciones y reformas que derivaron de un procedimiento inconstitucional. De este problema central se sigue el relativo a si la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia para examinar ese problema. Como se ve, el enfoque de la cuestión debatida varía sustancialmente: para la mayoría se propuso la inconstitucionalidad de una adición y reforma a la Constitución; para la minoría, lo que se discutía era si el procedimiento previsto en la Constitución fue idóneo para producir el nacimiento de nuevas normas con el rango de constitucionales. Para la mayoría, la Suprema Corte carece de competencia para examinar la constitucionalidad de normas constitucionales; para la minoría, la Suprema Corte es competente para analizar si se respetó la Constitución al llevarse a cabo un procedimiento de reformas constitucionales. Para la mayoría, la controversia constitucional no está prevista para examinar una reforma constitucional emanada del Poder Reformador reconocido en el artículo 135 de la Constitución; para la minoría, la controversia constitucional sí está prevista para determinar si el Congreso de la Unión, a través de las cámaras de Senadores y Diputados y las Legislaturas de los Estados, al participar en el procedimiento previsto en el artículo citado, lo respetaron íntegramente y, por tanto, si las normas que produjeron pueden formar parte de la Constitución.<sup>39</sup>

El voto mayoritario de la Corte sostuvo también que las controversias constitucionales únicamente proceden en contra de “actos o disposiciones generales” contrarias a la Constitución y que por tales se debería entender “los actos propiamente dichos y las leyes y los reglamentos federales, locales y municipales, mas no a las reformas y adiciones constitucionales ni el proceso que les de origen”.<sup>40</sup>

El argumento no aporta elementos de respuesta a la pregunta de fondo: ¿Qué cualidad tiene la norma constitucional que establece el procedimiento de reforma a la Constitución que no tengan las demás para que no sea sujeto a revisión su cumplimiento? Por lo cual cabe preguntarse: ¿Acaso el máximo tribunal de la nación está renunciando a sus funciones de ser el guardián de la Constitución?

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR EL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. [Tesis 40/2002] De lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, de la Constitución [...] y de las diversas exposiciones de motivos y dictámenes relativos a las reformas a este precepto constitucional, se desprende que la tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal) y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122 de la propia Constitución, con motivo de sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto o contraríen a la Norma Fundamental, lo cual se encuentra referido a los actos en estricto sentido y a las leyes ordinarias y reglamentos, ya sean federales, locales o municipales, e inclusive tratados internacionales. De lo anterior deriva que el citado precepto constitucional no contempla dentro de sus órganos, poderes o entidades que pueden ser parte dentro de una controversia constitucional, al órgano reformador

<sup>39</sup>Controversias constitucionales 82/2001 y 48/2001, pp. 95-96.

<sup>40</sup>*Ibidem*, pp. 81-82.

de la Constitución, previsto en el artículo 135 del mismo ordenamiento, pues no se trata de un órgano de igual naturaleza que aquellos en quienes se confían las funciones del gobierno; además de que se integra por órganos de carácter federal y locales, es a quien corresponde, de forma exclusiva, por así disponerlo la Constitución federal, acordar reformas y adiciones a ésta, y de ahí a establecer las atribuciones y competencias de los órganos de gobierno, *sin que tampoco, al referirse al citado artículo 105, fracción I, a “disposiciones generales”, comprenda las normas constitucionales* (cursivas del autor).<sup>41</sup>

La decisión de los ocho ministros que se declararon incompetentes para revisar el cumplimiento del procedimiento de reforma constitucional es preocupante, nos deja en la indefensión, abre el camino al absolutismo, ya no presidencial, sino legislativo.<sup>42</sup> Para los pueblos indígenas dicha resolución los condena a seguir padeciendo la exclusión social, política y jurídica. No entrar al fondo de la reforma por una lectura formalista sin integrar el dato sociológico convierte a la Constitución en una norma anacrónica. No se tiene la intención de perpetuar la exclusión de los indígenas al no revisar si sus derechos están satisfactoriamente reconocidos en la reforma constitucional aprobada; sin embargo, no hay que olvidar que se puede ser injusto por acción, sino también por omisión.

El Tribunal Federal Electoral, por su parte, ha considerado que el derecho electoral indígena no viola por sí el principio de igualdad, y que debe respetar el principio de universalidad del sufragio.<sup>43</sup> Antes de la reforma de 2001, el Tribunal ya había confirmado la obligatoriedad del derecho electoral indígena en Oaxaca reconocido desde la reforma constitucional al artículo 4° de 1992 y en la Constitución local.

USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS RELACIONADOS CON EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL CONSUETUDINARIO. CIUDADANOS Y AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADOS A RESPETARLOS (Legislación de Oaxaca). —En términos de lo dispuesto en los artículos 4o, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 16, párrafos primero y segundo, y 25, párrafo decimoquinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, si en la ley se reconoce la validez y vigencia de las formas de organización social, política y de gobierno de las comunidades indígenas, entonces resulta que los ciudadanos y las autoridades comunitarias, municipales, estatales, del Distrito Federal y federales, están obligados a respetar las normas consuetudinarias o reglas internas respectivas. (Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUPJDC 037/99. Incidente de ejecución de sentencia. —Herminio Quiñónez Osorio y otro. —19 de julio de 2000. —Unanimidad de votos.

<sup>41</sup>Guadalupe Espinoza *et al.*, *op. cit.*, pp. 76 y 77.

<sup>42</sup>Algunos ministros de la Corte han expuesto los argumentos de su decisión en los siguientes periódicos: Juventino V. Castro, “Las reformas constitucionales en materia indígena”, *El Universal*, México, 12 de septiembre de 2002, en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx), consulta del 24 de septiembre de 2002; Olga Sánchez Cordero de García Villegas, “Constitución y derechos indígenas”, *El Universal*, 30 de septiembre de 2002, disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/Ministros/oscgv/Public/CONSTITUCION%20Y%20DERECHOS%20INDIGENAS.pdf>; Juan N. Silva Meza, “El fallo sobre ley indígena, legal, no complaciente. Una resolución favorecedora habría perjudicado al poder judicial”, entrevista de Jesús Aranda, *La Jornada*, 30 de septiembre de 2002, p. 8.

<sup>43</sup>“Usos y costumbres. Las elecciones por este sistema no implican por sí mismas violación al principio de igualdad”, SUP-JDC-013/2002, Indalecio Martínez Domínguez y otros, 5 de junio de 2002; “Unanimidad de votos”, ponente: José Luis de la Peza, secretario: Marco Antonio Zavala Arredondo, tesis S3EL 152/2002, y “Usos y costumbres. Elecciones efectuadas bajo este régimen pueden ser afectadas si vulneran el principio de universalidad del sufragio”, *Ibidem*, Sala Superior, tesis S3EL 151/2002, en [www.trife.org.mx](http://www.trife.org.mx).

—Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez. —Secretario: Juan Carlos Silva Adaya). Nota: El contenido del primer párrafo del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedó incorporado en el artículo 2º de la misma Constitución, conforme con la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 14 de agosto de 2001.<sup>44</sup>

El desarrollo jurisprudencial en materia indígena, en general, es pobre. La confianza en el Poder Judicial federal y local no es algo común en la ciudadanía. La tradicional subordinación a los poderes ejecutivos y la corrupción han minado la confianza en sus funciones. Sin embargo, a nivel federal se va ganando terreno en el contexto de la democratización y desmantelamiento del autoritarismo político, no siendo así todavía a nivel local, por lo cual los poderes judiciales deben librar la batalla a favor de su plena independencia y saneamiento institucional.

La función judicial federal ha establecido criterios que consolidan los principios constitucionales en materia del derecho a la jurisdicción propia indígena en sus comunidades, en general, y en la elección de sus autoridades, en particular.<sup>45</sup> Asimismo, ha instaurado guías de aplicación de los derechos indígenas, para apoyar a los jueces, a los abogados indígenas y, de hecho, a cualquier interesado.<sup>46</sup> A nivel local destaca la guía de apoyo judicial de Tlaxcala.<sup>47</sup>

## Derecho comparado

La mayoría de las constituciones del continente americano reconocen los derechos de los pueblos indígenas:<sup>48</sup>

- Argentina, el 22 de agosto de 1994
- Belice, el 21 de septiembre de 1981

<sup>44</sup>En [www.trife.org.mx](http://www.trife.org.mx), consulta del 20 de junio de 2005.

<sup>45</sup>Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Los pueblos indígenas y la Constitución de 1917: una revalorización del pasado hacia el presente*, México, 2015; Marco Antonio Pérez de los Reyes, *Los derechos fundamentales de los indígenas. Perspectivas federal, regional, local e internacional en materia electoral*, México, Porrúa/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003.

<sup>46</sup>Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*, 2a. ed., México, 2013, disponible en [http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/nueva\\_version\\_ProtocoloIndigenasDig.pdf](http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/nueva_version_ProtocoloIndigenasDig.pdf) y *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*, México, 2014, disponible en <http://www.sitios.scjn.gob.mx/ProtocoloMegaproyectosSCJN.pdf>.

<sup>47</sup>Véase *Protocolo de actuación en materia de derechos indígenas de Tlaxcala*, disponible en [http://www.tsjtlaxcala.gob.mx/Sria\\_General/sesionespleno/protocolodeactuacionindigenas.pdf](http://www.tsjtlaxcala.gob.mx/Sria_General/sesionespleno/protocolodeactuacionindigenas.pdf).

<sup>48</sup>Cletus Gregor Barić, *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: panorama*, 2a. ed., México, Instituto Indigenista Interamericano/Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas/Editorial Abya-Yala, 2003; sobre los derechos indígenas en Canadá véase Virtual Law Office: Bill Henderson, en [www.bloortreet.com](http://www.bloortreet.com); los textos de legislación reglamentaria se pueden consultar en Gisela González Guerra (comp.), *Derechos de los pueblos indígenas. Legislación en América Latina*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1999, y Catherine Walsh, “Interculturalidad, reformas constitucionales y pluralismo jurídico”, en Instituto Científico de Culturas Indígenas, *Boletín ICCI-Rimai*, Año 4, núm. 36, marzo del 2002, en [www.icci.nativeweb.org/boletin/36/walsh.html](http://www.icci.nativeweb.org/boletin/36/walsh.html).

- Bolivia, el 6 de febrero de 1995
- Brasil, de 5 de octubre de 1988
- Canadá, en 1982
- Chile, el 11 de marzo de 1981
- Colombia, el 4 de septiembre de 1991
- Ecuador, el 10 de agosto de 1998
- El Salvador, el 31 de enero de 1992
- Guatemala, el 14 de enero de 1986
- Honduras, el 14 de enero de 1986
- Nicaragua, el 1 de febrero de 1995
- Panamá, en 1994
- Paraguay, el 7 de septiembre de 1993
- Perú, en 1993
- Uruguay, el 8 de diciembre de 1996
- Venezuela, el 15 de diciembre de 1999

Estas constituciones reconocen que sus proyectos de naciones ya no son la aspiración de ser una cultura “nacional”, homogénea culturalmente, “mestiza”, sino que sus proyectos de naciones son la construcción de relaciones sociales, políticas, económicas y jurídicas, pluriculturales, pluriétnicas y plurilingües. La Constitución colombiana ha desarrollado un conjunto de derechos de los pueblos indígenas que la mayoría de las constituciones no tienen: reconocimientos de la inalienabilidad de las tierras indígenas (artículo 63), de la jurisdicción indígena (artículo 246), y de la autonomía territorial indígena (artículo 286).

Cabe mencionar que la falta de leyes reglamentarias no ha sido un obstáculo para aplicar la reforma indígena por el respaldo jurisprudencial que se tiene de la Suprema Corte.<sup>49</sup> La nueva Constitución de Bolivia del 7 de febrero de 2009 destaca como vanguardia mundial en materia de derechos de los pueblos indígenas al refundar el Estado y su organización ejecutiva, legislativa y judicial, con carácter *plurinacional*.<sup>50</sup>

Se percibe una falta de voluntad política para desarrollar las normas que den vida a las reformas constitucionales. Los países han afrontado su obligación de reconocer los derechos de sus pueblos indígenas de manera coyuntural, sin responsabilizarse por los impactos sociales, culturales y económicos que estos reconocimientos implican. Ello puede orillar, al igual que en nuestro país, a que sus demandas de reconocimiento y aplicación efectiva de sus derechos las lleven a instancias jurídicas fuera de los Estados nacionales.

<sup>49</sup>Juan Diego Castrillón Orrego, *Globalización y derechos indígenas: el caso de Colombia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2006, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2152>.

<sup>50</sup>Constitución Política de Bolivia, disponible en [http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_Bolivia.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf).

El desarrollo del Derecho internacional indígena ha sido sistematizado por James Anaya de manera completa y crítica.<sup>51</sup> Cletus Gregor Barié muestra muy bien el panorama de la legislación internacional, implícita y explícitamente, relacionada con los pueblos indígenas.<sup>52</sup>

La presencia de los pueblos indígenas como “actores” en los organismos internacionales para impulsar el reconocimiento de sus derechos se empieza a impulsar en los años setenta con la Declaración de Barbados (1971) y se consolida en la década de los ochenta, a partir de la creación del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Organización de Naciones Unidas en 1982.

El único precedente legislativo que explicita los derechos de los pueblos indígenas antes de los 70, es el Convenio 107 de la OIT de 1957. La fuerza que fueron adquiriendo en el Grupo de Trabajo hizo que este Convenio se revisara, para que se les considerara como “pueblos” y no “poblaciones”, y para que el espíritu de la integración cultural por imposición que permeaba en el Convenio se transformara en un espíritu de “integración por consenso”. Y así fue, en 1989 se aprobó en el seno de la OIT el Convenio 169 donde, además, se reconocía el derecho de los pueblos indígenas a su libre determinación al interior de los Estados nacionales.<sup>53</sup>

¿Cómo fue que un organismo que regula las condiciones del trabajo en el mundo se interesó en reconocer los derechos de los pueblos indígenas? Veamos las acciones y medidas legislativas que emprendió sobre los derechos indígenas para tratar de dar respuesta.<sup>54</sup> Entre las acciones destacan:

- La propuesta de estudios sobre las condiciones laborales de los trabajadores indígenas (1921);
- La creación de la Comisión de Expertos en Trabajo Nativo (1926);
- La celebración de la Primera Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, celebrada en Santiago de Chile en 1936, donde se propuso que los países de América Latina proporcionaran

<sup>51</sup>James S. Anaya, *Los pueblos indígenas en el Derecho Internacional*, Madrid, Trotta, 2005. Asimismo, se puede consultar Norbert Rouland, Stéphane Pierré-Caps y Jacques Poumarède, *Derecho de minorías y de pueblos autóctonos*, México, Siglo XXI Editores, 1999.

<sup>52</sup>Véase [www.gregor.padep.org.bo](http://www.gregor.padep.org.bo). Se puede complementar la consulta de estos documentos en Thomas Buergenthal, *Derechos humanos internacionales*, 2a. ed., México, Gemika, 2002, y Jack Donnelly, *Derechos humanos universales en teoría y en la práctica*, México, Gemika, 1994.

<sup>53</sup>*Convenio 169 sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en Estados independientes*, disponible en [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=1000:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID,P12100\\_LANG\\_CODE:312314,es:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312314,es:NO).

<sup>54</sup>*Cfr.* Organización Internacional del Trabajo, *Condiciones de vida y de trabajo de las poblaciones indígenas de América Latina, Informe II de la Cuarta Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, celebrada en Montevideo, Uruguay, en abril de 1949*, Ginebra, 1949; Natán Lerner, *Minorías y grupos en el Derecho Internacional. Derechos y discriminación*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1991; Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *México y la Organización Internacional del Trabajo*, 5a. ed., México, 1998; Marco Antonio Molina Palafox, *Análisis comparativo de los Convenios 107 y 169 de la Organización Internacional del Trabajo y su aplicación en México*, Tesis de doctorado, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Derecho-UNAM, 1998.

- un informe sobre la situación económica y social de los indígenas (el cual solamente Perú realizó);<sup>55</sup>
- La celebración de la Segunda Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT, celebrada en la Habana, Cuba, en 1939, donde se renovó la propuesta de la Primera Conferencia, enviando un cuestionario a los países (lo que se hizo el año siguiente);
  - La celebración de la Tercera Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT, celebrada en la ciudad de México en 1946, donde se hicieron las propuestas de crear una subcomisión especial encargada del estudio de las cuestiones indígenas, y de una comisión de expertos sobre los problemas sociales de las poblaciones indígenas del mundo, ambas desde el punto de vista de su condición de trabajadores y no antropológico;
  - En 1949 la celebración de la Cuarta Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT, en Montevideo, Uruguay, donde se propuso que la Comisión de Expertos en Trabajo Indígena (que se creara), atendiera la capacitación, seguridad y asistencia social de los indígenas, y que se elaboraran estudios monográficos por países sobre la distribución demográfica y ocupacional de los indígenas, y
  - En 1953 la publicación de *Poblaciones indígenas. Condiciones de vida y de trabajo de las poblaciones autóctonas de los países independientes*.<sup>56</sup>

Entre las “medidas legislativas” destacan los siguientes convenios y recomendaciones sobre pueblos indígenas:

- Convenio 29 sobre el Trabajo Forzoso (1930);
- Convenio 50 sobre Reclutamiento de Trabajadores Indígenas (1936);
- Convenio 64 sobre los contratos de trabajo en lengua original a los trabajadores indígenas (1939);
- Convenio 65 sobre la derogación de sanciones penales a trabajadores indígenas por incumplimiento del contrato (1939); Recomendaciones relacionadas: 58 sobre la duración mínima de los contratos escritos de los trabajadores indígenas y 59 sobre la inspección del trabajo indígena;
- Convenio 66 sobre los trabajadores migrantes (1947); Recomendaciones relacionadas: 62 sobre trabajadores emigrantes y 100 sobre la protección de los

<sup>55</sup>Moisés Poblete Troncoso, *Condiciones de vida y de trabajo de la población indígena del Perú*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1938.

<sup>56</sup>*Estudios y documentos*, nueva serie, Núm. 35, Ginebra, 1953. En 1955 la OIT recibió 33 cuestionarios contestados por países del mundo, incluyendo México, véase Oficina Internacional del Trabajo, *Condiciones de vida y trabajo de las poblaciones autóctonas en los países independientes*, Trigésima novena Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1956 (*sic.*), Informe VIII (2), Ginebra, 1955. Austria, Noruega y los Países Bajos contestaron el cuestionario, pero no se manifestaron sobre el fondo “porque el problema en estudio no se plantea respecto a ellos”, p. 1 y 2. La posición de Noruega y de los Países Bajos ha cambiado, ya que han aprobado el Convenio que aquí se analiza, y Austria está en proceso de aprobación, véase René Kuppe, “El Convenio OIT 169 y tres países europeos. Una contribución al discurso sobre derechos humanos en Europa”, en *Crítica jurídica*, Núm. 14, México, IJ-UNAM, 1994.

trabajadores emigrantes en los países y territorios insuficientemente desarrollados;

- Convenio 86 sobre la duración máxima de los contratos de trabajo a trabajadores indígenas (1947);
- Convenio 104 sobre la confirmación de la abolición de sanciones penales a trabajadores indígenas por incumplimiento de trabajo (1955);
- Convenio 107 sobre las poblaciones indígenas y tribales (1957); Recomendación relacionada: 104 sobre la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras tribales y semitribales en los países independientes;
- Convenio 110 sobre las plantaciones (1958); Recomendación relacionada: 110 sobre las condiciones de empleo de los trabajadores de las plantaciones;
- Convenio 111 sobre la discriminación en el empleo y la ocupación (1958); Recomendación relacionada: 111 sobre discriminación en materia de empleo y ocupación;
- Convenio 122 sobre la política del empleo (1964); Recomendación relacionada: 122 sobre la política de empleo;
- Convenio 141 sobre la organización de trabajadores rurales (1975); Recomendación relacionada: 149 sobre la organización de trabajadores rurales y su función en el desarrollo económico y social, y
- Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (1989).

En cuanto a la legislación ratificada por México en materia de derechos de los pueblos indígenas tenemos los siguientes convenios:

- Convenio 29 ratificado el 12 de mayo de 1934, publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* del 10 de agosto de 1935;
- Convenio 107 ratificado el 1º de junio de 1959, publicado en el *DOF* del 7 de julio de 1960;
- Convenio 110 ratificado el 20 de junio de 1960, publicado en el *DOF* del 14 de septiembre de 1960;
- Convenio 111 ratificado el 11 de septiembre de 1961, publicado en el *DOF* del 3 de enero de 1961;
- Convenio 141 ratificado el 28 de junio de 1978, publicado en el *DOF* del 4 de diciembre de 1978, y el
- Convenio 169 ratificado el 5 de septiembre de 1990, publicada su aprobación en el *DOF* del 3 de agosto, y su ratificación y promulgación el 24 de enero de 1991.

El Convenio 169 de la OIT ha sido la única arma jurídica que los pueblos indígenas han tenido para justificar el reconocimiento de sus derechos en los Estados donde vi-



ven.<sup>57</sup> Los Estados latinoamericanos enraizados en un nacionalismo jurídico trasnochado han hecho de la norma internacional una enemiga, una yegua de Troya, que pone en peligro la sacrosanta pureza del derecho interno, por lo cual su vigencia es prácticamente nula. En esta relación de fuerzas los derechos indígenas se debaten en un mar de inercias, desprecios e irresponsabilidades. Los Estados aprueban las normas internacionales y las aplican siempre y cuando no afecten sus intereses, neocolonialismo puro: “Apruébese, pero no se cumpla”.

En Naciones Unidas es necesario destacar que los esfuerzos del Grupo de Trabajo sobre Derechos de los Pueblos Indígenas creado en 1982, logró en 2007, que la Asamblea General aprobara la Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, que aunque no sea vinculante jurídicamente tiene una fuerza explicativa que debe apoyar a gobernantes y operadores judiciales a entender el contexto, para hacer efectivos en sus países los derechos indígenas.<sup>58</sup>

Las instancias internacionales, en general, no han servido de mucho para apoyar la plena vigencia de los derechos indígenas: la OIT actúa por querrela, y los pueblos indígenas no lo pueden hacer directamente, sino a través de algún sindicato; la Corte Interamericana de Derechos Humanos únicamente atiende los casos individuales de indígenas. La pregunta que queda plantear es, después que agotaron las instancias judiciales nacionales, si apenas sobreviven con los recursos que tienen, ¿cómo van a pagar los servicios que se requieren para llegar a agotar estas instancias?

### Conclusiones a la edición de 2005

México se despertó esta semana con una “alerta roja” en la zona zapatista del estado de Chiapas.<sup>59</sup> No sabemos qué consecuencias pueda tener esto. Dicen que se van a concentrar para decidir sobre su futuro, donde está en juego el perder, quizá, lo logrado hasta ahora.

No sé si la paciencia pacifista del neozapatismo se agotó. No sé si se retiran para aglutinarse y concentrar la atención de los medios de comunicación. No sé si presienten que el Ejército federal se está preparando para atacarlos. No sé si quieren que los planteamientos de las precampañas rumbo a las elecciones presidenciales no olviden el tema indígena. No sé si decidieron romper nuevamente el silencio con las armas. No sé si están pensando en acudir a instancias internacionales para el reconocimiento de su libre determinación. No sé si quieren jugar al gato y al ratón con el Ejército federal.

<sup>57</sup>El Convenio 169 de la OIT fue aprobado por México el 3 de agosto de 1990, disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4670079&fecha=03/08/1990](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4670079&fecha=03/08/1990), y ratificado y promulgado el 24 de enero de 1991, disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4700926&fecha=24/01/1991](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4700926&fecha=24/01/1991).

<sup>58</sup>Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, de 13 de septiembre de 2007, disponible en [http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf).

<sup>59</sup>“Los zapatistas declaran la alerta roja”, 21 de junio de 2005, en [www.actualidades.terra.es](http://www.actualidades.terra.es), consulta del 23 de junio de 2005.

El tiempo nos dirá la respuesta correcta. Considero que la vía armada nunca ha sido ni será la mejor forma de resolver los problemas. Ojalá que ni el Ejército federal ni el Ejército zapatista reinicien las hostilidades. Urge más bien retomar las armas del diálogo, de la tolerancia, de la confianza, de la esperanza.

Las enmiendas que se consideren necesarias hacer para clarificar y poder aplicar la reforma constitucional en el corto plazo debería ser el propósito que la sociedad civil exija a las partes. La violencia siembra semillas muertas por eso nada se puede esperar de bueno intercambiando balas. Solamente con el diálogo respetuoso y responsable se puede sembrar semillas vivas esperando consolidar la dignidad y elevar las condiciones de vida de los pueblos indígenas intercambiando ideas.

En todo proceso legislativo se decantan tres niveles de análisis: la discusión, la aprobación y la aplicación. En el nivel de discusión relacionado con la reforma indígena se puede afirmar que se enfrentaron las dos visiones de país: la monocultural y la pluricultural. De los encuentros y desencuentros entre ambas surgió la iniciativa de reforma constitucional como producto de un fenómeno inédito históricamente y en consecuencia con aciertos y aspectos a enmendar.

Esto último se esperaba que hiciera el Congreso de la Unión en el nivel de aprobación de la reforma. La Comisión de Concordia y Pacificación debió haber sido el puente activo entre el nivel de discusión y el de aprobación para cabildear ante los grupos parlamentarios una aprobación de la reforma que no alterara el espíritu de la misma, es decir, la inclusión respetuosa y digna de los pueblos indígenas en la Constitución. No fue el caso y el Senado, en lugar de solamente mejorar la reforma, oscureció su actuación con algunos agregados innecesarios, ambiguos y algunas omisiones.

Las mejoras del Senado fueron: incluir el principio de autoadscripción de los pueblos indígenas y los elementos de definición de las comunidades indígenas; aclarar que el acceso a los recursos naturales no incluirían las áreas estratégicas; sistematizar las bases de una política indigenista de participación con los pueblos indígenas y la obligación constitucional de que los presupuestos de egresos federal y estatales establezcan partidas especiales para el cumplimiento de dicha política.

Reconocer que somos una sociedad pluricultural y añadir que “la nación mexicana es única e indivisible” es innecesario, ya que las demandas indígenas se plantean al interior del Estado: no pretenden desunir ni dividir.

Reconocer el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas sin explicar, como lo hacía la iniciativa, que son por tanto entidades de derecho público, aunque era innecesario porque estaba implícito, causó más confusión que claridad. Y más desconcierto ocasionó al establecer en el apartado A, es decir, en el marco de los derechos autonómicos, que los pueblos indígenas serían también reconocidos como entidades de interés público.

Una de las omisiones del Senado fue no considerar la propuesta de ampliar los derechos políticos de los pueblos indígenas a participar en las elecciones federales y estatales, al establecerse en la iniciativa original la redistribución electoral (artículos 53 y 116). Solamente el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma estableció, de manera incompleta a título de recomendación, que: “Para establecer la demarca-

ción territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política”.

La reforma indígena, históricamente, es un avance sustancial hacia la construcción de un país pluricultural y justo. Las enmiendas por hacer podrían ser la ocasión para que la discusión y ampliación de los derechos de los pueblos indígenas se realice en su ámbito de debate de fondo: la reforma del Estado. No hay culpas que pagar, sino responsabilidades que asumir.

Mi propuesta es que una revisión de la reforma constitucional en materia indígena debe ser tomada en cuenta como parte de la reforma del Estado. En este sentido, se debe considerar la reforma indígena como un “paquete legislativo” que incluya las leyes reglamentarias correspondientes, donde se establezcan las nuevas instituciones que se encarguen de consolidar la autonomía y el desarrollo de los pueblos indígenas.

El marco del diálogo también debe ser revisado. La discusión de los temas debería concentrarse en una sola mesa y proponer una sola reforma indígena integral.

El desafío sigue estando ahí: a pesar de las reformas legislativas, no hemos podido crear las nuevas instituciones que impulsen de manera efectiva el respeto a los derechos de los pueblos indígenas y garanticen su desarrollo económico, educativo, sustentable. En ese sentido, este trabajo, no pretende ser un mero recuento de datos y opiniones, sino que espera influir en las masas encefálicas de los que tienen en sus manos velar por la aplicación efectiva de los derechos indígenas, como corresponde a cada uno de *los derechos del pueblo mexicano*.

## Conclusiones a la edición de 2016

Desde 2005, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional no ha dado muestras o signos de estar interesado en retomar el diálogo con el Estado mexicano sobre los Acuerdos de San Andrés de 1996 y su primera reforma constitucional de 2001, ni sobre sus otros temas agendados como: 2. Democracia y Justicia; 3. Desarrollo, y 4. Mujeres Indígenas. Su convocatoria más reciente es a los científicos del mundo para participar en el Encuentro L@s Zapatist@s y las ConCiencias por la Humanidad, a celebrarse del 5 de diciembre de 2016 al 4 de enero de 2017, en San Cristóbal de las Casas, Chiapas.<sup>60</sup>

El siglo XXI se explica, política y socialmente, por la toma de conciencia de los derechos indígenas que desencadenó (literalmente) el zapatismo chiapaneco. Fue el único movimiento social que en plena vigencia de la “dictadura perfecta” (Mario Vargas Llosa) o de la “presidencia imperial” (Enrique Krauze), hizo posible que el gobierno autoritario en turno se sentara a dialogar con los indígenas para reconocer sus derechos.

En perspectiva histórica el balance es positivo, ya que en lo político nadie discute la necesidad de seguir impulsando los derechos indígenas y en lo social la autovalora-

<sup>60</sup>Encuentro L@s Zapatist@s y las ConCiencias por la Humanidad, disponible en <http://enlacezapatista.ezln.org.mx/2016/03/18/avances-del-encuentro-ls-zapatistas-y-las-conciencias-por-la-humanidad/>.

ción cultural indígena es más fuerte. Con esto no quiero decir que todo está bien, hace falta consolidar, por supuesto, la autonomía política y el desarrollo humano de las comunidades indígenas.

Por ello, así como en la Física existe un *laboratorio disparador de partículas* para crear nuevas formas de la materia, en la política tenemos un *laboratorio disparador de neuronas para crear nuevas constituciones en la sociedad*. Este laboratorio está en marcha en la Ciudad de México,<sup>61</sup> para aprobar el 5 de febrero de 2017 nuestra primera Constitución, la cual deberá atender las siguientes propuestas en materia de derechos indígenas a título individual y colectivo, que podrían replicarse en la (posible nueva) Constitución federal, cuyo centenario será el 5 de febrero de 2017 y también en las (posibles nuevas) constituciones locales:

A. Los derechos indígenas individuales. Para asegurar el cumplimiento de los derechos indígenas a título individual son necesarias:

1. La expedición bilingüe de las actas de nacimiento de los indígenas.
2. La expedición de una credencial de identidad donde se haga constar el nombre en su idioma, origen étnico y lengua materna, para los indígenas de y en la Ciudad de México.

B. Los derechos indígenas colectivos. Para asegurar el cumplimiento de los derechos indígenas a título colectivo se tiene:

1. Sobre el derecho a la libre determinación: las alcaldías de Milpa Alta, Xochimilco y Tlalpan, deberán ser reconocidas como alcaldías indígenas regidas por su derecho propio (o al menos tener representación directa en los cabildos y en el Congreso local).
2. Sobre el derecho a los sistemas normativos propios: las alcaldías mencionadas deberán tener tribunales y ministerios públicos especializados en derechos indígenas que conozcan sus idiomas.
3. Sobre los derechos culturales: la educación que se imparta en la CDMX deberá ser en todos sus niveles, no solamente gratuita, científica y laica, como lo establece el artículo 3º constitucional, sino también intercultural, con base en el artículo 2º.

Los pueblos indígenas deberán tener medios de comunicación masiva propios para difundir y defender sus culturas y derechos.

Se deberá aprobar una Ley de Memoria Histórica para sustituir los nombres de calles y plazas que representen a los colonizadores aztecas y españoles (Cuauhtémoc, Colón, Isabel la Católica...) así como quitar de los espacios públicos las estatuas de los mismos.

4. Sobre el derecho al desarrollo: se destinará el diez por ciento del impuesto predial de los inmuebles del Centro Histórico para un Fondo de Desarrollo de los Pueblos indígenas.
5. Crear la Secretaría de la Interculturalidad.
6. Cambiar el nombre de la Delegación Cuauhtémoc, por uno que resalte la flora y fauna de la Ciudad de México.
7. Adoptar una bandera propia que resalte la flora y fauna de la Ciudad de México.
8. Adoptar un himno propio que resalte la flora y fauna de la Ciudad de México.
9. Nombrar las calles con nombres de la flora y fauna de la Ciudad de México.
10. Invitar al Ejército Zapatista de Liberación Nacional como asambleístas honoríficos del Constituyente originario.

<sup>61</sup>Constitución de la CDMX, disponible en <https://www.constitucion.cdmx.gob.mx/>.

Los principios de la Constitución y el desarrollo extenso en las leyes reglamentarias, en paralelo al proceso de discusión y aprobación de la Constitución, se deben ir haciendo las adecuaciones correspondientes a las leyes reglamentarias por parte de la Asamblea Legislativa ya en funciones. De este modo, en la Constitución constarán únicamente los principios generales y en las reglamentarias: el diseño institucional y presupuestario correspondiente. Así, se evitará el viejo argumento de que se tiene que poner todo en la Constitución por el temor de que el Constituyente permanente no lo tome en cuenta.

En materia de derechos indígenas, por ejemplo, bastará que se mencione que se les garantizarán sus derechos individuales y colectivos. Y se tendrá que redactar la *Ley de derechos individuales y colectivos de los indígenas de la Ciudad de México*.

### Bibliografía a la edición de 2005

- ANAYA, James S., *Los pueblos indígenas en el Derecho internacional*, Madrid, Trotta, 2005.
- BARIÉ, Cletus Gregor, *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: Un panorama*, 2a. ed., Bolivia, Instituto Indigenista Interamericano/Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas/Abya Yala, 2003.
- BUERGENTHAL, Thomas, *Derechos humanos internacionales*, 2a. ed., México, Gernika, 2002.
- CASTILLO, Gustavo y Jesús Aranda, “SCJN: improcedentes, las controversias constitucionales contra la ley indígena”, *La Jornada*, México, 7 de septiembre de 2002, disponible en <http://www.nodo50.org/raz/ezln/leyindigena/rechazo/jornada00.html>.
- CASTRILLÓN ORREGO, Juan Diego, *La dinámica internacional y nacional en la formación de los derechos indígenas: el caso Colombia*, tesis de doctorado en Derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, abril, 2005.
- CASTRO, Juventino V., “Las reformas constitucionales en materia indígena”, *El Universal*, México, D. F., 12 de septiembre de 2002, en [www.el-universal.com.mx](http://www.el-universal.com.mx).
- CHACÓN ROJAS, Oswaldo, *Teoría de los derechos de los pueblos indígenas. Problemas y límites de los paradigmas políticos*, México, Universidad Autónoma de Chiapas/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005.
- CIENFUEGOS SALGADO, David, “Comunidades indígenas y protección del medio ambiente. La reforma al artículo segundo de la Constitución federal mexicana”, *Revista de la Facultad de Derecho*, tomo LII, núm. 237, México, UNAM, 2001, pp. 57-84.
- DÍAZ-POLANCO, Héctor y Consuelo Sánchez, *México diverso. El debate por la autonomía*, México, Siglo XXI, 2002.
- \_\_\_\_\_, “La autonomía y la reforma constitucional en México”, en [www.alertanet.org](http://www.alertanet.org).
- DONNELLY, Jack, *Derechos humanos universales en teoría y en la práctica*, trad. Ana Isabel Stellino, México, Gernika, 1994.
- DURAND ALCÁNTARA, Carlos H., *Derecho indígena*, México, Congreso del Estado de Guerrero, 2001.
- ESPINOZA SAUCEDA, Guadalupe, Francisco López Bárcenas y Abigail Zúñiga Balderas, *Los pueblos indígenas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas/Convergencia Socialista/Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos, diciembre de 2002.

- GÓMEZ, Magdalena, “Lo que debe usted saber de la iniciativa de la Cocopa. A propósito de las objeciones oficiales y oficiosas”, *La Jornada*, 8 de abril de 2001, disponible en [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx).
- GONZÁLEZ GUERRA, Gisela (comp.), *Derechos de los pueblos indígenas. Legislación en América Latina*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1999.
- KUPPE, René, “El Convenio OIT 169 y tres países europeos. Una contribución al discurso sobre derechos humanos en Europa”, *Crítica jurídica*, núm. 14, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1994.
- LERNER, Natán, *Minorías y grupos en el Derecho internacional. Derechos y discriminación* (cap. 5, Poblaciones indígenas: el Convenio de 1989), México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991.
- MOLINA PALAFOX, Marco Antonio, *Análisis comparativo de los convenios 107 y 169 de la Organización Internacional del Trabajo y su aplicación en México*, Tesis de doctorado, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Derecho-UNAM, verano de 1998.
- POBLETE TRONCOSO, Moisés, *Condiciones de vida y de trabajo de la población indígena del Perú*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1938.
- RABASA GAMBOA, Emilio, *Derecho constitucional indígena*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Porrúa, 2002.
- ROULAND, Norbert, Stéphane Pierré-Caps, y Jacques Poumarède, *Derecho de minorías y de pueblos autóctonos*, México, Siglo XXI, 1999.
- SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga, *Jueces que necesitamos. Jueces que no necesitamos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, abril 2001, p. 25.
- , “Constitución y derechos indígenas”, *El Universal*, 30 de septiembre de 2002, en [www.el-universal.com.mx](http://www.el-universal.com.mx).
- SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, *México y la Organización Internacional del Trabajo*, 5a. ed., México, 1998.
- SILVA MEZA, Juan N., “El fallo sobre ley indígena, legal, no complaciente. Una resolución favorecedora habría perjudicado al Poder Judicial”, entrevista de Jesús Aranda, *La Jornada*, 30 de septiembre de 2002, p. 8.
- STAVENHAGEN, Rodolfo, *La cuestión étnica*, México, trad. de Francisco Segovia, El Colegio de México, 2001.
- WALSH, Catherine, “Interculturalidad, reformas constitucionales y pluralismo jurídico”, disponible en [www.icci.nativeweb.org/boletin/36/walsh.html](http://www.icci.nativeweb.org/boletin/36/walsh.html).
- ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, “La justicia constitucional en México. Balance y retos”, *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002, pp. 421-440.

## Bibliografía a la edición de 2016

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: la importancia de su implementación en el contexto de los proyectos de desarrollo a gran escala*, Oficina en México, disponible en [http://hchr.org.mx/files/doctos/Libros/2011/derecho\\_consulta\\_IS.pdf](http://hchr.org.mx/files/doctos/Libros/2011/derecho_consulta_IS.pdf).
- ALCÁNTARA NÚÑEZ, Honorio, *Usos y costumbres. Vivencias y convivencias de un alcalde mixe*, México, Conaculta, 2004.

- ANAYA, James, “El deber estatal de consulta a los pueblos indígenas dentro del Derecho internacional”, disponible en <http://unsr.jamesanaya.org/statements/el-deber-estatal-de-consulta-a-los-pueblos-indigenas-dentro-del-derecho-internacional>.
- ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol, “Jurisprudencia interamericana. Acicate contra la discriminación y exclusión de pueblos originarios de México en relación con sus recursos naturales”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XIV, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2014, pp. 261-299, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInternacional/14/dtr/dtr8.pdf>.
- BEUCHOT, Mauricio, *Interculturalidad y derechos humanos*, México, Siglo XXI, 2005.
- , *Introducción a la lógica*, 2a. ed., México, Coordinación de Difusión Cultural-UNAM, 2011.
- CARBONELL, Miguel, “La reforma constitucional en materia indígena. Un primer acercamiento”, en *Derechos indígenas y elecciones*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003.
- Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Protocolo de implementación de consulta a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, México, 2013, disponible en [http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=85](http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=85), consulta del 11 de noviembre de 2014.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, José Fernando Franco González y José Roldán Xopa, *Derechos y cultura indígena: los dilemas del debate jurídico*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- , *La reforma constitucional en materia indígena*, documento de trabajo, 10 de septiembre de 2001, 35 p.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Los problemas del derecho indígena en México*, México, D. F., CNDH, 2015.
- CUEVAS GAYOSSO, José Luis, *Costumbre jurídica*, Xalapa, Veracruz, Universidad Veracruzana, 2013.
- DAVID, René y Camille Jauffret-Spinosi, *Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos*, ed., trad. y notas de Jorge Sánchez Cordero, con la colaboración de Alfredo Sánchez Castañeda, 1ª reimp. a la 11a. ed., México, D. F. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2010.
- ESCALANTE BETANCOURT, Yuri, *El racismo judicial en México. Análisis de sentencias y representación de la diversidad*, México, D. F., Juan Pablos Editor, 2015.
- ESTUPIÑÁN-SILVA, Rosmerlin, “Pueblos indígenas y tribales: la construcción de contenidos culturales inherentes en la jurisprudencia interamericana de derechos humanos”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XIV, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2014, p. 581-616, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInternacional/14/dtr/dtr16.pdf>.
- Fundación Konrad Adenauer, *El derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas en América Latina*, disponible en [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_33592-1522-4-30.pdf?130221162840](http://www.kas.de/wf/doc/kas_33592-1522-4-30.pdf?130221162840).
- GARCÍA, Dora Elvira, “La hermenéutica analógica de Mauricio Beuchot: entre universalismo y particularismo”, disponible en <http://biblioteca.itam.mx/estudios/60-89/64-65/DoraElviraGarciaLahermeneuticaanalogica.pdf>.
- GARZA C., Mercedes de la, “Dilemas éticos en torno a la genética de poblaciones en comunidades indígenas de América. Primera parte”, Seminario de Investigación de Ética y Bioética, disponible en <http://www.bioetica.unam.mx/assets/bioetica-cosmopolita-jelinares.pdf>.

- GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, *Derecho Nayerij. Los Sistemas Jurídicos Indígenas en Nayarit*, 2a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2001, 147 p.
- , *Constitución y derechos Indígenas*, coord. y prólogo, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002, 287 p.
- , *El Estado, los indígenas y el derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2010, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2880>, consulta del 11 de diciembre de 2015.
- , *Derecho indígena*, 3a. ed., en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, tomo IX, México, Porrúa/ Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2012, 247 p.
- GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, México, Nostra, 2010.
- GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo, “Derecho a la consulta de los pueblos indígenas en México: un primer acercamiento”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2564/28.pdf>.
- HERNÁNDEZ BRINGAS, Héctor Hiram (coord.), *Los indios de México en el siglo XXI*, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM, 2007.
- HÖFFE, Otfried, *Derecho intercultural*, México, Gedisa, 2000.
- LINARES, Jorge Enrique, “Hacia una ética cosmopolita e intercultural”, XV Congreso Internacional de Filosofía, Simposio de Bioética, disponible en <http://www.bioetica.unam.mx/assets/bioetica-cosmopolita-jelinares.pdf>.
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *¡La tierra no se vende!: las tierras y los territorios de los pueblos indígenas en México*, México, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas/Centro de Estudios para el Campo Mexicano, 2015.
- , “El derecho de los pueblos indígenas a la consulta”, México, disponible en <http://www.lopezbarcenas.org/sites/www.lopezbarcenas.org/files/derecho-consulta.pdf>.
- , “El derecho de los indígenas a la consulta y a la política de gobierno”, *La Jornada*, 1 de octubre de 2013, disponible en <http://www.lopezbarcenas.org/bitacora/derecho-ind%C3%ADgenas-consulta-pol%C3%ADticas-gobierno>, consulta del 4 de febrero de 2015.
- LÓPEZ ZAMORA, Luis A., “El enfoque extractivo del derecho ambiental y los desafíos del concepto de ‘pueblos indígenas’”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XIV, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2014, pp. 301-345, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInternacional/14/dtr/dtr9.pdf>.
- MACÍAS VÁZQUEZ, Ma. Carmen y Marisol Anglés Hernández (coords.), *Estudios homenaje a don José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2013.
- QUIROGA QUIROGA, Ángela y Manuel Becerra Ramírez (coords.), *Función judicial. Manual de aplicación de tratados internacionales en derechos humanos*, 2a. ed., México, Instituto de Estudios Judiciales-Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2014.
- SIERRA, María Teresa, Rosalva Aída Hernández y Rachel Seider (eds.), *Justicias indígenas y Estado. Violencias contemporáneas*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), 2013.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*, 2a. ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013, disponible en <http://www.sitios>.



scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/nueva\_version\_ProtocoloIndigenasDig.pdf, consulta del 8 de diciembre de 2015.

———, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014, disponible en <http://www.sitios.scjn.gob.mx/ProtocoloMegaproyectosSCJN.pdf>.

SERRANO, Sandra y Daniel Vázquez, “Los derechos humanos en acción: operacionalización de los estándares internacionales de los derechos humanos”, Flacso, México, en [www.cjslp.gob.mx](http://www.cjslp.gob.mx).

SOUSA SANTOS, Boaventura de, *Descolonizar el saber, reinventar el poder*, Montevideo, Trilce, 2010.

———, *Para descolonizar el occidente. Más allá del pensamiento abismal*, San Cristóbal de las Casas, Chiapas, editorial Cideci Unitierra, disponible en [http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Descolonizar%20el%20saber\\_final%20-%20C%C3%B3pia.pdf](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Descolonizar%20el%20saber_final%20-%20C%C3%B3pia.pdf).

## Artículo 2º

Trayectoria constitucional

### *Primera reforma*

*Diario Oficial de la Federación: 14-VIII-2001*

2º

LVIII LEGISLATURA (I-IX-2000/31-VIII-2003)

Presidencia de Vicente Fox Quesada, 1-XII-2000/30-XI-2006

Se reforma por completo el artículo que sustituye el primer párrafo del artículo 4º constitucional y se elabora una nueva redacción que cumpla con las obligaciones suscritas por el Estado mexicano con los tratados internacionales, en este caso el Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo con: “El propósito de proteger la identidad y tomar las medidas necesarias para la mejora permanente de la situación económica, social y política de los indígenas del país y participar en el proceso de la paz en Chiapas que toda la nación quiere”, para así incluir los derechos de los pueblos indígenas y la normatividad constitucional de la materia.

En el primer párrafo se reconoce a la nación en su conjunto como indivisible. El segundo párrafo establece la pluriculturalidad de la nación y con ella, como una particularidad, la indígena en la cual se sustenta. No se define lo que hay que entender por pueblos indígenas, simplemente las características que deben tener para ser consideradas como tales. La fracción tercera habla de la autoconciencia de los pueblos indígenas, fundamental para la aplicación de este artículo y para el reconocimiento de éstos como sujetos de derechos tutelados por el Estado. Respecto de la observancia del Convenio 169 citado, se omite considerar a las comunidades indígenas autónomas como entidades de derecho público.

El cuarto párrafo garantiza la libre determinación en los pueblos autónomos, siempre y cuando se asegure la unidad nacional. Da los lineamientos y las obligaciones que tienen los estados en cuanto al reconocimiento de los pueblos indígenas, y establece que se deberán tomar en cuenta para las legislaciones estatales y leyes federales, los criterios etnolingüísticos y de asentamientos geográficos para su redacción, criterios que normalmente establecen las legislaturas locales.

El apartado A establece el reconocimiento a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas para continuar, en sus apartados I a III, con las formas específicas que podrán tener sus gobiernos y organización, elección de sus

representantes y respeto a su identidad cultural dentro de un ámbito de autonomía, siempre con representación en igualdad de género al interior de los pueblos.

En las fracciones IV y V se mencionan los derechos culturales de los pueblos indígenas, haciendo énfasis en la preservación de sus lenguas, costumbres y “hábitat”.

La fracción VI garantiza el acceso a las modalidades de propiedad y posesión de la tierra como lo establece la Constitución y establece un derecho preferente de usufructo “de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades”, con la única restricción de las que se encuentren en áreas estratégicas.

La reforma establece en la fracción VII los derechos políticos de representación hacia afuera de las comunidades indígenas, y menciona que se tendrá representación en los ayuntamientos y municipios de acuerdo con sus costumbres y normas, pero siempre dentro del marco legal que marquen las constituciones de las entidades federativas, las cuales regularán, reconocerán y limitarán este derecho.

En la fracción VIII se establece la garantía de acceso a la jurisdicción del Estado, el cual es un derecho universal para todo ciudadano en el país, señalando como derecho de los pueblos y comunidades indígenas, en juicios tanto individuales como colectivos, la asistencia de un intérprete y defensores que tengan conocimiento de su lengua y su cultura.

Se señala que las características de libre determinación y autonomía no serán establecidas por las comunidades indígenas, sino por las constituciones y las leyes de las entidades federativas, las cuales también dictarán las normas, las cuales reconocerán o no como entidades de interés público.

En el apartado B se especifican las acciones que debe tomar el Estado para garantizar el desarrollo integral de los pueblos indígenas. Se señalan como obligaciones del Estado:

Incrementar la capacidad productiva y los niveles de escolaridad, con programas que reconozcan la herencia cultural.

Asegurar el acceso a los servicios de salud y alimentación previamente establecidos para todos los ciudadanos en el país, “aprovechando debidamente la medicina tradicional”.

Que para mejorar los servicios básicos y las condiciones de las comunidades en parques y espacios públicos, se les deben dar mayores facilidades para el acceso a financiamientos públicos y privados.

Garantizar la inclusión de las mujeres en las comunidades mediante estímulos.

Aumentar la infraestructura de comunicaciones en las comunidades indígenas en condiciones, para que éstas mismas puedan adquirirlas, operarlas y administrarlas.

El desarrollo económico sustentable de las comunidades indígenas, garantizando su inclusión a los sistemas tecnológicos, de abasto y de comercialización.

En la fracción VIII del apartado B se establece la obligación del Estado de crear políticas de protección a migrantes de pueblos indígenas; que esta protección se otorgará tanto en territorio nacional como en el extranjero, y que ésta se extiende a todos los derechos humanos.

En la última fracción del apartado B la reforma señala las obligaciones que contrae el Estado en materia de presupuesto para garantizar todos los derechos que este artículo señala. En este apartado también se señala el derecho de las comunidades equiparables a las comunidades indígenas otorgándoles los mismos derechos que a éstas.

### *Segunda reforma*

*Diario Oficial de la Federación: 22-V-2015*

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se rescata el principio de igualdad de votar y ser votado, así como el de desempeñar un cargo público, aun como sujeto de las comunidades autónomas, que cualquier otro ciudadano podría tener dentro del territorio nacional, especificando que las prácticas comunitarias no podrán limitar ningún derecho político electoral.

### *Tercera reforma*

*Diario Oficial de la Federación: 29-I-2016*

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Al convertirse la Ciudad de México en una entidad federativa, se retira la mención de ésta dentro de la esfera de las que pueden ser consideradas como autonomías. En el apartado B se sustituye la palabra “Estados” por “entidades federativas”. En la fracción IX se modifican denominaciones, mas no el sentido del artículo, y se incorpora en su redacción “las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México”, refiriéndose a la consulta conjunta de entidades federativas y municipios del Plan Nacional de Desarrollo, junto con los pueblos indígenas.



## Artículo 3º

### Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

La educación, durante el periodo colonial, estuvo a cargo de las más importantes corporaciones religiosas hasta la instauración de la Real y Pontificia Universidad de México. Se consideró de suma importancia la educación de los indios, principalmente descendientes de los caciques prehispánicos, siendo uno de los proyectos más sobresalientes de esta época el Colegio de Tlatelolco, donde se instruyó un importante grupo de naturales en gramática, artes y retórica. Incluso, para fines del siglo XVI, existieron planes de convertir dicho colegio en universidad; sin embargo, sólo fue un colegio de primeras letras donde, además, se enseñaban “buenas costumbres”. En 1553, la Universidad de México abrió sus puertas a españoles y criollos, como únicos personajes que ahí pudieron realizar sus estudios.

Otra opción educativa para este sector fueron los colegios jesuitas, no obstante, al tener la Universidad el monopolio de los grados, era común que quienes cursaran en dichos colegios acudieran más tarde a la Universidad para incorporarse en ella. La educación cobró tal importancia que en el último tercio del siglo XVI la Corona emitió una real cédula por la que ordenó que, para ocupar los principales cargos de gobierno civil o eclesiástico, se diera preferencia a quienes poseyeran grados universitarios.<sup>1</sup> Los indios, mestizos y castas recibieron apenas una educación rudimentaria.

Hacia finales del siglo XVIII, la Ilustración europea trajo consigo algunos cambios. La educación técnica, por ejemplo, empezó a ganar terreno, impulsando la industria y la agricultura. Asimismo, desde fines del periodo

<sup>1</sup>Sobre los colegios y universidades del periodo colonial consúltese a Leticia Pérez Puente y Enrique González (coords.), en *Colegios y universidades I, Del antiguo régimen al liberalismo*, México, Centro de Estudios sobre la Universidad/Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

3º

### Sumario Artículo 3º

Introducción histórica <b>Luis René Guerrero Galván</b> y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	333
Texto constitucional vigente. . . . .	339
Comentario <b>Mario Melgar Adalid</b> Antecedentes. . . . .	343
La Iniciativa de reforma constitucional al artículo 3º . . . . .	346
Dictamen de la Cámara de Diputados, el Debate . . . . .	351
Trámite ante la Cámara de Senadores el Debate . . . . .	354
Reforma política de la Ciudad de México. . . . .	356
Contenido constitucional de la Reforma Educativa . . . . .	356
Reacciones a la reforma constitucional en materia educativa . . . . .	358
Controversias constitucionales . . . . .	361
Bibliografía . . . . .	362
Trajectory constitucional . . . . .	364

colonial, inició un proceso de secularización de la educación que llevó a dejarla, cada vez más, en manos de los ayuntamientos, y menos bajo la tutela del clero.<sup>2</sup> No obstante, fue común que muchos religiosos fungieran como profesores y fundadores de escuelas de primeras letras en los diversos pueblos.

La preocupación de los ilustrados por la educación estuvo apoyada en las ideas utilitarias que buscaban hacer hombres útiles para la sociedad, evitando así alejarlos de la vagancia y los vicios, de ahí que el número de escuelas de artes y oficios creciera a la par que el de escuelas de primeras letras, escuelas de bellas letras, colegios de minería, etcétera, provocando un relevante cambio en materia de educación, pues los estados modernos reconocieron su importancia para el fortalecimiento de las naciones. Debido a lo anterior se da un importante proceso centralizador con miras a la unificación, difusión y reglamentación de la educación.

La Constitución de Cádiz condensó todo lo referente en materia educativa, texto normativo que se observó en México hasta el momento de su independencia.<sup>3</sup> Varios artículos de dicho ordenamiento estipularon sobre la materia. Por ejemplo, en el título II, capítulo VII, artículo 131, De las facultades de las Cortes, se señaló como una de ellas “establecer el plan general de enseñanza pública en toda la Monarquía, y aprobar el que se forme para la educación del Príncipe de Asturias”.

Por su parte, el Título V, capítulo I, De los ayuntamientos, estableció en su artículo 321, que quedaba a cargo de dichas instituciones, “cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos que se paguen de los fondos del común”. Además de estos primeros referentes, la Constitución de Cádiz dedicó su título IX, De la instrucción pública, para estipular sobre la materia. En seis artículos (366 al 371) ordenó el establecimiento de escuelas de primeras letras en todos los pueblos de la Monarquía, en las que se enseñaría a los niños a “leer, escribir y contar, y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles”.

Se dijo, además, que se crearían las universidades y establecimientos de instrucción que fueran necesarios para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes. En lo señalado por el instrumento gaditano, puede verse la fuerte presencia de lo religioso dentro de la educación. También es de gran interés la forma en que el Estado empezaba a ganar terreno con la creación y administración de las instituciones educativas. Para entonces se pensaba, como se anota en el artículo 369, en una enseñanza uniforme dentro de la monarquía española.

En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, uno de los primeros intentos para establecer una propuesta educativa por parte de los insurgentes, se plasma en el artículo 39, que señala la instrucción “como necesaria a todos los ciudadanos, [por lo que] debe ser favorecida por la sociedad en todo su poder”.<sup>4</sup> Más adelante, en el artículo 117, se le da el deber al Supremo Congreso de

<sup>2</sup>Véase Dorothy Tank Estrada, *La educación ilustrada (1786-1836)*, México, El Colegio de México, 1977.

<sup>3</sup>Constitución Política de la Monarquía Española, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf>.

<sup>4</sup>“Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, Apatzingán, 1814, en *Textos fundamentales del constitucionalismo mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2014.

“cuidar con singular esmero de la ilustración de los pueblos”. Como puede apreciarse, en la Constitución de Apatzingán no se señalaron de forma explícita cambios con referencia a lo estipulado en Cádiz. Tampoco se hizo esto en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822, texto que fue emitido para sustentar el gobierno de Agustín de Iturbide. Dicho documento sólo señaló, en su última sección, artículo 99, que:

El Gobierno con el celo que demandan los primeros intereses de la nación, [...] expedirá reglamentos y órdenes oportunas conforme las leyes, para promover y hacer que los establecimientos de instrucción y moral pública existentes hoy, llenen los objetos de su institución, debida y provechosamente.<sup>5</sup>

La ausencia de más elementos en materia de instrucción se debe, en parte, a que el texto emitido en Apatzingán no llegó a concretarse como una constitución propiamente dicha, mientras que el Reglamento Provisional de Iturbide estuvo bastante apegado a las herencias del antiguo régimen. En ambos documentos se observan, por ejemplo, pervivencias de elementos como el de Ilustración y moral, conceptos que permeaban el ideario político mexicano aun después de la Independencia. Algo similar ocurrió con la Constitución de 1824, en su sección quinta, artículo 50, al señalar las facultades del Congreso, que decretó que una de ellas era:

Promover la ilustración, asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras; estableciendo colegios de marina, artillería é ingenieros; erigiendo uno ó más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas; sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos estados.<sup>6</sup>

Dado que la Constitución del 24 estuvo más avocada a constituir la primera República Federal, lo señalado ahí en materia educativa no fue muy explícito. No obstante, adecuando el modelo gaditano, la educación se dejó en las manos del Congreso federal y en la de los congresos estatales que, mediante los ayuntamientos, se encargarían de legislar y ordenar la instrucción pública. Las diversas constituciones estatales, así como las órdenes y decretos emanados de los gobiernos de los estados regularon las instituciones educativas, pese a ello continuaba existiendo una fuerte herencia colonial. Es así que, si bien en estados como el de Veracruz, una orden de 1832 mandó vigilar el establecimiento de escuelas de primeras letras en todos los pueblos, también es cierto que en dichas escuelas la educación consistiría en enseñar a los niños a “leer, escribir y contar, y los rudimentos de la doctrina cristiana”, algo muy similar a lo ordenado en

<sup>5</sup>Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, 1822, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1823.pdf>.

<sup>6</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.



la Constitución gaditana. Lo mismo pasaba con la educación de las niñas, a las cuales, además de lo anterior se les enseñarían “labores propias de su sexo”.<sup>7</sup>

Cambios de marcada importancia que sentaron las bases de las futuras políticas educativas se dieron con la reforma liberal entre los años 1833 a 1834. Al frente de este primer gobierno de corte liberal estuvieron Antonio López de Santa Anna, como presidente, y Valentín Gómez Frías, como vicepresidente. En materia educativa, uno de los primeros documentos que se elaboraron con miras a reformar muchos de sus aspectos fue la Ley de 12 de octubre de 1833, en la que se ordenó extinguir el Colegio de Todos los Santos y la Universidad de México por su fuerte carga clerical.

Se facultó al Ejecutivo para expropiar los bienes propiedades de establecimientos educativos; y se ordenó la creación de una Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios Federales, al frente de la cual estaría el propio vicepresidente.<sup>8</sup> Se ordenó la sustracción de la instrucción de las manos del clero y se dieron todas las facultades al Estado para el ordenamiento y administración de las instituciones educativas de forma centralizada. Las reformas liberales en materia educativa apuntaron por primera vez hacia una educación laica.

Se inició, además, la promoción de escuelas normales para la formación de profesores. La importante aportación de Gómez Farías radicó en modernizar la estructura educativa que descansaba en instituciones de fuerte raigambre colonial. Las Bases Orgánicas de la República Mexicana, de 1843, acordadas por la Junta Nacional Legislativa y bajo el mandato de Antonio López de Santa Anna como presidente provisional, ordenó en su artículo 134 que los gobiernos departamentales —la República quedó dividida entonces en departamentos, partidos y municipalidades— deberían “fomentar la enseñanza pública en todos sus ramos, creando y dotando establecimientos literarios y sujetándose a las bases que diere el Congreso sobre estudios preparatorios, cursos, exámenes y grados”.<sup>9</sup>

La vuelta al sistema federal de gobierno no implicó dejar de lado las primeras medidas en materia de secularización de la educación. El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, en su sección quinta, contempló dentro de las

<sup>7</sup>“Decreto CCXXXVII de 3 de marzo de 1832”, en Carmen Blázquez Domínguez y Ricardo Corzo Ramírez (coords.), *Colección de leyes y decretos del estado de Veracruz, 1824-1919*, XV tomos, Xalapa, Universidad Veracruzana, 1997, tomo II, p. 466. Las casas de instrucción o colegios de niñas, por ejemplo, en la época colonial se basaban en una concepción ideológica frecuente en el trato a la mujer; a ésta, una vez más, se le situaba en el papel de compañera sumisa y se le capacitaba para ello. Esta filosofía pedagógica fue la herramienta considerada como la más idónea para el establecimiento de un cierto control de la vida privada de los novohispanos, preocupados por la educación desde el centro del núcleo familiar. Por otra parte, y con el correr del siglo XVIII, la tendencia proteccionista de los nuevos monarcas se manifestó ya no sólo respecto de las mujeres indias o mestizas, sino también de las españolas; al preocuparse, por ejemplo, de las viudas y de las mujeres de vida honesta, implantado a través de unos patrones de recogimiento basados en el monacato femenino, estableciendo un sistema de colegios de niñas que sobrevivió a la época colonial. Véase Luis René Guerrero Galván, “Un colegio de niñas en el siglo XVIII zacatecano: El Colegio de niñas de los Mil Ángeles Marianos”, en Marcelino Cuesta Alonso, *et al.*, *Discursos Pedagógicos del siglo XVIII, Zacatecas*, Unidad Académica de Estudios de las Humanidades y las Artes, Programa de Apoyo al Mejoramiento del Profesorado, Universidad Autónoma de Zacatecas, 2008, pp. 189-197.

<sup>8</sup>José Luis Soberanes Fernández, *Los bienes eclesiásticos en la historia constitucional de México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2000, p. 39, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=111>

<sup>9</sup>Bases Orgánicas de la República Mexicana, 1843, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1842.pdf>.

garantías individuales el que estaban prohibidos todos los monopolios relativos a la enseñanza y ejercicio de las profesiones. De manera que ahora, como se refirió en el artículo 39, la enseñanza privada era libre y el poder público no tendría más intervención que la de cuidar que no se atacara la moral. Sólo se señaló, siguiendo los precedentes establecidos en la década anterior, que el ejercicio de las profesiones científicas y literarias se sujetarían a lo que determinaran las leyes generales acerca de estudios y exámenes.<sup>10</sup> Esto mismo quedó consignado en la Constitución de 1857, ya que en su artículo 3º afirmaba que: “La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se deben expedir”.<sup>11</sup> De manera que, en dicho año, la educación estaba ya en manos del Estado; se había desplazado en gran medida el peso de la Iglesia en este rubro.

La ratificación de esta separación se dio en los años posteriores en que se emitieron nuevas leyes de corte liberal para garantizar la separación de la Iglesia y el Estado. Era ahora el Estado, a través de los gobiernos estatales y de las municipalidades quien organizaba el sistema educativo federal. No obstante, la instauración del Segundo Imperio mantuvo en suspenso, por un tiempo, los intentos de conformar un programa educativo nacional por parte del sector liberal. A pesar de ello la educación continuó siendo objeto de atención. De hecho, Maximiliano retomó parte de las reformas educativas juaristas de 1861 pues comulgaba con las ideas del control estatal de la instrucción pública. La diferencia más notable fue que éste sí permitió la educación religiosa, que estaría en manos de sacerdotes.<sup>12</sup> El emperador y los políticos de la época estaban convencidos de que la educación era un elemento indispensable para el progreso de los pueblos. En el Estatuto provisional del Imperio, Maximiliano ordenó, en su artículo 5º, la creación de un Departamento Ministerial de Instrucción Pública y Cultos.<sup>13</sup>

La intención era el establecer un plan de educación para el Imperio, bajo la idea de vigilar incluso las escuelas particulares, crear universidad, bibliotecas y demás establecimientos educativos. Se pensó en escuelas especiales y en fomentar la educación secundaria, todo ello en lugar de la universidad, considerada como una institución medieval obsoleta. Además, el emperador buscó realizar un programa similar a los más avanzados de Europa insistiendo en la gratuidad y obligatoriedad de la educación.<sup>14</sup> Estas últimas fueron ideas de gran relevancia aun después de extinto el imperio de Maximiliano.

La vuelta de los liberales al poder significó retomar los ideales de una educación laica y libre, apoyados en el artículo 3º de la Constitución de 1857. Un cambio importante se dio en 1880 con la promulgación de la Ley de Instrucción Pública que hizo obligatoria la educación elemental; se pensaba que con el hecho de difundir dicha instrucción se lograría una sociedad más progresista; no obstante, si aquello estaba

<sup>10</sup>Estatuto Orgánico Provisional de la República mexicana, 1856, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1856.pdf>.

<sup>11</sup>Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

<sup>12</sup>Patricia Galeana, *Las relaciones Iglesia-Estado durante el Segundo Imperio*, México, UNAM, 1992, p. 150.

<sup>13</sup>Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1865.pdf>.

<sup>14</sup>P. Galeana, *op. cit.*

lejos de ser cierto, en la práctica esta ley fue la primera en establecer la obligatoriedad de la misma.

Entre 1889 y 1890, con la celebración del Primer Congreso de Instrucción Pública, en la que participaron representantes de los estados con el gobierno federal con la finalidad de homologar la legislación en materia educativa con miras a la unidad nacional, se estableció también la laicidad educativa.<sup>15</sup>

Por otro lado, el Estado decidió sentar las bases de la educación en la Escuela Nacional Preparatoria. A partir de esto se fundaron varias escuelas como la de Comercio y Agricultura, o las nacionales como fueron la de Jurisprudencia, Medicina, de Ingenieros y Bellas Artes,<sup>16</sup> todas bajo la vigilancia de la Secretaría de Instrucción Pública, así como la creación del Observatorio Astronómico y los museos de Historia e Historia Natural.

En 1910, durante la celebración del centenario de la Independencia de México, don Porfirio Díaz retomó el viejo proyecto de reabrir la universidad pero bajo un nuevo modelo, adaptado a los tiempos modernos y alejado del esquema colonial. No obstante estos proyectos, la educación siguió beneficiando prácticamente a las poblaciones urbanas, mientras que en el campo se mantuvo un marcado rezago.

En este sentido, se consolidó la idea de una educación dirigida desde el Estado y homologada con los programas estatales; asimismo se ratificó la postura de la educación elemental laica y obligatoria. La Revolución Mexicana, iniciada en 1910, trajo altibajos en materia educativa, pese a ello los “constitucionalistas” continuaron la misma línea que se venía gestando desde mediados del siglo XIX, insistiendo en una educación laica y obligatoria, como quedó plasmado en el artículo 3º constitucional. Nuevos impulsos educativos vendrían a partir de la influencia brindada por José Vasconcelos.

<sup>15</sup>Milada Bazant Saldaña, *Historia de la educación durante el porfiriato*, 6a. ed., México, El Colegio de México, 2006, pp. 23-25.

<sup>16</sup>Javier Sicilia (prefacio y selección de textos), *José Vasconcelos y el espíritu de la Universidad*, México, Coordinación de Difusión Cultural-UNAM, 2001, p. 19.

## Artículo 3º

Texto constitucional vigente

*Artículo 3º.* Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado —Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios—, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.<sup>17</sup>

3º

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.<sup>18</sup>

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.<sup>19</sup>

- I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;
- II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

- a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;
- b) Será nacional, en cuanto —sin hostilidades ni exclusivismos— atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;<sup>20</sup>

<sup>17</sup>Fe de erratas al párrafo, *DOF*: 09-03-1993. Párrafo reformado, *DOF*: 12-11-2002, 09-02-2012, 29-01-2016

<sup>18</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 10-06-2011

<sup>19</sup>Párrafo adicionado, *DOF*: 26-02-2013

<sup>20</sup>Inciso reformado, *DOF*: 26-02-2013

- c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos, y<sup>21</sup>
- d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos;<sup>22</sup>

**III.** Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo;<sup>23</sup>

**IV.** Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

**V.** Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos —incluyendo la educación inicial y a la educación superior— necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;<sup>24</sup>

**VI.** Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:<sup>25</sup>

<sup>21</sup>Inciso reformado, *DOF*: 09-02-2012, 26-02-2013

<sup>22</sup>Inciso adicionado, *DOF*: 26-02-2013

<sup>23</sup>Fracción reformada, *DOF*: 12-11-2002, 26-02-2013, 29-01-2016

<sup>24</sup>Fracción reformada, *DOF*: 12-11-2002, 09-02-2012

<sup>25</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 12-11-2002

- a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y
  - b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;
- VII.** Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere;<sup>26</sup>
- VIII.** El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan, y<sup>27</sup>
- IX.** Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá:
- a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;
  - b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y

<sup>26</sup>Fracción reformada, *DOF*: 26-02-2013

<sup>27</sup>Fracción reformada, *DOF*: 26-02-2013, 29-01-2016

- c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

La Junta de Gobierno será el órgano de dirección del Instituto y estará compuesta por cinco integrantes. El Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual, con previa comparecencia de las personas propuestas, designará al integrante que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes o, durante los recesos de esta, de la Comisión Permanente, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de integrante de la Junta de Gobierno aquel que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo Federal someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal.

Los integrantes de la Junta de Gobierno deberán ser personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Instituto y cumplir los requisitos que establezca la ley, desempeñarán su encargo por periodos de siete años en forma escalonada y podrán ser reelectos por una sola ocasión. Los integrantes no podrán durar en su encargo más de catorce años. En caso de falta absoluta de alguno de ellos, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Sólo podrán ser removidos por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del Instituto y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

La Junta de Gobierno de manera colegiada nombrará a quien la presida, con voto mayoritario de tres de sus integrantes quien desempeñará dicho cargo por el tiempo que establezca la ley.

La ley establecerá las reglas para la organización y funcionamiento del Instituto, el cual regirá sus actividades con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión.

La ley establecerá los mecanismos y acciones necesarios que permitan al Instituto y a las autoridades educativas federal y locales una eficaz colaboración y coordinación para el mejor cumplimiento de sus respectivas funciones.<sup>28</sup>

<sup>28</sup>Fracción adicionada, *DOF*: 26-02-2013. Artículo reformado, *DOF*: 13-12-1934, 30-12-1946, 09-06-1980, 28-01-1992 y 05-03-1993

## Artículo 3º

Comentario por **Mario Melgar Adalid**

### Antecedentes

3º

La Constitución mexicana de 1917, es uno de los pocos textos constitucionales en el mundo que desarrolla de manera muy amplia y detallada la responsabilidad del Estado en materia educativa, así como el derecho a la educación. Se le atribuye influencia a la Constitución de Estados Unidos en la conformación de las constituciones que han regido la vida de México: 1824, 1857 y la actual de 1917, a pesar de no contener referencia alguna al tema educativo. Ese país optó por considerar la educación como responsabilidad de los estados que conforman la Unión Americana. La Constitución española, de manera sucinta pero precisa, determina en el capítulo relativo a Derechos y Libertades, que la educación es un derecho fundamental y una libertad pública. Consigna, entre otras garantías, la universalidad del derecho a la educación y reconoce el principio inherente a la misma como lo es la libertad de enseñanza (artículo 27).

La Declaración de Ginebra, ES el primer instrumento sobre derechos del niño en el ámbito del Derecho Internacional Público. Años más tarde, en 1959, la Asamblea General de Naciones Unidas configuró la Declaración de los Derechos del Niño. Entre los diez principios que reconocen derechos se encuentra el “derecho a la educación, al juego y recreaciones”, junto con otros derechos fundamentales. Este instrumento no era vinculante, por lo que en 1989, se aprobó por la Asamblea General de las Naciones Unidas la Convención sobre los Derechos del Niño, instrumento que según una experta, “constituye en la actualidad la base del reconocimiento de la titularidad de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el ámbito internacional e interno de los países que lo han ratificado”.<sup>29</sup>

En este sentido, años antes, en la Asamblea de Querétaro de 1917, México había asignado a la educación un papel central en la vida nacional. La educación pública es efectivamente una obligación estatal y un derecho fundamental, pero es fundamentalmente un instrumento de cohesión social, es la vía de la reivindicación social y democrática del país. Por ello la nueva perspectiva de que la educación además de ser gratuita y obligatoria, debe ser —bajo parámetros constitucionales— de calidad, constituye un avance sustancial en el desarrollo social del país.

<sup>29</sup>Mónica González Contró, “La reforma constitucional pendiente en materia de derechos de niños, niñas y adolescentes”, en *Cuestiones Constitucionales*, enero-junio 2009, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 231 y ss.



México ha añadido al texto constitucional diversos elementos que configuran un derecho humano fundamental: el de la educación. Desde su incorporación en los debates de 1916-1917, los mexicanos han considerado, como algo inherente al ser nacional, el derecho al beneficio del saber y el conocimiento. Esta tendencia subsiste ahora que la Constitución mexicana se acerca a la celebración nacional de su primer centenario. Tan es así que apenas unos años antes de tal conmemoración, el Constituyente Permanente determinó reformar el artículo 3º con varios propósitos a favor de los educandos y con la firme intención de fortalecer el marco institucional de la prestación del servicio educativo en el país.

La evaluación docente aparece así como una de las metas a alcanzar. No obstante, es evidente que por sí misma no puede ser la garantía para disponer de profesores capacitados y preparados para la noble tarea de enseñar y formar. Deben existir antes procesos de formación inicial y continua. Si la evaluación es pertinente, como lo han señalado expertos, puede funcionar como un mecanismo de control de calidad que indique al docente y al sistema educativo, cuáles son las áreas de atención y mejora.<sup>30</sup>

La aspiración a una educación de calidad no es nueva en el escenario nacional. En 1959, el secretario de Educación Pública, Jaime Torres Bodet, al inaugurar un Consejo Nacional Ordinario del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación señaló que la calidad educativa es de interés nacional:

Aulas, pizarrones, muebles y libros son elementos indispensables. Sin embargo, su verdadera eficacia está en proporción a la voluntad, el saber y el desprendimiento del hombre que los emplea. De ahí la urgencia de pensar en la formación del hombre que usará esas aulas, que escribirá en esos pizarrones y que hará leer esos libros a sus discípulos. Millares de construcciones son necesarias, pero la construcción esencial es la del maestro. Y estamos interesados en la calidad del maestro, ustedes como educadores, nosotros como administradores de la enseñanza pública, y todos los ciudadanos como depositarios del legado histórico nacional.<sup>31</sup>

Después de la formación pedagógica de los docentes, la infraestructura escolar ha jugado un papel relevante dentro de la aspiración de la calidad. De esta manera, si bien la tarea ha sido llevar la educación a todas partes, existe “plena conciencia de que el espacio para la educación, la escuela debe contar con el andamiaje mínimo para que la educación sea de calidad”.<sup>32</sup>

Durante la campaña presidencial para el periodo 2012-2018, el candidato del Partido Revolucionario Institucional a la presidencia, Enrique Peña Nieto, planteó la necesidad de emprender un esfuerzo extraordinario para mejorar la calidad de la educación. El plan y los compromisos fueron extensos, pues se consideró ampliar y mejorar

<sup>30</sup>Eduardo Backhoff Escudero y Gilberto Guevara Niebla, “La Reforma Educativa y la Evaluación docente: retos para su implementación” en *Nexos*, 17 de junio de 2015.

<sup>31</sup>Jaime Torres Bodet, *Discursos (1941-1964)*, México, Editorial Porrúa S. A., 1965, p.538.

<sup>32</sup>Alonso Lujambio, *Arquitectura Escolar, SEP 90 Años*, México, Secretaría de Educación Pública/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2011.

la infraestructura educativa con escuelas dignas con agua, luz, baños. Se ofreció el equipamiento para las escuelas de todas las comunidades indígenas del país. Adicionalmente, se estableció el compromiso de alcanzar la cobertura universal en educación media superior, aumentar la cobertura de educación superior al 45% y garantizar que los niños y jóvenes no abandonen las aulas por falta de recursos, para lo cual se establecería un sistema de becas escolares.

De particular interés fue el tema de la evaluación educativa como respuesta a los altos índices de reprobación del magisterio. A partir de sistemas de evaluación periódica se alcanzaría la tan anhelada mejora de la calidad de la educación. Los ejes de la propuesta educativa fueron mejorar la calidad y establecer un sistema de evaluación educativa confiable y útil. La propuesta política sobre el tema educativo se diseñó bajo la premisa de que el futuro del país depende en gran medida de lo que se pueda hacer por la educación de niños y jóvenes. El país —lo declaró en múltiples ocasiones el candidato presidencial ganador— debe dirigir “sus esfuerzos para transitar hacia una sociedad del conocimiento”.

Es indispensable, señaló, implementar políticas de Estado que garanticen el derecho a la educación de calidad de todos los mexicanos y fortalecer la articulación entre los niveles educativos. Todo ello para que se vincule con “el quehacer científico, el desarrollo tecnológico y el sector productivo, con el fin de generar un capital humano de calidad que detone la innovación nacional.”

La educación es un derecho universal y fundamental para todas las personas. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), a través de la Declaración de Derechos Humanos (artículo 26), estableció que toda persona tiene derecho a la educación; que la misma debe ser gratuita en los niveles elemental y fundamental, y que la instrucción elemental (básica) será obligatoria. La educación tiene como propósito el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Entre sus fines está favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos y promover el mantenimiento de la paz. Los padres tienen el derecho preferente de escoger el tipo de educación que habrán de darle a sus hijos.

La aspiración de una educación de calidad, como la que se planteó en la campaña política, a la que hacía alusión párrafos arriba, habría de incorporarse primero al Plan Nacional de Desarrollo y más adelante a una reforma constitucional y las consecuentes legales y reglamentarias.

Los planes nacionales de desarrollo son instrumentos de políticas públicas que contienen las directrices generales que orientan el quehacer gubernamental. De hecho, las políticas públicas que se asumen, están acotadas al periodo que comprende la gestión presidencial. La referencia al derecho a una educación de calidad en los planes de desarrollo nacional no es nueva. En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, entre los objetivos y estrategias se hablaba de “esfuerzos centrados en mejorar los servicios educativos de calidad”. La mejoría de la calidad se ubicaba en la educación básica y se consideraba igualmente la evaluación del sistema educativo. En el siguiente

Plan (2001-2006) la divisa era: “mejorar la calidad de la educación”; para el siguiente Plan (2007-2012), promover la igualdad de oportunidades y de igual forma “elevar la calidad educativa”.

El Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) incluyó un capítulo específico denominado “Educación de Calidad”. Producto de la llamada “Reforma Educativa”, se trata de la tercera meta nacional del Plan Nacional de Desarrollo. Se conformó con los siguientes ejes temáticos: profesionalización docente; modernizar la infraestructura y el equipamiento de los centros educativos; garantizar que los planes y programas de estudios sean pertinentes para la formación de competencias; tecnología de la información y comunicación en el proceso de enseñanza-aprendizaje; disminuir el abandono escolar; mejorar la eficiencia terminal en cada nivel educativo; aumentar las tasas de transición entre un nivel y otro y, finalmente, impulsar un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación.

En materia de planeación democrática las políticas públicas de orden educativo están sustentadas en los artículos 3, 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece los asuntos que le corresponde despachar a la Secretaría de Educación Pública; los artículos 3, 12, 13, 16 fracciones III y IV; 21, 22 y 23 de la Ley de Planeación, así como en la Ley General de Educación y demás ordenamientos que regulan la materia educativa; la Ley para la Coordinación de la Educación Superior; la Ley de Ciencia y Tecnología, y en los planes sectoriales de educación. Por ello, una vez incorporada en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la propuesta de mejorar la calidad de la educación y formalizada la evaluación a través de un sistema nacional como un desiderátum político, se dieron los pasos necesarios para incorporar este derecho al marco normativo del país.

Adicionalmente, las políticas públicas se estructuran a través de varios componentes: el marco regulatorio con el soporte constitucional, así como las leyes que deriven del texto constitucional reformado; los tratados o convenios internacionales; los planes generales del gobierno; las aportaciones científicas, académicas y técnicas que sostengan el contenido normativo y el contexto sociopolítico en que se desarrollan.

### La Iniciativa de reforma constitucional al artículo 3º

El 10 de diciembre de 2012, a dos semanas de haber tomado posesión del cargo, el presidente de la República, Enrique Peña Nieto, presentó al presidente de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión una Iniciativa con Proyecto de Reformas y Adiciones a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se trató de la primera reforma constitucional lograda a través del llamado “Pacto por México” y no generó al anunciarse mayor controversia política.<sup>33</sup> Esta reforma se integró al paquete de las denominadas reformas estructurales, derivadas de la campaña a la

<sup>33</sup> Véase <http://pactopormexico.org/Reforma-Educativa.pdf>.

presidencia y del arreglo político entre los partidos políticos. Al día siguiente de la presentación, la Cámara turnó la Iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales.

El 20 de diciembre de 2012, el Senado recibió la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de educación. El Senado aprobó con cambios la reforma y la regresó a la Cámara de Diputados. El 21 de diciembre la Cámara de Senadores aprobó la reforma con las modificaciones de ambas cámaras y la remitió a la consideración de las legislaturas estatales, para el trámite de aprobación de la reforma constitucional. Diecinueve legislaturas estatales aprobaron la reforma, misma que fue promulgada por el presidente de la República el 25 de febrero de 2013 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* al día siguiente, 26 de febrero, para entrar en vigor el día 27 de febrero de 2013.

Las razones que sustentaron la Iniciativa están definidos fundamentalmente en la Exposición de Motivos que la acompañó, pero también en una serie de documentos y justificaciones contenidas en discursos, posicionamientos, declaraciones, notas periódicas y debate nacional. La Exposición de Motivos refrenda el carácter público de la educación y particularmente la obligación del Estado de proporcionarla. Reitera los fines del precepto que norma la educación pública en México: desarrollar armónicamente las facultades del ser humano; fomentar el amor a la patria; el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y la justicia.

Ése es el mandato constitucional al Estado mexicano en materia educativa y si bien han sido numerosos los logros alcanzados a lo largo de décadas, la sociedad mexicana y los propios actores que participan en el proceso educativo han hecho saber y sentir sus demandas. Ello ha llevado —sigue la Iniciativa— a robustecer las políticas educativas y formular otras adicionales que permitan satisfacer “la necesidad de una mayor eficacia en las actividades encomendadas a nuestro Sistema Educativo Nacional”. De la Iniciativa de reforma y adiciones constitucionales se establecieron dos ejes: (i) una educación inclusiva que conjugue satisfactoriamente la equidad, con (ii) la calidad en la búsqueda de una mayor igualdad de oportunidades para todos.

La Iniciativa hace hincapié en el tema de la inclusión social y cómo le corresponderá a la educación ser el factor para lograrla. Se trata, señala la Exposición de Motivos, de una demanda de justicia social que conjugue la equidad con la calidad en la búsqueda de mayor igualdad de oportunidades para los mexicanos y evite la exclusión.

La exclusión es la otra cara de la marginación social. Por ello la relevancia de que los gobiernos realicen esfuerzos para desarrollar el llamado capital humano y lo aprovechen eficientemente para contribuir al crecimiento económico, a reducir desigualdades y a promover uno de los efectos más benéficos de la educación: la movilidad social, de manera que se combata la marginación y la exclusión sociales.<sup>34</sup> En este contexto, la calidad de la educación surge como algo necesario e inevitable. Se formula

<sup>34</sup>Judith Zubieta García *et al.*, “Los mexicanos vistos por sí mismos, los grandes temas nacionales”, en *Educación. Las paradojas de un sistema excluyente*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2015, pp. 47 y ss.

en la Iniciativa presidencial una invitación a todos los actores responsables de alcanzar la calidad que exige una educación incluyente, igualitaria, socialmente necesaria. La calidad de la educación exige la participación de sus actores: poderes públicos, órganos de gobierno, autoridades, instituciones, maestros, organizaciones gremiales, expertos, padres de familia y la sociedad en su conjunto.

Es de hacerse notar que en términos de la Exposición de Motivos de la Iniciativa, el Estado mexicano asume una posición a favor de los desvalidos socialmente. Si en efecto el beneficio esperado de la educación con calidad es universal, se señala expresamente que el “imperativo de la calidad debe alcanzar a todos los niños y jóvenes en un marco de educación inclusiva”. En el fondo existe el reconocimiento de que si bien el crecimiento de la educación ha sido muy importante, particularmente en cuanto a la educación obligatoria, el sistema educativo nacional presenta desigualdades en cuanto a cobertura, calidad y eficiencia terminal en los distintos niveles educativos y regiones del país. Es la pobreza, las desigualdades sociales, la deficiencia de la infraestructura escolar lo que explica las diferencias en los resultados educativos de los estudiantes.

En la transición hacia la educación de calidad, la Iniciativa reconoce que se han tenido que recorrer diversos caminos, desde modificaciones al orden jurídico, hasta los convenios entre el Ejecutivo Federal, los ejecutivos estatales y la organización sindical —que representa los intereses magisteriales y es la reconocida legalmente como titular de las relaciones colectivas de trabajo—, respecto a la educación básica, y en cuanto a la educación media superior, las instancias, organismos y actores correspondientes. La Iniciativa insiste en el otro eje rector de la reforma propuesta que es el proceso de evaluación educativa.<sup>35</sup> La evaluación en educación es un proceso estructurado, sistemático y continuo que permite reconocer áreas de oportunidad, ausentar debilidades, corregir fallas y buscar el fortalecimiento de los procesos educativos. De igual manera, la Iniciativa reconoce el valor de las evaluaciones internacionales que han permitido ejercicios comparativos de “nuestra realidad con la de otras naciones”.<sup>36</sup>

De manera realista, la Iniciativa reconoce las limitaciones que imponen al proceso educativo las condiciones sociales, culturales y económicas, que son externas al proceso educativo, pero que de alguna manera lo condicionan. De igual manera no deja de reconocerse que una vía para contrarrestar y mitigar las limitaciones externas es precisamente la mejora de la educación. La Iniciativa señala que la responsabilidad es múltiple y exige la conjugación de una variedad de factores: “docentes, educandos, padres de familia, autoridades, asesorías académicas, espacios, estructuras orgánicas, planes, programas, métodos, textos, materiales, procesos específicos, financiamiento y otros”.

Entre estos factores, el desempeño de los maestros, así como de directores y supervisores de los procesos educativos, juega un papel determinante. Eso llevó a plantear

<sup>35</sup>E. Backhoff Escudero, “La evaluación de alumnos y docentes en el marco de la reforma educativa”, en G. Niebla (coord.), *Las transformaciones del Sistema Educativo en México, 2013-2018*, México, Fondo de Cultura Económica/Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2015, pp. 200 y ss.

<sup>36</sup>Cfr. Fausto Enrique Ramón Castaño, “Un panorama internacional de la evaluación de profesores”, en G. Guevara Niebla (coord.), *op. cit.*, pp. 185 y ss.

la creación del esperado servicio profesional docente, para lo cual se le otorgó el rango constitucional y el apoyo subsecuente de las adecuaciones legales y administrativas que respalden la decisión que eventualmente asuma el Congreso de la Unión.

Como consecuencia de la determinación de consolidar el Sistema Educativo Nacional con instrumentos de evaluación, se decidió proponer al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales que intervienen en las modificaciones constitucionales, un sistema de evaluación. Dicho sistema se basaría en el funcionamiento de un organismo, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, como la máxima autoridad en materia educativa. Se propuso que dicho organismo gozara de las atribuciones constitucionales necesarias para cumplir con su función, como lo hace un gran número de organismos investido con autonomía técnica y de gestión que le permita actuar sin intromisiones de otros actores del quehacer educativo. La determinación de elevar a rango constitucional el carácter autónomo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación es un signo de la preeminencia que se otorga a la evaluación educativa.

La Iniciativa dedica robustas reflexiones a la función, responsabilidad y compromiso del magisterio mexicano. No solamente se reconoce el papel que los maestros han tenido en la historia de la educación en el país, sino que es de tal manera relevante su tarea que ésta debe cuidarse y respaldarse. Se implementarán —advierte el texto motivacional— procedimientos y mecanismos idóneos para el ingreso, la promoción y la permanencia de la función magisterial. Se enfatiza que además de los maestros, participarán los directivos y supervisores en los nuevos procedimientos, en razón de la significación de sus tareas. Con realismo, la Iniciativa reconoce que hoy día, al momento de presentarse la asignación de puestos, éstos no corresponden a procedimientos que aseguren a personas idóneas para las funciones de dirección y supervisión de la educación básica y media superior a cargo del Estado.

En términos de las disposiciones laborales en vigor, se confirma que el personal docente con funciones de dirección y supervisión de la educación pública, forma parte de los trabajadores al servicio del Estado.

En cuanto a los servicios educativos federales, las personas asignadas a estas tareas son funcionarios del Gobierno Federal. En el caso de aquellas asignadas a los servicios estatales se trata de personal de los gobiernos de las entidades federativas. La norma aplicable a los trabajadores del Estado es el artículo 123 constitucional, apartado B y consecuentemente la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. En el marco laboral los trabajadores de la Secretaría de Educación Pública se rigen por otras disposiciones: el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo y por el Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la propia Secretaría. En los estados, para el efecto del marco normativo laboral de sus trabajadores existen disposiciones equivalentes.

Éste es un punto crucial de la Iniciativa de reforma al artículo 3º constitucional. El artículo 123 constitucional fija las bases de las relaciones entre los Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) el Gobierno de la Ciudad de México y sus trabajadores. Establece que la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, así como un sistema

de escalafón, a fin de que los ascensos se otorguen con base en méritos: conocimientos, aptitudes y antigüedad. Los trabajadores solamente podrán ser cesados por causa justificada en términos de ley. No obstante, señala la Iniciativa, no existe base constitucional para establecer una diferencia entre el personal de base encargado de la educación pública respecto de los demás trabajadores. Por ello, la Iniciativa contiene una reforma constitucional que “permita superar inercias y fijar con claridad las responsabilidades que el Congreso General, los congresos estatales y las autoridades educativas deben tener en materia de ingreso, promoción”. Sin detrimento de los derechos laborales, sobre el principio que la ley protege a todos los trabajadores, incluidos los trabajadores del servicio público educativo, la Iniciativa tuvo especial cuidado en afirmar que la permanencia de los maestros estaría garantizada en términos de ley. De ahí el valor crucial de la evaluación de los criterios, instrumentos y mecanismos que permitan una valoración integral del desempeño magisterial. Dicha evaluación tendría el efecto deseable, de servir no solamente para determinar quiénes cumplen con sus obligaciones, sino favorecer el otorgamiento de estímulos y reconocimientos a los maestros.

La Iniciativa de reforma constitucional refrenda el papel de la Secretaría de Educación Pública como el único órgano con autoridad para evaluar el Sistema Educativo Nacional y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el organismo que apoya a las autoridades en las evaluaciones escolares en el diseño de programas educativos y de acciones en este sentido. De igual manera refrenda el federalismo como principio de la unidad inherente al Sistema Educativo Nacional. Está previsto que la reforma constitucional conlleve al establecimiento de una legislación secundaria con la reglamentación necesaria a fin de que el ingreso, la promoción, la permanencia y la evaluación sean uniformes en todo el país.

En este sentido, la modificación al artículo 3º constitucional que la Iniciativa contiene, establecería a nivel nacional las bases para la conformación de un servicio profesional docente, integrado por concursos de ingreso para los docentes y para la promoción a cargos directivos y de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado. Sería la ley reglamentaria del artículo 3º, según lo expresa la Exposición de Motivos, la que fije los términos para el ingreso, promoción y permanencia en el servicio educativo.

Las tareas que tendrá a su cargo el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación están sustentadas en las facultades conferidas por la Constitución reformada, a fin de que evalúe el desempeño y resultados del Sistema Educativo Nacional en los niveles de la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

La Iniciativa de reforma comprende no solamente la reforma al artículo 3º constitucional, sino la correspondiente a las facultades que se otorgarían al legislador federal para expedir las normas que aseguren el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua. Para este efecto, la Iniciativa recoge los compromisos adoptados en el llamado “Pacto por México”, y en los artículos del régimen transitorio se establece que el Congreso de la Unión y las autoridades competentes deberán prever la creación del Sistema de Información y Gestión Educativa y el fortalecimiento de la formación continua de los maestros, así como la expedición de

normas que fortalezcan la gestión escolar, el establecimiento de escuelas de tiempo completo, entre otros beneficios.

La Iniciativa presidencial tuvo como objetivo central establecer un nuevo modelo educativo orientado —como lo consigna la Constitución— que desarrolle armónicamente las facultades del ser humano, fomente el amor a la patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de solidaridad internacional en la independencia y la justicia. Para cumplir con lo anterior se debería crear un servicio profesional docente de calidad, sistema donde las posibilidades de ingreso, promoción y permanencia se sujetarían a las evaluaciones previstas en las leyes reglamentarias que habrían de expedirse.

### Dictamen de la Cámara de Diputados, el Debate

La Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados, después de analizar la Iniciativa presidencial, preparó un proyecto de Dictamen, en sentido positivo, que sometió a la consideración del pleno. El Dictamen considera que la propuesta de reforma del artículo 3º constitucional es un paso adelante en el desarrollo de la educación. Lo anterior, en virtud de contemplar directrices como la implementación de un servicio profesional docente que lo sustenta y una estructura de evaluación pedagógica, que incentive el desarrollo profesional del magisterio. Para ello el Dictamen señala que deben tomarse decisiones que permitan alcanzar la calidad.

El Dictamen recuerda los compromisos internacionales adquiridos por el Estado mexicano como el Acuerdo de Cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación en las escuelas mexicanas, el cual considera que la reforma más importante en política pública que puede hacer México para mejorar “los resultados educativos de sus jóvenes es construir un sistema sólido que permita seleccionar, preparar, desarrollar y evaluar a los mejores docentes para sus escuelas”. En efecto, la Cámara de Diputados dictaminó que la creación de un servicio profesional docente consolida la educación de calidad, en virtud de que amplía los espacios de crecimiento y desarrollo del profesorado.

El debate que generó la Iniciativa llevó a la Cámara de Diputados a incorporar cambios tanto a la propuesta de reforma al artículo 3º, al artículo 73 constitucionales y al régimen transitorio de la reforma. Fueron múltiples las propuestas de modificación a la iniciativa y amplía la discusión que se generó en el pleno de la Cámara de Diputados de la XLII Legislatura.

Se presentaron a la Asamblea un número importante de reservas al texto de reformas, tanto del artículo 3º como del 73 constitucionales y de los artículos transitorios. En la argumentación a favor o en contra del contenido de la Iniciativa, como en la discusión de las reservas específicas, fue clara la confrontación política e ideológica de los participantes. El debate legislativo se dio en una atmósfera de pluralismo, aun cuando fue evidente la tensión por la diferente visión en la manera de conducir las políticas públicas sobre el tema educativo, si bien todos aceptaron la relevancia de la



discusión. Algunas propuestas fueron aceptadas, mientras otras rechazadas por la Asamblea. Al final la Iniciativa sufrió modificaciones que produjeron el Dictamen que habría de remitirse al Senado para su trámite de aprobación final.

Algunas fueron rechazadas, otras aprobadas y otras más nuevamente modificadas. El diputado José Luis Muñoz Soria propuso que se retirara del texto la expresión “en especial los padres de familia”. Más adelante, el diputado Víctor Manuel Jorrín Lozano señaló que en la integración del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación deberían incluirse a los padres de familia, por ser éstos “parte fundamental para la transformación de la educación y de las escuelas y que debe tener una muy cercana correlación con los directores; por lo tanto no podemos excluir a los padres de familia de estar en este consejo nacional”. Las dos propuestas fueron rechazadas, si bien se excluyó la expresión “en especial”.

Otra de las intervenciones en contra fue la de la diputada Gloria Bautista Cuevas, quien solicitó votar en contra del Dictamen por considerar, como algunos otros diputados, que se trataría de una aprobación “al vapor”. Para la diputada Cuevas la reforma significaría centralizar la educación, en virtud de que:

El experimento de la descentralización ha generado una especie de anarquía en el manejo de recursos y en el desarrollo de sistemas bilaterales estatales, que permiten el Magisterio democrático la configuración de auténticos contratos colectivos locales que propician el fortalecimiento regional de posiciones democráticas y ajenas al control del *charrismo* sindical.

Al presentar su reserva a la fracción II del artículo 3º constitucional señaló que la verdadera reforma educativa consistiría en dotar con más del 8 por ciento del producto interno bruto a la educación, conforme lo establece, según afirmó, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Otra propuesta que no recibió la aprobación de la Asamblea la formuló el diputado Luis Antonio González Roldán, quien propuso que se eliminara del texto a reformar, el término “permanencia”, en tanto, señaló, significa una contradicción con lo establecido en la propia Constitución Política. Una discusión particularmente animada se dio respecto a las propuestas de varios legisladores sobre el tema de género en la integración del órgano de gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

La diputada Amalia Dolores García Medina planteó la necesidad de modificar la redacción del texto propuesto: en lugar de señalar que la junta de gobierno nombrará a su presidente, se dijera “quien la presida”, para evitar la idea que se hable de hombres y se excluya a las mujeres. Esta propuesta fue aceptada e incorporada en el texto que se aprobaría.

La diputada Martha Lucía Micher Camarena, ante la imposibilidad de solicitar paridad en la integración del órgano de gobierno, toda vez que se integraría por cinco personas solicitó: “que no se integre por más del 60 por ciento de un mismo sexo”. Como la propuesta no fue admitida, la diputada María Beatriz Zavala Peniche solicitó que se registrara en lo planteado el *Diario de los Debates*.

Por su parte, el diputado Andrés Eloy Martínez Rojas presentó la propuesta de que los miembros de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación deberían tener nombramiento vigente del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en razón de que “siento que este candado reduciría ampliamente las posibilidades de que personas ajenas al propósito del instituto puedan tener cabida en el mismo”. La propuesta de que los integrantes de la Junta de Gobierno deberían contar, entre otros requisitos, con “reconocimiento de investigadores nacionales del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología” no fue admitida por la Asamblea.

El diputado Vicario Portilla Martínez planteó a la Asamblea reservas a los artículos 3º fracción IX con una modalidad innovadora y tercero transitorio del dictamen que dice: “Durante el proceso de expedición de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, así como a las reformas de la Ley General de Educación, el Congreso de la Unión realizará foros y consultas con el Magisterio y expertos en la materia”. La Asamblea votó por la negativa.

Para finalizar el debate, el diputado Marcos Aguilar Vega planteó a la Asamblea una modificación al dictamen a fin de cambiar los términos para la designación de los integrantes de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Se planteó que no se comparte el sistema de designación a cargo del Ejecutivo Federal y se pronunciaron por un mecanismo balanceado. La razón para esta propuesta es que el término “designación” supone una relación de subordinación de quien es nombrado respecto de quien tiene la facultad de designar. El sistema de designación propuesto era que a través de ternas, el Ejecutivo Federal presente al Senado a fin de que este órgano designe, dentro del plazo de 30 días naturales, con votación calificada de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, a quien deba ocupar el cargo de miembro de la Junta de Gobierno.

En todas las intervenciones fue claro el interés de los parlamentarios por mejorar y fortalecer el Sistema Educativo Nacional. Surgieron, como es propio de las democracias, en que el debate es un método de enriquecimiento de las ideas y las propuestas, discrepancias y posiciones encontradas entre diputados y entre sus grupos parlamentarios. La Cámara adicionó la Iniciativa después del debate, en que las notas sobresalientes fueron el interés genuino por disponer de un texto sobre educación acorde a las aspiraciones y exigencias de la sociedad mexicana.

El diputado Fernando Zárate Delgado presentó una propuesta de modificación al artículo 73 constitucional. Su argumentación la basó en que la reforma al artículo 3º constitucional incidiría en la creación de dos instituciones educativas: el Servicio Profesional Docente y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. En cuanto al Servicio Profesional Docente el diputado Zárate señaló que consideraba indispensable que se modificara el artículo 73, a fin de que el Congreso tenga la facultad de regular, determinar el contenido y las facultades del Servicio aludido. Proponía concretamente que se facultara al Congreso “para establecer el Servicio Profesional Docente, en términos del artículo 3º de esta Constitución...” Esta proposición fue aceptada por la Asamblea y habría de incorporarse al texto constitucional.

La diputada Ruth Zavaleta propuso adicionar el artículo quinto transitorio, fracción III, inciso b), de la Iniciativa presidencial. Originalmente la Iniciativa señalaba que en aquellas escuelas que lo necesiten se impulsarían esquemas eficientes, para el suministro de alimentos nutritivos a los alumnos a partir de microempresas locales. La diputada Zavaleta argumentó que se debería focalizar el apoyo a las escuelas de las comunidades más pobres, a fin de darle sustento a éstas. El texto propuesto que habría de prevalecer dice: “conforme a los índices de pobreza, marginación y condición alimentaria de los escolares”.

El 19 de diciembre de 2012, la Cámara de Diputados remitió a la de Senadores el expediente con la Minuta Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de educación aprobado por dicha Cámara.

### Trámite ante la Cámara de Senadores el Debate

Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Educación y de Estudios Legislativos segunda, de la Cámara de Senadores, emitieron un Dictamen relacionado con la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de educación que les fue remitido por la Cámara de Diputados.

El Dictamen determinó aceptar los cambios propuestos por la Cámara de Diputados, pero incorporó algunas adiciones a los artículos que se pretenden reformar. En este sentido consideraron conveniente adicionar un párrafo tercero al artículo 3º constitucional donde se consigne expresamente que el Estado deberá garantizar la calidad de la educación obligatoria, de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

El Senado consideró necesario incorporar a la fracción II del artículo 3º, un inciso d) donde se establezca que sea la calidad uno de los criterios que deba orientar la educación con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos. De igual manera el Senado consideró que en la fracción III del artículo 3º se incluya la opinión de los maestros en la determinación de los planes y programas de educación obligatoria: preescolar, primaria, secundaria y normal. El Senado incorporó de igual manera la creación de un Sistema Nacional para la Evaluación de la Educación.

En lo relativo a las características de la integración y funcionamiento del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el Senado consideró conveniente agregar que los integrantes de la Junta de Gobierno del Instituto referido se mantengan en su encargo siete años, con la posibilidad de ser reelectos por una sola ocasión, por lo que sus integrantes podrán ocupar el cargo hasta un límite de catorce años. El Senado consideró además que debería excluirse de la Minuta lo previsto en el inciso a) de la fracción III del artículo quinto transitorio a fin de evitar que se imponga a los usuarios del Sistema Educativo Nacional alguna cuota

o compensación, para la compra de materiales educativos o para resolver la operación básica de las escuelas.

En el debate sobre el contenido del Proyecto de Decreto se escucharon los planteamientos de varios senadores. La mayor parte de las propuestas fueron desechadas por la Asamblea. En este sentido destaca la propuesta del senador Manuel Bartlett, quien pidió a la Asamblea se rechazara en su totalidad el Dictamen. Expresó que la Iniciativa presidencial que se ha denominado “reforma educativa: no es original sino la continuación de la agenda educativa anterior y que obedece a una imposición de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, la OCDE”, por lo que debería rechazarse, propuesta que no fue admitida por la Asamblea. La senadora Martha Palafox planteó un Transitorio V, numeral III, inciso a) en estos términos:

Fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas ante los órdenes de gobierno que corresponda con el objetivo de mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta.

Esta propuesta fue admitida para discusión por la Asamblea. El proyecto de Dictamen fue devuelto el 21 de diciembre de 2012 a la Cámara de Diputados, cuya Asamblea aprobó en lo general y en lo particular el proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pasó entonces a las legislaturas de los estados, para los efectos del artículo 135 de la Constitución.

Las legislaturas de los estados aprobaron el Dictamen que contiene las reformas al artículo 3º constitucional en sus fracciones III, VII y VIII, el artículo 73 constitucional fracción XXV y la adición de un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo aprobaron las legislaturas de los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. La Cámara de Diputados hizo la declaratoria de reforma de los artículos 3º, en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y adicionado el párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pasó al Senado, para sus efectos constitucionales.

El 26 de febrero de 2013 el *Diario Oficial de la Federación* publicó el decreto por el que se reforman los artículos 3º en sus fracciones III, VII y VIII; 73, fracción XXV y se adicionan un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## Reforma política de la Ciudad de México

Con motivo de la reforma política de la Ciudad de México, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, previa aprobación de las cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso General y con la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados, declaró reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 3º constitucional fue reformado a fin de que donde decía “Distrito Federal” se señaló “Ciudad de México” y se consideró a ésta como una entidad federativa. Se trata de una reforma meramente de adecuación terminológica toda vez que la expresión Distrito Federal desapareció del texto fundamental y fue sustituida por Ciudad de México como lo determinó el Constituyente Permanente.

### Contenido constitucional de la Reforma Educativa

La Iniciativa presidencial a consideración del Congreso de la Unión, una vez revisada y enmendada por ambas cámaras, y aprobada por las legislaturas estatales, fue publicada en *Diario Oficial de la Federación*, después de su promulgación. Reformó el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracciones III, VII y VIII, el artículo 73, fracción XXV, así como una fracción adicional (IX) al artículo 3º.<sup>37</sup> El contenido de las reformas y adiciones es el siguiente:

1. El Estado garantizará la calidad de la educación obligatoria;
2. Los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos deberán garantizar el aprendizaje de los educandos;
3. La educación tenderá a fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural;
4. La educación será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos;
5. Para determinar los planes y programas de estudio que le corresponden el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de los Estados y de la Ciudad de México, así como de los sectores sociales involucrados en la educación;
6. El Ejecutivo Federal considerará expresamente la opinión de los maestros y padres de familia para la determinación de los planes de estudio;
7. El ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones directivas o de supervisión en educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevará a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades;

<sup>37</sup>Promulgadas el 25 de febrero de 2013 y publicadas en *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero de 2013.

8. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción y la permanencia en el servicio profesional;
9. Serán nulos todos los ingresos y promociones docentes que no sean otorgados conforme a la ley;
10. Las normas sobre ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funcionamiento de dirección y supervisión y las reglas sobre evaluación no se aplicarán en las escuelas particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios;
11. Se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa;
12. Se crea el Servicio Profesional Docente;
13. Se crea un Sistema de Información y Gestión Educativa;
14. La coordinación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación;
15. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio;
16. Al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación le corresponde evaluar el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en educación preescolar, primaria, secundaria y media superior;
17. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación tiene entre sus atribuciones: (i) diseñar y realizar las mediciones que corresponden a componentes, procesos o resultados del sistema; (ii) expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación y (iii) generar y difundir información a fin de emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad y equidad de la educación;
18. La Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación es el órgano de dirección y estará compuesta por cinco integrantes, nombrados por el Senado a propuesta en terna del Ejecutivo Federal;
19. Si la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente no resuelve en el plazo de 30 días ocupará la vacante quien designe el Ejecutivo Federal;
20. Los integrantes de la Junta de Gobierno durarán en su encargo siete años en forma escalonada y podrán ser reelectos por una ocasión. No podrán exceder en el encargo más de catorce años. En caso de falta absoluta de alguno de ellos el sustituto será nombrado para concluir el periodo. Solamente podrán ser removidos en términos del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado), no podrán tener otro empleo, cargo o comisión;
21. La Junta de Gobierno nombrará a quien la presida con el voto mayoritario de tres de sus integrantes;
22. La Ley establecerá las reglas para la organización y funcionamiento del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el cual registrará sus activida-

- des con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión;
23. La ley establecerá los mecanismos y acciones que permitan al Instituto y a las autoridades educativas federales y locales una eficaz colaboración y coordinación para el cumplimiento de sus funciones.

### Reacciones a la reforma constitucional en materia educativa

El Congreso de la Unión expidió la Ley General de Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, como consecuencia de las reformas educativas aprobadas por el Constituyente Permanente.<sup>38</sup> La llamada “reforma educativa” motivó muchas reacciones en los ámbitos político, laboral, mediático, educativo y jurídico. Una vez que el Poder Legislativo expidió las leyes derivadas de la reforma a los artículos 3º constitucional y a diversas fracciones del artículo 73 constitucional, se dio una actividad inusitada en los tribunales federales por la impugnación a algunos de los preceptos reformados. Derivado de lo anterior se publicaron diversos criterios jurisprudenciales derivados de amparos presentados con el propósito de objetar las supuestas limitaciones a los derechos de los trabajadores de la educación que imparte el Estado. En términos generales la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la validez constitucional y convencional de las reformas, en tanto el interés social prevalece sobre el individual. La Corte fijó el criterio de que el derecho humano a recibir educación de calidad, merece una protección más amplia y progresiva además de requerir garantías más eficaces.

Uno de los criterios jurisprudenciales tiene particular relevancia. Se objetó con particular vehemencia que la Ley General del Servicio Profesional Docente vulneraba los derechos de trabajadores con nombramiento definitivo. Para los trabajadores de la educación, esto significaba negar el derecho a la irretroactividad de la ley. En la parte medular el criterio de la Suprema Corte señala lo siguiente:

Servicio Profesional Docente. Los artículos 52, 53 y octavo transitorio de la ley general relativa no vulneran el derecho a la irretroactividad de la ley en perjuicio del personal docente que tuviera nombramiento definitivo a su entrada en vigor.

Ahora bien, los supuestos y consecuencias actualizados bajo el imperio de la norma anterior, de los que derivó el derecho de los docentes con nombramiento definitivo a permanecer en el empleo, no se modificaron con la entrada en vigor de los artículos 52, 53 y octavo transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente, porque respetan la permanencia en el servicio de los docentes aludidos. En efecto, de su contenido se advierte que el personal docente que no obtenga un resultado suficiente en la tercera evaluación no será separado de la función pública, sino que podrá ser readscrito para continuar en otras áreas dentro de dicho servicio, o bien, se le ofrecerá

<sup>38</sup>Publicadas en *Diario Oficial de la Federación* del 11 de septiembre de 2013.

incorporarse a los programas de retiro voluntario. Por consiguiente, si de los supuestos y consecuencias actualizados bajo la vigencia de la norma anterior, se originó para los docentes con nombramiento definitivo el derecho a permanecer en el servicio y, por su parte, los artículos indicados no modifican ese derecho, pues no prevén su cese cuando obtengan resultados insuficientes por tercera ocasión, se concluye que no vulneran su derecho a la irretroactividad de la ley.<sup>39</sup>

Adicionalmente, un grupo de profesores de educación básica y media superior, adscritos a la Secretaría de Educación Pública, solicitaron el amparo y protección de la justicia federal en contra de los decretos por los que se reformaron y expidieron la Ley General de Educación, la mencionada Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.<sup>40</sup> El Juez de Distrito del Centro Auxiliar en el estado de Puebla, negó el amparo solicitado por lo que los trabajadores quejosos interpusieron el recurso de revisión, mismo que fue remitido en forma directa a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y turnado al ministro José Fernando Franco González Salas.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó que el tema a dilucidar era si los artículos 52, 53 octavo y noveno transitorios de la Ley General del Servicio Profesional Docente eran constitucionales. Si bien la parte quejosa impugnó todos los artículos contenidos en el Decreto por el que se reformaron las leyes, derivado del estudio de los conceptos de violación, se determinó que únicamente eran objeto de impugnación los numerales octavo y noveno transitorios en relación a los artículos 52 y 53 de la Ley General del Servicio Profesional Docente. Estos preceptos se refieren a la evaluación del personal docente y a las consecuencias en razón del nombramiento definitivo o provisional con el que cuentan.

La resolución señaló que si bien se reconoce el contenido del artículo 123 constitucional, apartado B, fracción IX, que establece el derecho a la estabilidad en el empleo, también dispone que existen excepciones como son las causas justas de separación que deben estar contenidas en la ley. Además de que el artículo 3º constitucional señala que la ley reglamentaria debe ordenar los criterios y condiciones para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el Servicio Profesional Docente.

La resolución del Tribunal Pleno se refiere también a que las evaluaciones que se practiquen al personal docente generan diversas consecuencias. Si el resultado de la evaluación es insuficiente, el docente está obligado a incorporarse a los programas de regularización o puede someterse a una segunda evaluación en un plazo de doce meses. Si fuera el supuesto de no acreditar la segunda evaluación deberá someterse a una tercera en el mismo plazo (doce meses) y de no acreditar la evaluación se darían por terminados los efectos del nombramiento.

Estos efectos serán distintos si se trata de docentes con nombramiento definitivo o provisional. En el primer supuesto, si el nombramiento definitivo se obtuvo con ante-

<sup>39</sup>*Semanario Judicial de la Federación*, 10a. Época, Pleno P/J. 36/2015 (10a.), publicado el viernes 25 de Septiembre de 2015.

<sup>40</sup>*Diario Oficial de la Federación* del 11 de septiembre de 2013.



rioridad a la entrada en vigor de la ley impugnada, el profesor será readscrito en otras tareas a fin de que realice otras tareas o podrá incorporarse a los programas de retiro que se implementen. Si se trata de docentes con nombramientos provisionales, la obtención de una evaluación satisfactoria dará como resultado el otorgamiento del nombramiento definitivo. Si fuera insuficiente procederá la separación del servicio sin responsabilidad para la autoridad educativa.

La Suprema Corte precisó que la remoción debido a la reprobación de tres evaluaciones responde a un fin constitucional legítimo y exigido por el artículo 3º constitucional segundo párrafo, como es la prestación de servicios educativos de calidad. Además es proporcional toda vez que el número de oportunidades que se conceden para la aprobación de la evaluación y la oportunidad para atender los cursos de regularización no afectan la estabilidad en el empleo.

Las causas de separación, en el supuesto antes mencionado, están de acuerdo a los tratados internacionales, en tanto “la Observación General Número 13” compaginada con el artículo 7, inciso d) del Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se determina que las mismas (causas de separación) garantizan el derecho de los niños a recibir un servicio de calidad impartido por un profesional calificado.

En cuanto a la no aplicación retroactiva de las leyes que garantiza el artículo 14 constitucional, la Suprema Corte concluyó, como se desprende del criterio jurisprudencial arriba citado, que no existe violación, pues en todo caso no se trataba de derechos adquiridos, sino de requisitos que no se acreditaban plenamente para realizar la función docente.

De igual manera, el alto tribunal del país, valoró los argumentos sobre la supuesta violación del derecho de audiencia, en tanto conforme a un estudio integral de la Ley General del Servicio Profesional Docente, las resoluciones sobre las que se determinara la separación del servicio o la readscripción a otras áreas, deberían notificarse al interesado para que en un plazo de diez días prepare su defensa y ofrezca las pruebas que considere pertinentes y transcurrido el plazo, la autoridad podría emitir su dictamen, y el mismo podría eventualmente ser impugnado ante la vía administrativa o judicial.

En cuanto al supuesto previsto en el artículo 76 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, de que un profesor sea separado de su cargo, sin responsabilidad para la autoridad, cuando incumpla con la asistencia a sus labores por más de tres días consecutivos o discontinuos en un periodo de treinta días naturales, no existe violación constitucional, pues el propio sistema establece la posibilidad de que exhiba documentos y pruebas que a su derecho convenga.

La Suprema Corte resolvió que los preceptos controvertidos son acordes con la garantía de audiencia, el derecho al trabajo y la estabilidad en el empleo, y no menoscaban la dignidad humana de los quejosos ni les impiden el acceso a una vivienda digna y decorosa.<sup>41</sup>

<sup>41</sup>Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Crónicas del Pleno y las Salas*, Sinopsis de asuntos destacados del Tribunal en Pleno, Asunto resuelto en las sesiones del 22, 23, 25, 29, 30 de junio y 2 de julio de 2015.

## Controversias constitucionales

En otro capítulo judicial relacionado con la reforma educativa se presentaron controversias entre algunos estados y municipios de la República con el Gobierno federal. Estas discrepancias estaban relacionadas con las facultades de órganos del Estado facultados para actuar en la esfera jurídica de los destinatarios de la evaluación educativa. Durante el mes de abril de 2014, el Poder Ejecutivo federal presentó varias controversias constitucionales en contra de los poderes Ejecutivo y Legislativo de varios estados alegando preceptos de leyes educativas locales por incompetencia del órgano legislativo.<sup>42</sup> A los poderes de Oaxaca se les reclamó su conducta por omisión y los municipios de Churintzio y Tinbambato del estado de Michoacán intentaron en contra de los poderes de esa entidad.<sup>43</sup>

En todas estas controversias la parte medular fue de orden competencial. La Suprema Corte señaló que la materia educativa en lo general ha sido y es una competencia concurrente. La reforma al artículo 3º consistió, en resumen, en establecer un derecho a la educación de calidad, mediante la creación de un Sistema Nacional de Evaluación Educativa y un instituto constitucional autónomo encargado de la operatividad del sistema aludido, así como una adición de una primera oración a la fracción XXV del artículo 73 constitucional que facultó al Congreso de la Unión para establecer el Servicio Profesional Docente. Estas incorporaciones al texto constitucional introdujeron modalidades educativas y crearon regímenes competenciales diferenciados. Conforme al criterio de la Suprema Corte el régimen laboral de los trabajadores de la educación quedó prácticamente intocado, pero se creó un nuevo régimen administrativo, que atiende las cuestiones, efectivamente de carácter laboral, relacionadas con el ingreso, promoción, permanencia y reconocimiento que corresponden al Servicio Profesional Docente recién establecido.

Ante estas modificaciones al nuevo régimen educativo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que para contar con un sistema educativo nacional de calidad, la regulación corresponderá de manera exclusiva y estricta en su totalidad al orden federal. Corresponde a la Federación los lineamientos generales a partir de lo que establece técnicamente la Ley General de Educación, y ahora con el nuevo régimen, establecer el Servicio Profesional Docente conforme a la Ley General del Servicio Profesional Docente y la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, a través de su ley orgánica.

El criterio de la Corte para reafirmar el carácter federal del servicio educativo señala que al legislador local le corresponde adecuar la legislación estatal a las nuevas disposiciones constitucionales. La Ley General del Servicio Profesional Docente establece que el legislador local debe armonizar su legislación con base en las disposiciones de tal Ley.<sup>44</sup> Finalmente hacer operativo el nuevo Sistema Educativo Nacional sin

<sup>42</sup>Controversias constitucionales: Zacatecas (48/2014), Baja California (47/2014), Michoacán (39/2014), Chiapas (37/2014), Morelos (63/2014) y Sonora (40/2014)

<sup>43</sup>Controversias constitucionales: Oaxaca (38/2014), Churintzio (41/2014) y Tingambato (34/2014).

<sup>44</sup>Ley General del Servicio Profesional Docente, artículo tercero transitorio.

excederse en sus facultades, ni normar aspectos relativos al Servicio Profesional Docente. De hecho, el papel que le correspondería desempeñar a las legislaturas locales y a las administraciones estatales, sería realizar las adecuaciones administrativas. En caso contrario, si las legislaturas establecen modalidades a los derechos y obligaciones establecidos por la reforma educativa se daría una invasión de la esfera federal.

La Suprema Corte determinó la invalidez de los preceptos impugnados por el Ejecutivo federal, pero también lo hizo extensivo a otras secciones de las leyes educativas estatales que normaban cuestiones ya contempladas por las leyes educativas federales o que le asignaban competencias diversas a órganos locales.

Un caso particularmente interesante, tanto por la modalidad de haberse impugnado, no la deficiencia, sino la omisión legislativa, es el relativo al estado de Oaxaca. Adicionalmente por ser Oaxaca la entidad con mayor conflicto político en la cuestión educativa, la Suprema Corte consideró que no obstante que el Ejecutivo local del estado de Oaxaca ya había presentado una iniciativa para ajustar su legislación local, no cumplió con el mandato del artículo tercero transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente. La Suprema Corte determinó la inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta al haber incumplido mandatos expresos constitucionales y legales. La resolución de la Corte en esta controversia obliga al estado de Oaxaca a emitir la regulación estatal en materia educativa a fin de que se produzca su armonización con la reforma constitucional y las reformas legales en materia educativa.

Otras controversias constitucionales, promovidas por los municipios de Churintzio y Tinbambato del Estado de Michoacán impugnaron la legislación educativa local, pero también el proceso que les dio origen y en particular la omisión de modificar el presupuesto de egresos impidió contar con los recursos necesarios para cumplir con las facultades que les confirió la reforma. La Suprema Corte resolvió sobreseer esta última pretensión del reclamo presupuestal, pues había que tomar en cuenta la anualidad de las leyes ya acaecida. Se invalidó el proceso legislativo por vicios formales, puesto que no se respetó el derecho de las minorías, ni se garantizaron las condiciones de deliberación adecuadas, además de que las discusiones y deliberaciones no fueron públicas. Con fundamento en la Constitución los efectos de la sentencia surtieron efectos únicamente para los municipios impugnantes.<sup>45</sup>

## Bibliografía

- BACKHOFF ESCUDERO, Eduardo, Guevara Niebla, Gilberto, “La Reforma Educativa y la Evaluación docente: retos para su implementación”, en *Nexos*, 17 de junio de 2015.
- GUEVARA NIEBLA, Gilberto *et al.*, *Las Transformaciones del Sistema Educativo en México, 2013-2018*, México, Fondo de Cultura Económica/Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2015.

<sup>45</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 105, fracción I.

- LUJAMBIO, Alonso, “Presentación”, en Axel Araño (ed.), *Arquitectura Escolar, SEP 90 Años*, México, Secretaría de Educación Pública/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2011.
- GONZÁLEZ CONTRÓ, Mónica, “La reforma constitucional pendiente en materia de derechos de niños, niñas y adolescentes”, en *Cuestiones Constitucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, enero-junio 2009.
- TORRES BODET, Jaime, *Discursos (1941-1964)*, México, Editorial Porrúa S. A., 1965.
- ZUBIETA GARCÍA, Judith *et al.*, *Educación. Las paradojas de un sistema excluyente*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2015.

## Artículo 3º

### Trayectoria constitucional

#### 3º *Primera reforma*

*Diario Oficial de la Federación*: 13-XII-1934

XXXVII LEGISLATURA (1-IX-1937/30-X-1940)

Presidencia de Lázaro Cárdenas del Río, 1-XII-1934/30-XI-1940

Se reforma el artículo completo manteniendo el principio que dicta la obligación de la laicidad en la educación, tanto para instituciones públicas como privadas junto con la gratuidad de la impartición de la educación que imparta el Estado: educación primaria, secundaria, normal y superior, que ya se establecía en la redacción original del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Se estructura el artículo en dos párrafos que contienen los principios generales que deberá seguir la educación en todo el país y en cuatro fracciones que contienen las garantías y obligaciones del Estado y particulares.

La reforma señala como principios generales que la educación será socialista y laica y se enfocará en combatir los prejuicios y los fanatismos “con el fin de crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social”.

Sólo el Estado —Federación, estados y municipios— estará facultado para impartir la educación a los niveles antes señalados, pero si los particulares quisieran hacerlo, deberán contar con autorización del gobierno.

La reforma señala que todos los programas y actividades deben seguir los principios del primer párrafo del artículo. Para esto el Estado calificará la preparación profesional bajo el criterio de una “conveniente moralidad e ideología”, a las personas que estén a cargo de la impartición de la educación pública y privada; además se establece que los programas, métodos y planes los elaborará el Estado. Se prohíbe tajantemente la intervención directa, indirecta o económica de cualquier corporación religiosa, ministros de culto, sociedad por acciones y asociaciones o sociedades ligadas a propaganda de culto en las escuelas.

No existe un criterio para señalar cuál es la “conveniente moral e ideología” que sirva de patrón para evaluar la capacidad profesional de los maestros, ni quién la dicta ni qué relación tiene con un régimen democrático en el que el pueblo gobierna.

La reforma dedica una inclusión forzosa para la educación de los obreros y campesinos en todos los ámbitos y niveles de educación a los cuales se les aplicarán las mismas normas que establece el artículo, es decir, se les educará con una “conveniente moral e ideología”.

Se establece la gratuidad en la educación básica así como su obligatoriedad.

En cuanto a las instituciones privadas y su funcionamiento la reforma establece que necesitan la autorización expresa del poder público; esta autorización puede ser revocada en cualquier momento sin recurso en contra. El reconocimiento de validez oficial también podrá ser retirado discrecionalmente.

En el último párrafo de la fracción IV se establece la obligación que el Estado contrae de legislar para darle cabal cumplimiento a la función social educativa que tiene y señalar sanciones por el incumplimiento de esta obligación.

## *Segunda reforma*

*Diario Oficial de la Federación: 30-XII-1946*

XL LEGISLATURA (1-IX-1946/31-X-1949)

Presidencia de Miguel Alemán Valdez, 1-XII-1946/30-XI-1952

Se reforma el artículo casi por completo en forma, a excepción del párrafo primero, en el cual se modifica su contenido para establecer de nuevo los principios ideológicos que regirán la educación en el país.

Se divide en un párrafo primero y ocho fracciones, aumentando cuatro a la redacción anterior: la primera dividida en tres apartados A, B y C y los siguientes en párrafos únicos.

Se establece que la educación deberá enfocarse en el desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano, fomentar el amor a la patria, la conciencia de la solidaridad internacional, la independencia y la justicia como principios filosóficos rectores de la enseñanza.

La reforma establece en su primera fracción la garantía de la libertad de creencias que protege el artículo 24 manteniendo, en todo momento, una educación ajena a cualquier doctrina religiosa, se basará en los avances científicos y luchará contra la ignorancia y sus efectos, la servidumbre, los fanatismos y los prejuicios. En esta fracción se redactan como principios rectores:

La educación será democrática, como un sistema de vida enfocado en el mejoramiento económico, político y cultural.

Nacional, en cuanto al entendimiento de los problemas nacionales, el aprovechamiento de los recursos, de la independencia política y económica y el acrecentamiento de la cultura del país.

Contribuirá a la convivencia humana; a la dignidad de la persona y a la integridad de la familia siguiendo los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres; evitara los privilegios como un tipo de discriminación en cuanto a raza y género y, refiriéndose a creencias religiosas, dice: sectas.

En cuanto a las instituciones privadas y las corporaciones y sociedades religiosas la reforma no cambia en cuanto a la redacción anterior del artículo, con excepción de que ahora las escuelas privadas se tendrán que ajustar a lo dispuesto en el primer párrafo de la reforma.

Se le da al párrafo VI la obligatoriedad de la educación básica y al VII la gratuidad de la educación que imparta el Estado, ya no sólo en la básica sino en todos los niveles educativos.

El último párrafo cambia en su señalización únicamente, ahora se marca como párrafo VIII.

### *Tercera reforma*

*Diario Oficial de la Federación: 9-VI-1980*

LI LEGISLATURA (1-IX-1979/31-X-1982)

Presidencia de José López Portillo, 1-XII-1976/30-XI-1982

En la reforma se adiciona el artículo con una fracción VIII, pasando a ser la anterior fracción VIII la IX.

La nueva fracción VIII establece constitucionalmente las autonomías universitarias, como la facultad de gobernarse a ellas mismas y consigna las facultades, responsabilidades y fines con los que se guiará como la difusión de la cultura, la libertad de cátedra, la libre discusión de las ideas, la libertad de determinación de sus planes de estudio y programas y los calendarios escolares. Se señala que las relaciones laborales se registrarán por el apartado A del artículo 123 de la misma Constitución.

### *Cuarta reforma*

*Diario Oficial de la Federación: 28-I-1992*

LV LEGISLATURA (1-IX-1991/31-X-1994)

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-1988/30-XI-1994

Se reforma la fracción I para pasar a ser las fracciones I y II por lo que se recorre el orden de las fracciones II y III, y se deroga la fracción IV.

Sólo se reforma en contenido el apartado C de la ahora fracción III en la que se cambia la palabra “sectas” por “de religión”, y la fracción IV que ahora hace referencia a la fracción I y II y no sólo a la I por la división de la misma.

### *Quinta reforma*

*Diario Oficial de la Federación: 5-III-1993*

LV LEGISLATURA (1-IX-1991/31-X-1994)

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-1988/30-XI-1994

Se reforma gran parte del artículo en su forma, en contenido sólo se amplía en las formas privadas de la educación.

Se agrega un primer párrafo, en el cual se establece la universalidad del derecho a la educación; el gobierno impartirá la educación primaria y secundaria y se señala la obligación de cursar éstas.

La fracción I y II quedan sin cambios.

Se reforma la fracción III y se establece que los programas de educación primaria, secundaria y normal los establecerá el Ejecutivo federal tomando en cuenta las opiniones de los estados y los diversos sectores sociales involucrados en la educación.

La gratuidad de la educación, que antes se mencionaba en el párrafo VII, pasa a estar en el párrafo IV, el cual da entrada al siguiente párrafo para establecer la obligación del Estado de atender y promover todos los tipos y modalidades educativos, hasta nivel superior y la promoción de la cultura y la investigación científica y tecnológica.

En la fracción VI y sus apartados, se señalan las facultades y obligaciones que tendrán los particulares para impartir educación en todos sus tipos y modalidades, iniciando así el proceso de privatización de la educación a nivel constitucional. A este párrafo se le agrega la redacción del párrafo V original en su parte final. En sus apartados se señala que deberán impartir la educación con apego al párrafo segundo y a la fracción II, esto es, siguiendo los principios que establece el artículo desde la redacción de su segunda reforma y de acuerdo a los planes de estudio que emita el Ejecutivo federal, y obtener la autorización correspondiente del mismo.

Las fracciones VII y VIII quedan con la misma redacción dejando a la fracción VIII como la última del artículo.

### *Sexta reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 12-XI-2002

LVIII LEGISLATURA (1-IX-2000/31-X-2003)

Presidencia de Vicente Fox Quesada, 1-XII-2000/30-XI-2006

Se modifica la redacción del primer párrafo del artículo, la fracción III, V y VI para incluir la educación preescolar como parte de la educación básica obligatoria en el país.

### *Séptima reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 10-VI-2011

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-X-2012)

Presidencia Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Dando un seguimiento lógico a la reforma del artículo 1º constitucional del mismo año en materia de derechos humanos, se modifica el párrafo segundo del artículo 3º para agregar el concepto a su redacción: “La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos...”



## *Octava reforma*

*Diario Oficial de la Federación*: 9-II-2012

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-X-2012)

Presidencia Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, I-XII-2006/30-XI-2012

Se reforma el párrafo primero, donde se establece que hasta la educación media superior es obligatoria; el inciso c) de la fracción II, para señalar que se mejorará la convivencia humana en todos los sentidos, dará respeto a la diversidad humana, la dignidad de las personas e igualdad de los derechos de todos sin dar privilegios; y en la fracción V del artículo establece que el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos.

## *Novena reforma*

*Diario Oficial de la Federación*: 26-II-2013

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-X-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

La reforma establece la garantía de “la calidad en la educación obligatoria” con base en el nuevo inciso d) de la fracción III: “el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos”.

La reforma establece que ahora el ingreso al servicio docente y el ingreso a cargos de administración se hará por concursos de oposición, el derecho escalafonario, de contratación y estabilidad en el trabajo de los docentes, antes protegido por el artículo 123 constitucional. Los niveles básico, medio y medio superior quedan al arbitrio del nuevo organismo autónomo denominado Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el cual aplicará o restringirá derechos laborales basándose en una evaluación nacional a los docentes.

En una nueva fracción IX la reforma señala la organización interna del organismo de evaluación y el procedimiento que se llevará a cabo para formar parte de la Junta de Gobierno, que estará compuesta por cinco integrantes que estarán en el cargo siete años y pueden ser reelegidos una sola vez, y sus funciones: “a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema; b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social”. Este apartado no aplica a las universidades autónomas ni privadas.

## *Décima reforma*

*Diario Oficial de la Federación: 29-I-2016*

LXIII LEGISLATURA (1-IX-2015/31-X-2018)

Presidencia Enrique Peña Nieto, I-XII-2012/30-XI-2018

Al convertirse la Ciudad de México en una entidad federativa se hace mención de ésta dentro de la redacción del párrafo primero. En las fracciones III y VIII se sustituye la palabra “Estados” por “las entidades federativas”.



## Artículo 4º

### Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

El artículo original de la Constitución de 1917 refería precisamente a la libertad del individuo de poder dedicarse a “la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos”. Esta situación se reformaría en 1974, donde se cambiaría el contenido del artículo 4º al 5º. En este sentido, esta introducción refiere precisamente al artículo 4º original. Bajo este orden de ideas y durante el periodo virreinal mexicano, el ejercicio de un oficio estuvo supeditado a la pertenencia a un gremio (asociación de hombres que ejercen un mismo trabajo). Estas corporaciones de origen medieval aglutinaban a los artesanos alrededor de un oficio y ayudaban a equilibrar la demanda de productos y los talleres autorizados para su producción. Dichas corporaciones dependieron de las ciudades (cabildos civiles) para obtener autorización, lo cual implicaba el reconocimiento de unos estatutos para su funcionamiento.

Por su parte, los cabildos vigilaban a dichos gremios y autorizaban a quienes podían ejercer un oficio, para lo cual contaban con *vedores* (inspectores asignados con este fin).<sup>1</sup> No obstante, los gremios empezaron a ser objeto de crítica desde el siglo XVII por las limitantes que ponían al libre ejercicio del oficio. Además, ello ocasionó que los españoles formaran gremios para los oficios más importantes dejando a los indios y demás grupos socio-raciales los más difíciles y menos gratos.<sup>2</sup> De manera que, no obstante los beneficios asistenciales y proteccionistas otorgados a sus miembros, los gremios

<sup>1</sup>Braulio Ramírez Reynoso, “El trabajo, las ordenanzas y los gremios en la Nueva España”, en José Luis Soberanes Fernández (coord.), *Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, México, 1980, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=730>.

<sup>2</sup>Dorothy Tank Estrada, *La educación ilustrada (1786-1836)*, México, El Colegio de México, 1977, p. 91.

4º

### Sumario Artículo 4º

Introducción histórica	
<b>Luis René Guerrero Galván</b> y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	371
Texto constitucional vigente. . . . .	376
Comentario	
<b>Rodrigo Brito Melgarejo</b> . . . . .	378
La igualdad entre el hombre y la mujer . . . . .	379
La organización de la familia, su desarrollo y planificación . . . . .	384
El derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad . . . . .	388
Derecho a la protección de la salud	395
Derecho a un medio ambiente sano	402
El derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico . . . . .	405
Derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa . . . . .	408
El derecho a la identidad y al registro universal, gratuito y oportuno . . . . .	412
Derechos de las niñas y los niños . . . . .	415
Derecho al acceso a la cultura . . . . .	421
Derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. . . . .	427
Bibliografía . . . . .	431
Traectoria constitucional . . . . .	432

limitaron el acceso al oficio. Así, por ejemplo, Dorothy Thank señala cómo el oficio de profesor de primeras letras se reservó sólo para españoles. Esto no sólo como un monopolio racial, sino porque se pensó que los maestros de “color quebrado” ponían en riesgo la educación moral y religiosa de los niños.<sup>3</sup>

Con la llegada de la Ilustración, a finales del siglo XVIII, se dieron importantes críticas a las corporaciones gremiales, pues se vieron como un obstáculo para el desarrollo económico. Estas críticas fueron las que permitieron que hacia fines del siglo el Estado borbónico decretara, entre otras, la libertad de comercio. Muestra de los cambios ocurridos en este momento fue también la cédula de 1799, por la que el rey ordenó que por ningún pretexto se permitiera que los gremios ni otras personas impidieran la enseñanza a las mujeres y niñas de todas las labores propias de su sexo, ni que vendieran libremente sus manufacturas “por haber advertido cuán perjudiciales eran al fomento de la industria y progreso de las artes los privilegios o estancos, que sin el debido examen habían obtenido diferentes gremios”.<sup>4</sup>

Estas medidas se cristalizarían, años más tarde, en la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812. En su capítulo VII, artículo 131, señaló como una de las facultades de las Cortes el “promover y fomentar toda especie de industria, y remover los obstáculos que la entorpezcan”. Por su parte, el artículo 321, marcó como una de las tareas de los ayuntamientos el “promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso”.<sup>5</sup>

Un año después, en los Sentimientos de la Nación,<sup>6</sup> José María Morelos estipuló algunos puntos referentes al acceso al trabajo. Se ordenó, por ejemplo, que los empleos los obtendrían los americanos (artículo 9) mientras que los extranjeros sólo se admitirían si eran artesanos capaces de instruir y libres de toda sospecha (artículo 10). Asimismo, se señaló que las leyes que emanaran del Congreso deberían moderar la opulencia y la indigencia, “y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto” (artículo 12). Lo anterior se acompañó por la orden de quitar todo tributo, alcabala o estanco que oprimiera al individuo, señalando que a éste sólo se debía grabar en sus ganancias con un 5 por ciento (artículo 22). Más clara sería la Constitución de Apatzingán, promulgada en 1814, la cual retomó todos estos antecedentes y decretó, en su artículo 38, que ningún género de cultura, industria o comercio podría ser prohibido a los ciudadanos.<sup>7</sup>

<sup>3</sup>*Idem*, p. 92.

<sup>4</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo I: “Textos previos, comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 1-15”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 580.

<sup>5</sup>Constitución Política de la Monarquía Española, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf>.

<sup>6</sup>José María Morelos, *Sentimientos de la Nación*, 1813, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1813.pdf>.

<sup>7</sup>“Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, Apatzingán, 1814, en *Textos fundamentales del constitucionalismo mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2014. Otro antecedente inmediato de esta Constitución se encuentra en los Elementos Constitucionales elaborados por López Rayón en 1812, cuyo artículo 30 señaló que quedaban “enteramente abolidos los exámenes de artesanos, y sólo los calificará el desempeño de ellos”. Elementos Constitucionales circulados por el Sr. Rayón, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/808/7.pdf>.

Estas disposiciones se alejaron de las restricciones económicas y laborales que perduraron durante el Antiguo Régimen. La Ilustración y las nuevas teorías económicas, surgidas desde finales del siglo XVIII, llevaron a los Estados a optar por el libre comercio y la libertad de cada individuo por ejercer el empleo de su agrado. La llegada del México independiente llevaría a reconocer este derecho y a sistematizarlo con mayor precisión. Uno de los primeros documentos independentistas, el Plan de Iguala, de 1821, puso el dedo en este renglón al declarar que todos los habitantes del Imperio mexicano, “sin otra distinción que su mérito y virtudes”, eran ciudadanos idóneos para optar por cualquier empleo.<sup>8</sup>

Esta misma disposición se plasmó un año más tarde en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, por medio del cual Iturbide ordenó su gobierno al frente del recién independizado país. Dicho ordenamiento señaló, en su artículo 16, que “las virtudes, servicios, talentos y aptitud, son los únicos medios que disponen para los empleos públicos de cualquier especie”.<sup>9</sup> Estos señalamientos demostraban un rompimiento con las trabas puestas durante el periodo virreinal a la economía y el libre desempeño de oficios. Todavía la propia Constitución de Cádiz, que tuvo vigencia intermitente hasta este momento, había señalado la importancia de ser ciudadano para garantizarse el derecho de empleos públicos, y hay que recordar que para ser ciudadano había que tener propiedades y caudal reconocido.

La importancia de eliminar estas trabas la reconoció en el mensaje dado por el Congreso General Constituyente a los habitantes, promoviendo las ventajas de una organización de tipo federal, en octubre de 1824. En esa ocasión advirtió que una de ellas era darse cada pueblo leyes análogas a sus costumbres locales; dedicarse sin trabas a la creación y mejoría de todos los ramos de prosperidad; dar a su industria todo el impulso de que fuera susceptible, sin las dificultades que oponía el sistema colonial, u otro cualquier gobierno, que hallándose a enormes distancias perdiera de vista los intereses de los gobernados.<sup>10</sup>

De manera que, para 1824, la libertad de ejercer un oficio estuvo garantizada para todos los habitantes del territorio nacional sin garantizarse ningún tipo de privilegio para ejercer alguna actividad económica. Esto quedó patentado por la Comisión Constituyente de 1842, que prohibió todo privilegio para ejercer exclusivamente cualquier género de industria o de comercio, a excepción de los establecidos en la Constitución a favor de autores o perfeccionadores de algún arte u oficio. Así mismo se ratificó la prohibición de estancos.<sup>11</sup> No obstante, algo que se señaló en la Constitución de 1824,

<sup>8</sup>Plan de Iguala, 1821, disponible en <http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/263/1/images/Independencia18.pdf>. Una determinación similar se había tomado desde 1789 en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, pues su artículo 6 señaló que todos los ciudadanos eran igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y la de sus talentos. Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/22/pr/pr19.pdf>.

<sup>9</sup>Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, 1822, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1823.pdf>.

<sup>10</sup>*Derechos del pueblo mexicano...*, op. cit., p. 584.

<sup>11</sup>*Idem*, p. 588.

y que se ratificó por las Leyes Constitucionales de 1836, fue el derecho del presidente de la República de suspender hasta por tres meses de sus empleos y privar de hasta la mitad de sus sueldos a los empleados de la Federación, infractores de sus órdenes y decretos.<sup>12</sup>

Pese a todo lo anterior, en la mayoría de las leyes se garantizó la inviolabilidad de la propiedad de los individuos y el derecho de no ser molestado del libre uso o aprovechamiento de sus bienes o del ejercicio de una profesión o industria.<sup>13</sup> Este derecho se plasmó también en el texto legislativo de mayor importancia a mediados del siglo: la Constitución de 1857. Como antecedente directo tuvo el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, en donde se estipuló que quedaban prohibidos todos los “monopolios relativos á la enseñanza y ejercicio de las profesiones”.<sup>14</sup> La Constitución fue más precisa, retomando ésta y las disposiciones anteriores al señalar en su artículo 4°:

Todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos. Ni uno ni otro se le podrá impedir sino por sentencia judicial cuando ataque los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda los de la sociedad.

Si bien la Constitución del 57 quedó suspendida un tiempo por la instauración del Segundo Imperio, no por ello las medidas tomadas sobre la libertad de ejercer una profesión fueron coartadas. Muestra de ello fue la promulgación, hecha por el emperador Maximiliano en 1865, de las Garantías Individuales de los Habitantes del Imperio, las cuales estipularon, en su artículo 40, que todo habitante tenía libertad para emplear su trabajo o capital en el giro o profesión honesta que mejor le pareciera.<sup>15</sup> Lo anterior se complementó por el artículo 41, que señaló que la propiedad era inviolable ya sea que ésta consistiera en bienes, derechos o ejercicio de alguna profesión o industria. Además, el mismo año, el emperador publicó el Decreto sobre la Libertad del Trabajo de la Clase de Jornaleros, que vino a reforzar el derecho anterior regulando las condiciones laborales de los trabajadores del campo.<sup>16</sup>

La llegada a su fin del Segundo Imperio permitió la restauración en todo su vigor de la Constitución de 1857. No obstante, el largo periodo porfirista parece haber traído

<sup>12</sup>Artículo 110 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>, y artículo 17 de la cuarta ley de las Leyes Constitucionales de 1836, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

<sup>13</sup>Título II, artículo nueve, fracción XIII, de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, 1843, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1842.pdf>.

<sup>14</sup>Sección quinta, artículo 38, Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, 1856, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1856.pdf>.

<sup>15</sup>Garantías Individuales de los Habitantes del Imperio, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1865\\_160/Garant\\_as\\_Individuales\\_de\\_los\\_Habitantes\\_del\\_Imper\\_280\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1865_160/Garant_as_Individuales_de_los_Habitantes_del_Imper_280_printer.shtml).

<sup>16</sup>Decreto sobre la Libertad del Trabajo en la Clase de Jornaleros, artículos 1 y 9, disponible en <http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1865/11/1-noviembre-1865-Decreto-sobre-la-libertad-del-trabajo-en-la-clase-de-jornaleros.pdf>.

ciertos retrocesos en materia laboral. Si bien se mantuvo en la teoría la aplicación de la mencionada Constitución, en la práctica las condiciones laborales fueron bastante precarias, caracterizándose por una fuerte opresión que mermó las condiciones de los obreros y campesinos. De ahí las importantes demandas del Partido Liberal Mexicano, fundado por los hermanos Flores Magón. En su Programa y Manifiesto a la Nación de 1906, dedicaron importantes segmentos para denunciar las condiciones laborales, los bajos salarios y la falta de derechos de los trabajadores frente a sus patrones.<sup>17</sup>

Fueron este tipo de demandas las que se elevaron también durante la Revolución Mexicana de 1910. Siete años más tarde, con el triunfo de Ejército constitucionalista, se promulgaría una nueva Constitución que reformaría la de 1857. En ella se volvió a remarcar la imposibilidad de impedir a cualquier individuo el que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, añadiendo que la ley determinaría en cada estado las profesiones que necesitarían de títulos para su ejercicio.<sup>18</sup> Nuevos derechos se sumarían a los trabajadores, que se plasmaron en el artículo 5º de la Constitución de 1917.

<sup>17</sup>Programa del Partido Liberal Mexicano y Manifiesto a la Nación, 1906, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH6.pdf>.

<sup>18</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857. Título primero, capítulo I, De las garantías individuales, artículo 4º, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>.



## Artículo 4º

### Texto constitucional vigente

4º *Artículo 4º.* El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.<sup>19</sup>

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.<sup>20</sup>

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.<sup>21</sup>

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.<sup>22</sup>

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.<sup>23</sup>

Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.<sup>24</sup>

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación,

<sup>19</sup>Párrafo adicionado, *DOF*: 13-10-2011.

<sup>20</sup>Párrafo adicionado, *DOF*: 03-02-1983.

<sup>21</sup>Párrafo adicionado, *DOF*: 28-06-1999. Reformado, *DOF*: 08-02-2012.

<sup>22</sup>Párrafo adicionado, *DOF*: 08-02-2012.

<sup>23</sup>Párrafo adicionado, *DOF*: 07-02-1983.

<sup>24</sup>Párrafo adicionado, *DOF*: 17-06-2014.

salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.<sup>25</sup>

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.<sup>26</sup>

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.<sup>27</sup>

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.<sup>28</sup>

Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia.<sup>29</sup>

<sup>25</sup>Párrafo adicionado, *DOF*: 18-03-1980. Reformado, *DOF*: 07-04-2000, 12-10-2011.

<sup>26</sup>Párrafo adicionado, *DOF*: 07-04-2000. Reformado, *DOF*: 12-10-2011.

<sup>27</sup>Párrafo adicionado, *DOF*: 07-04-2000. Fe de erratas al párrafo, *DOF*: 12-04-2000.

<sup>28</sup>Párrafo adicionado, *DOF*: 30-04-2009.

<sup>29</sup>Párrafo adicionado, *DOF*: 12-10-2011; Artículo reformado, *DOF*: 31-12-1974; Reforma, *DOF*: 14-08-2001; Derogó del artículo el entonces párrafo primero (antes adicionado por, *DOF*: 28-01-1992).

## Artículo 4º

Comentario por **Rodrigo Brito Melgarejo**

4º Dentro del capítulo primero del texto constitucional, el artículo 4º es un precepto al que, a través de catorce reformas de gran alcance, se han integrado una serie de derechos de carácter social que guardan poca relación entre sí, pero que buscan favorecer el desarrollo integral de las personas y, en particular, de ciertos grupos que históricamente se han encontrado en situaciones de vulnerabilidad. El texto original de este artículo en nada corresponde a la redacción actual, pues el Constituyente en 1917 decidió dedicar este precepto a la libertad de profesión, industria, comercio y trabajo haciendo eco de lo establecido en el mismo artículo de la Constitución de 1857; sin embargo, con el tiempo sus contenidos fueron cambiando hasta conformar un mosaico de derechos que han convertido a este artículo en un ejemplo *sui generis* de protección constitucional.

El artículo 4º es uno de los más reformados dentro del capítulo dedicado a los derechos humanos y sus garantías en nuestra Constitución.<sup>30</sup> A través de las catorce reformas que ha tenido desde 1974, sus contenidos y alcances han cambiado de forma importante y es, sin duda, el precepto constitucional que concentra el conjunto más variado de derechos. Actualmente, este artículo contiene disposiciones relativas a:

- 1) La igualdad del hombre y la mujer;
- 2) La organización de la familia, su desarrollo y planificación;
- 3) El derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad;
- 4) El derecho a la protección de la salud;
- 5) El derecho a un medio ambiente sano;
- 6) El derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico;
- 7) El derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa;
- 8) El derecho a la identidad y al registro universal, gratuito y oportuno;
- 9) Los derechos de las niñas y los niños;
- 10) El derecho de acceso a la cultura, y
- 11) El derecho a la cultura física y a la práctica del deporte.

Éstos, sin embargo, no son los únicos contenidos que se han incluido en el artículo 4º constitucional. No debe olvidarse que la materia indígena encontró su expresión

<sup>30</sup>En este capítulo sólo ha sido objeto de un mayor número de reformas el artículo 27, modificado en 20 ocasiones.

constitucional por primera vez en enero de 1992, cuando este precepto se reformó para adicionar un párrafo en el que se estableció que la nación mexicana tendría una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, y que la ley protegería y promovería el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizaría a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. Ese párrafo, que sería en su momento el primero del artículo 4º, disponía también que en los juicios y procedimientos agrarios en los que los pueblos indígenas fueran parte se tomarían en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos establecidos por la ley.

La publicación de esta reforma se dio con el fin de reflejar la composición pluricultural de nuestra nación en el texto constitucional; empero, este cambio sólo sería la antesala de la importante reforma que tendría lugar después de la insurrección zapatista y a partir de la cual se modificarían por primera vez los contenidos del artículo 2º, para trasladar a este numeral los principios de reconocimiento y protección a la cultura y los derechos de los indígenas, sus comunidades y sus pueblos. Con ello se derogaría el párrafo primero del artículo 4º, pero a partir de ese momento sus contenidos no se trasladarían a otros artículos de la Constitución; por el contrario, este precepto se iría integrando con una serie de derechos y garantías cuya heterogeneidad ha provocado que en la doctrina se le conozca como el “cajón de sastre” de nuestro texto constitucional.

### La igualdad entre el hombre y la mujer

La primera reforma que tuvo el artículo 4º constitucional se dio el 31 de diciembre de 1974, y con ella cambiaron totalmente sus contenidos. La libertad de profesión, industria, comercio y trabajo, que en el texto original de la Constitución se encontraba contemplada en este precepto, se trasladó al artículo 5º y, en su lugar, se incluyeron dos párrafos con los que se integrarían a este numeral, temas completamente diversos a los considerados por el Constituyente. La primera parte del nuevo artículo 4º constitucionalizó la igualdad ante la ley del hombre y la mujer a partir de la iniciativa de reforma constitucional presentada por el titular del Ejecutivo.<sup>31</sup> En dicha iniciativa se realizaba un recuento del reconocimiento de la aptitud política de la mujer que había tenido lugar desde la Revolución Mexicana. Se hacía referencia, por ejemplo, a la reforma al artículo 34 constitucional a través de la cual, desde 1953, se confirió plenitud de derechos políticos a la mujer; sin embargo, la iniciativa también señalaba que a pesar de los pasos que se habían dado para alcanzar la igualdad entre el varón y la mujer, la Constitución General de la República había conservado diversas normas proteccionistas, que si bien podían justificarse en una época en la que resultaba ex-

<sup>31</sup>Iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a los artículo 4º, 5º, 30, apartado B, fracción II y 123 apartado A, fracciones II, V, XI, XV, XXV, y XXIX y apartado B, fracciones VIII y XI, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el presidente de la República el 23 de septiembre de 1974.

cepcional que las mujeres asumieran tareas de responsabilidad social pública, no encontraban cabida en el tiempo en que se presentó la reforma. Por ello, se consideró indispensable realizar una completa revisión de los ordenamientos que, en uno u otro ámbito, contemplaban la participación de la mujer en los procesos educativos, cultural, económico y social.

Estas afirmaciones se apoyaban en datos relacionados con la participación que en la época tenían las mujeres en diversos ámbitos. En el renglón educativo, por ejemplo, se señalaba que del total de personas con catorce o más años de edad que contaban con la instrucción postprimaria, el 62 por ciento estaba integrado por varones y el 38 por ciento a mujeres. Además, se indicaba que del total de asistentes en 1970 a instituciones de enseñanza profesional y de postgrado, el 73 por ciento era de varones y el 27 por ciento de mujeres. Por lo que se refiere a la participación de la mujer en relación con el hombre dentro de las actividades productivas, la iniciativa mencionaba que de los 13 millones de personas que representaban en la época la población económicamente activa, el 81 por ciento correspondía a los varones y sólo el 19 por ciento al sector femenino, lo que indicaba que únicamente la quinta parte de la población económicamente activa del país estaba compuesta por mujeres y, de ellas, las que estaban casadas sólo alcanzaban entre el 15 y 17 por ciento. Estos datos, a decir del titular del Ejecutivo, evidenciaban que era necesario romper las barreras que habían legitimado el alejamiento de la mujer de ciertas áreas que requerían habilidades y conocimientos más allá de la educación elemental. Para lograrlo, se creyó necesario que la igualdad entre hombres y mujeres quedara asentada en el plano constitucional, a fin de acelerar el ritmo del progreso y las transformaciones sociales que eran ineludibles.

El artículo 4º fue considerado el adecuado para contener la reforma, pues de esta manera la igualdad entre los sexos quedaría enmarcada entre los derechos a la educación y al trabajo, haciendo explícita una decisión de humanismo y solidaridad, así como recogiendo una demanda precisa e inequívoca de las mujeres. De esta forma, además, se daría la pauta para modificar las leyes secundarias, federales y locales, que incluyeran para las mujeres modos sutiles de discriminación, congruentes con las condiciones de desigualdad que éstas sufrían en la vida familiar y colectiva. Esta acción del Estado mexicano pretendía, como se señala también en la iniciativa, coincidir con las recomendaciones igualitarias que la Organización de las Naciones Unidas había formulado en 1967 a través de la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

Los contenidos de la Declaración fueron fundamentales en el planteamiento de la iniciativa, pues en ella se señaló que la discriminación contra la mujer, por cuanto niega o limita su igualdad de derechos con el hombre, es fundamentalmente injusta y constituye una ofensa a la dignidad humana. Con tal premisa, en este instrumento internacional se dispuso que deberían adoptarse todas las medidas apropiadas a fin de abolir las leyes, costumbres, reglamentos y prácticas existentes que constituyeran una discriminación en contra de la mujer, y para asegurar la protección jurídica adecuada de la igualdad de derechos del hombre y la mujer, en particular. De hecho, en el artículo 2 de la Declaración se establecía expresamente que el principio de igualdad figuraría en las constituciones de los Estados o sería garantizado de otro modo por ley, con

lo que se encontraría una base muy importante para la aceptación de la reforma constitucional.<sup>32</sup>

Las Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados, al dictaminar la iniciativa<sup>33</sup> consideraron que la igualdad jurídica entre el hombre y la mujer recogía oportunamente un postulado básico de los movimientos libertarios y sociales de México y facilitaba la participación plena de la mujer en cuatro ámbitos esenciales de la vida nacional: el proceso educativo, el mercado laboral, la revalidación de la vida familiar y las estructuras públicas o políticas. Esta reforma, a consideración de las comisiones dictaminadoras, suponía una ruptura de viejas barreras que impedían el cabal desempeño de las mujeres mexicanas en el proceso de desenvolvimiento y su jerarquía constitucional implicaría la remodelación de la legislación ordinaria en las esferas federal y local, a fin de que millones de mujeres de todo el país disfrutaran de los beneficios que un nuevo marco normativo sustentado en la igualdad podría ofrecer.

La reforma, si bien tuvo un apoyo importante, sobre todo por parte de las 18 diputadas federales y las 3 senadoras que en ese momento integraban el Congreso de la Unión, también encontró ciertas reticencias al interior del Legislativo. El diputado Manuel González Hinojosa, por ejemplo, aunque votó a favor de la iniciativa de reforma constitucional, al participar en la discusión de la propuesta enviada por el Ejecutivo, señaló que la inclusión de la igualdad ante la ley entre el varón y la mujer no era más que una reiteración en forma inútil de algo que ya se establecía en los artículos 1º y 3º de la Constitución, y que sólo perjudicaría la técnica legislativa y la buena ordenación de los preceptos constitucionales.<sup>34</sup>

Para González Hinojosa, al contemplarse en el artículo 1º constitucional que todo individuo gozaba de las garantías que otorgaba la Constitución, y al establecerse también en el artículo 3º, fracción I, inciso c) la igualdad de derechos sin distinción de raza, secta, grupos o sexos, no era necesario agregar una disposición más en la que se contemplara la igualdad entre el hombre y la mujer al texto constitucional. El tiempo, sin embargo, no daría la razón al legislador, pues a fin lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal entre hombres y mujeres, se han integrado a nuestro texto constitucional una serie de disposiciones enfocadas a la no discriminación y a reivindicar los bienes considerados indispensables para el diseño y ejecución del proyecto de vida de las mujeres.

No hay que olvidar que además de la discriminación directa, que tiene por objeto dar un trato diferenciado ilegítimo, también existen prácticas discriminatorias indirectas, que se generan como resultado de leyes, políticas o prácticas que en apariencia son neutrales, pero que impactan adversamente en el ejercicio de los derechos de

<sup>32</sup>A esto debe agregarse que en 1972 la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró 1975 como el “Año Internacional de la Mujer”, lo que también influyó en la creación de un contexto muy favorable para la reforma.

<sup>33</sup>Dictamen de 12 de noviembre de 1974.

<sup>34</sup>Los pronunciamientos del diputado González Hinojosa pueden encontrarse en la versión estenográfica de la sesión de la Cámara de Diputados del 14 de noviembre de 1974.

ciertas personas o grupos.<sup>35</sup> En el caso de nuestro texto constitucional, la aparente neutralidad de sus normas había impedido a las mujeres ejercer un gran cúmulo de derechos,<sup>36</sup> por lo que la inclusión expresa de la igualdad entre el hombre y la mujer fue un paso importante hacia la construcción de una serie de cambios en nuestro orden jurídico encaminados a lograr una mejora sustantiva en la condición de las mujeres.

En la Constitución, por ejemplo, además de las reformas al artículo 123 publicadas en la misma fecha que las relativas al artículo 4º dirigidas a proteger a las mujeres trabajadoras durante el embarazo,<sup>37</sup> se han modificado diversos artículos a fin de mejorar la condición de las mujeres y favorecer la igualdad sustantiva entre éstas y los hombres. En ese tenor, por ejemplo, se incluyó al género como una de las categorías sospechosas contempladas dentro de la prohibición de discriminación contenida en el último párrafo del artículo 1º; se establecieron diversas disposiciones en el artículo 2º para proteger la dignidad e integridad de las mujeres indígenas, así como su igualdad, haciendo énfasis en el ejercicio de sus derechos políticos, en mejorar sus condiciones de salud y en su incorporación al desarrollo;<sup>38</sup> se buscó asegurar el acceso al mayor número de personas a contenidos derivados del servicio de radiodifusión que promovieran la igualdad entre mujeres y hombres;<sup>39</sup> se estableció que en la conformación del organismo autónomo responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales se procuraría la equidad de género;<sup>40</sup> se dispuso que las mujeres cumplirían sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres,<sup>41</sup> y se determinó que los partidos políticos deberían garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales.<sup>42</sup>

Por lo que se refiere a la legislación secundaria para favorecer la igualdad entre hombres y mujeres, aunque la respuesta del legislador no fue por mucho tan rápida como se planteaba en la iniciativa, actualmente tanto a nivel federal como a nivel local se han dictado leyes que persiguen este objetivo. El Congreso de la Unión, por ejemplo, aprobó en el año 2001 la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, a través de la cual se creó este organismo descentralizado para promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros, así como el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participa-

<sup>35</sup>Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo para juzgar con perspectiva de género. Haciendo realidad el derecho a la igualdad*, México, SCJN, 2013, p. 38.

<sup>36</sup>Como muestra basta recordar que a pesar de que el texto original de nuestra Constitución no negaba explícitamente a las mujeres el derecho a votar y ser votadas, debido a una interpretación completamente equivocada y segada del artículo 34, el “sufragio universal”, hasta 1953, se entendió como sufragio masculino y se dio por hecho que esta prerrogativa era inherente sólo a los hombres, excluyendo a las mujeres al considerarlas sin capacidad para participar en la vida política del país. Adriana Medina Espino, *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*, México, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados, 2010, p. 50.

<sup>37</sup>Del artículo 123 se reformaron el 31 de diciembre de 1974 las fracciones V y XV del apartado A, así como la fracción XI, inciso c) del apartado B con esa finalidad.

<sup>38</sup>Fracciones II y III del apartado A, así como V y VIII del apartado B del artículo 2º constitucional.

<sup>39</sup>Artículo 6º, apartado B, fracción V.

<sup>40</sup>Artículo 6º, apartado A, fracción VIII, párrafo 11.

<sup>41</sup>Artículo 18, párrafo segundo.

<sup>42</sup>Artículo 41, fracción I, párrafo segundo.

ción equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país bajo los criterios de transversalidad, federalismo y fortalecimiento de los vínculos con los poderes Legislativo y Judicial tanto a nivel federal como estatal.

Asimismo, en 2006, se publicó la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, cuyo objeto es regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres. Por mandato de esta ley, también se han hecho cambios significativos en la legislación de las entidades federativas, pues el artículo 14 dispuso que los congresos locales expedirían las disposiciones legales necesarias para promover los principios y objetivos que sobre la igualdad entre mujeres y hombres preveían tanto la Constitución General de la República como la propia ley. Unos meses después, se publicó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, cuyo artículo 1 señala a la igualdad y no discriminación como principios para lograr los objetivos que con ella se persiguen, esto es, lograr que las mujeres vivan sin violencia a fin de favorecer su desarrollo y bienestar.

Estos cambios legislativos han tenido como base los avances que para lograr erradicar las diferencias entre hombres y mujeres se han dado en el ámbito internacional, pues son cada vez más los esfuerzos que se hacen en contextos que trascienden las fronteras nacionales. Aun cuando no se mencionan en la iniciativa del Ejecutivo para incluir la igualdad ante la ley en el texto constitucional, desde antes de su presentación los pactos de Nueva York de 1966 ya contemplaban disposiciones en este sentido.<sup>43</sup> El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establecía desde entonces el compromiso de los Estados Partes de respetar y garantizar a todos los individuos que se encontraran en su territorio y estuvieran sujetos a su jurisdicción, los derechos reconocidos en ese instrumento internacional sin distinción de sexo. Pero además, el artículo 3 señalaría de manera expresa el compromiso que adquirirían los Estados para garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de los derechos civiles y políticos enunciados en el Pacto y, más adelante, el artículo 26 establecería la igualdad de todas las personas ante la ley, así como el derecho que tendrían a su igual protección.

En el mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establecería también la garantía en el ejercicio de los derechos en él contenidos, así como el compromiso para asegurar la igualdad entre los hombres y las mujeres respecto a estos derechos.<sup>44</sup> Estas disposiciones del sistema universal tendrían influencia en el ámbito regional a través de la Convención Americana sobre Derechos

<sup>43</sup>Debe considerarse que México se adhirió a estos instrumentos internacionales el 24 de marzo de 1981; sin embargo, sus disposiciones bien pudieron ser tomadas en cuenta para proponer las modificaciones constitucionales que finalmente se concretaron en nuestro país en 1974.

<sup>44</sup>Dentro del Sistema Universal es necesario recordar que en 1995 se llevó a cabo la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing. En ella, 184 países reconocieron las desigualdades persistentes entre mujeres y hombres y se comprometieron a combatir esas limitaciones y obstáculos y a promover así el adelanto y la potenciación del papel de la mujer en el mundo.



Humanos<sup>45</sup> y de su Protocolo Adicional en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,<sup>46</sup> que establecerían la obligación de no discriminación, entre otros, por motivos de sexo, en el ejercicio de los derechos contenidos en esos instrumentos internacionales, así como la igualdad ante la ley. A dichos tratados internacionales se suman la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y su protocolo facultativo, que han ampliado y reforzado la igualdad de derechos reconocida en otros instrumentos internacionales, así como la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, de la que derivaron compromisos para combatir las persistentes desigualdades entre mujeres y hombres, a fin de promover el adelanto y la potenciación del papel de la mujer en todo el mundo.

El desarrollo legislativo tanto a nivel nacional como internacional que se ha dado para incluir en diversos instrumentos legales la igualdad entre hombres y mujeres como referencia de un cambio democrático ha sido una tendencia lenta, pero que ha comenzado a darse en los últimos años de manera sostenida. Sin embargo, en reiteradas ocasiones los cambios legislativos no han tenido como resultado una igualdad real, por lo que es necesario que no se deje de lado la necesidad de instrumentar acciones en el ámbito político, social, económico y cultural, para lograr que la igualdad contemplada en el texto constitucional se transforme en una realidad.

### La organización de la familia, su desarrollo y planificación

La iniciativa presentada por el titular del Poder Ejecutivo en 1974, incluía también cambios al artículo 4<sup>o</sup> tendientes a proteger la organización y el desarrollo familiar. Estas modificaciones, según se expresaba en la propia propuesta de reforma constitucional, buscaban reflejar los resultados de la Tercera Conferencia Mundial de Población celebrada en Bucarest en agosto de ese mismo año, donde participaron representantes de 135 países. En ese encuentro internacional, en el que se puso especial atención en las relaciones entre los factores de población y desarrollo, nuestro país expuso una nueva política demográfica, transmitiendo a la comunidad de las naciones ahí reunidas un mensaje de solidaridad, pero al mismo tiempo reafirmando la soberanía del país para adoptar decisiones pertinentes, humanistas e informadas en materia poblacional. En aras de cumplir los planteamientos expresados en Bucarest, se decidió modificar el segundo párrafo del artículo 4<sup>o</sup> para que, de acuerdo con los planteamientos del presidente de la República, el derecho a la procreación se entendiera como una garantía personal de raigambre solidaria, tal como se asentaba en la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas suscrita en Teherán en 1968. El titular del Ejecutivo consideraba que este derecho implicaba libertad, responsabilidad e información com-

<sup>45</sup>La primera fue adoptada el 22 de noviembre de 1969, aunque su fecha de entrada en vigor internacional fue el 18 de julio de 1978 y la adhesión de México se dio hasta el 24 de marzo de 1981.

<sup>46</sup>Adoptado en San Salvador el 17 de noviembre de 1988 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1<sup>o</sup> de septiembre de 1998.

partidas entre hombres y mujeres, pues la procreación libre traía aparejado un derecho a la información y un compromiso de solidaridad. Al respecto, la iniciativa señalaba:

Es condición humana incorporar valores culturales a las más simples funciones vitales; con mayor razón la actividad reproductiva merece un revestimiento cultural y un tratamiento responsable. Por la cultura el hombre es responsable; su responsabilidad lo hace libre; por su libertad se educa e informa. Desterrar de nuestra existencia los hijos de la ignorancia y la pobreza favorece la procreación por libertad, la educación, el amor y la comprensión de la pareja, y refuerza el sentido solidario de la función generadora.

Con estos argumentos, el titular del Ejecutivo pensó que era necesario “acentuar los aspectos cualitativos de la política demográfica y promover la planeación familiar como un moderno derecho humano para decidir de manera libre, informada y responsable la estructura de la célula básica social”. Estos factores, según se planteó en la iniciativa de reforma al artículo 4º, inspiraron la reforma constitucional, pues era necesario adecuar el texto constitucional a la nueva situación de la familia y a los cambios demográficos que se vivían en el país.

De hecho, las comisiones dictaminadoras de la Cámara de origen, señalaron, al abordar la protección de la familia contenida en la iniciativa, que la evolución histórica de esta institución mostraba en esa época un proceso de disminución en el número de sus componentes, pues la familia tradicional, formada por una vasta parentela, abatida por una alta tasa de mortalidad, se había transformado paulatinamente al generarse niveles superiores de desenvolvimiento científico y tecnológico, surgiendo, al cambiar las condiciones demográficas, la familia nuclear, que se consideró como el modelo ideal para la sociedad futura.

Este cambio, por tanto, tendría que tomarse en cuenta en el texto constitucional para “fortalecer las posibilidades de elevación humana y realización plena de los componentes de la familia sobre bases de igualdad operante y legalmente protegida”. Las comisiones que dictaminaron la iniciativa consideraron que la organización de la familia veía a la ordenación de sus partes para un objetivo común y para el desarrollo de la misma. Consecuentemente, señalaron que la organización, el desarrollo y la integridad de la familia se orientaban a la construcción de actitudes personales y sociales útiles y necesarias para proteger todos los elementos que contribuyeran de manera eficaz y realista en la familia a la justa relación entre personas y a la abierta colaboración entre las mismas y con la sociedad. De esta forma se determinó que al instituirse la protección legal de la organización y desarrollo de la familia, se consolidaría esa célula básica del cuerpo social, además de que se fomentaría su desenvolvimiento y el de la comunidad nacional. Estos cambios dieron pie para que el Instituto Nacional de Protección a la Familia se transformara en 1975 en el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia, que más tarde se fusionaría con el Instituto Mexicano de Asistencia para la Niñez para, posteriormente, permitir la creación del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, que actualmente se encuentra regulado en el capítulo VI de la Ley de Asistencia Social.

Por lo que respecta al derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos, las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados señalaron varios aspectos para determinar su alcance. En primer lugar, indicaron que el libre ejercicio de este derecho suponía la ausencia de coacción por el poder público. En segundo lugar, determinaron que la decisión informada de las personas sobre el número y espaciamiento de los hijos que deseaban tener que se agregaría en el texto constitucional, implicaba la obligación estatal de contribuir a la capacitación para el ejercicio de este derecho, generalizándose así esa conciencia plena que era la responsabilidad. Pero además, también señalaron, en tercer término, que la determinación del número y espaciamiento de los hijos eran rasgos fundamentales de la planeación familiar y que una menor cantidad de hijos posibilitaba una mayor atención y cuidado para cada uno de éstos y la incorporación de la mujer a las tareas colectivas. Así, la inclusión de un párrafo segundo en los términos planteados en la iniciativa presidencial, buscaba favorecer la igualdad de mujeres y hombres, pues la separación de los nacimientos racionalizaba la fecundidad y facilitaba la organización de la vida femenina. Estos mismos términos fueron retomados por las comisiones dictaminadoras de la Cámara Revisora, las cuales señalaron que:

El espaciamiento de los hijos determina una familia poco numerosa, en la que el cuidado de aquéllos se beneficia en todos los aspectos y su formación física y moral puede ser tan completa como ese pequeño grupo la propicie. La mujer en estas condiciones, podrá tener el tiempo suficiente para dedicarse a algún desempeño de la vida colectiva, con el que en cultura o bien sea por bienes económicos, producto de actividades pertinentes con su condición familiar, torne a ésta más desahogada y más eficaz al hombre, esta misma situación, de menor agobio, procurará también su desenvolvimiento en todos los órdenes y facilitará igualmente su directa obligación para el sostenimiento del hogar. Por otra parte y contemplada la misma disposición legal, el espaciamiento de los hijos garantiza una fecundidad feliz y la posibilidad de una vida sana, evitando en multitud de casos los fracasos de frecuentes gestaciones y alumbramientos y el debilitamiento que por ello sobreviene a la mujer.<sup>47</sup>

Estos planteamientos, que buscando la igualdad entre el hombre y la mujer siguen manteniendo una visión estereotipada del papel de esta última, fueron los que condujeron a la aprobación de la reforma que constitucionalizó la organización de la familia, su desarrollo y planificación. En el ámbito internacional, los artículos 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconocen la protección de la familia como derecho humano y, a partir de la interpretación que de este derecho han realizado diversos organismos internacionales en materia de derechos humanos, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado su contenido y alcance. Para la Corte:

<sup>47</sup>Dictamen de las Comisiones Unidas Primera de Gobernación, Primera de Trabajo y Primera de Justicia del Senado de la República de 15 de noviembre de 1974.

- a) La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado;
- b) La familia y el matrimonio no son conceptos equivalentes, lejos de ello, el matrimonio únicamente es una de las formas que existen para formar una familia;
- c) El derecho de protección a la familia implica favorecer ampliamente el desarrollo y la fortaleza del núcleo familiar, mas no del matrimonio;
- d) Por el simple nacimiento de un niño, existe entre éste y sus padres un vínculo que implica vida familiar, donde el goce mutuo de la compañía constituye un elemento fundamental de aquélla, aun cuando la relación de los padres esté rota, por lo que medidas nacionales que limiten tal goce sí conllevan una interferencia al derecho a la protección de la familia; así, una de las interferencias más graves es la que tiene como resultado la división de una familia;
- e) La Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, reconocen como legítima la disolución del vínculo matrimonial, siempre y cuando se asegure la igualdad de derechos, la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges y la protección necesaria de los hijos sobre la base única del interés y conveniencia de ellos, y
- f) Ningún instrumento internacional en materia de derechos humanos ni sus interpretaciones, se pronuncian sobre procedimientos válidos o inválidos para disolver el vínculo matrimonial, lejos de ello, dejan en libertad a los Estados para que en sus legislaciones establezcan los que consideren más adecuados para regular las realidades propias de su jurisdicción, siempre y cuando ninguno de éstos se traduzca en un trato discriminatorio en los motivos o en los procedimientos.<sup>48</sup>

Ahora bien, en cuanto al derecho que todas las personas tienen para decidir de manera libre, responsable e informada, sobre el número y espaciamento de sus hijos, se ha dicho que éste, como derecho humano y social, involucra de modo participativo a las personas, con base en la libre decisión y en el consentimiento informado. Por ello, el Estado no sólo debe llevar a cabo acciones de promoción y protección, sino prever las condiciones e instancias adecuadas para su realización, lo que propicia el respeto a la autonomía de mujeres y hombres en la toma de decisiones respecto a su salud sexual y reproductiva.<sup>49</sup>

Este derecho encuentra parte importante de su desarrollo en el capítulo VI del título tercero de la Ley General de Salud, que se dedica a los servicios de planificación familiar. En este capítulo se señala que la planificación familiar tiene carácter prioritario y que en sus actividades se debe incluir la información y orientación educativa para los adolescentes y jóvenes. Asimismo, se establece que, para disminuir el riesgo reproductivo, se debe informar a la mujer y al hombre sobre la inconveniencia del embarazo antes de los 20 años o bien después de los 35, así como la conveniencia de

<sup>48</sup>Tesis 1a. CCXXX/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo 2, octubre de 2012, p. 1210.

<sup>49</sup>Recomendación General número 4 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, derivada de las prácticas administrativas que constituyen violaciones a los derechos humanos de los miembros de las comunidades indígenas respecto de la obtención de consentimiento libre e informado para la adopción de métodos de planificación familiar, de 16 de diciembre de 2002, pp. 3 y 4.

espaciar los embarazos y reducir su número; todo ello mediante una correcta información anticonceptiva, la cual debe ser oportuna, eficaz y completa a la pareja. En esta ley se dispone, además, que los servicios que se presten en materia de planificación familiar<sup>50</sup> constituyen un medio para el ejercicio del derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos, con pleno respeto a su dignidad. En consecuencia, quienes practiquen esterilización sin la voluntad del paciente o ejerzan presión para que éste la admita, serán acreedores de sanciones en términos de la propia ley, independientemente de la responsabilidad penal en que pudieran incurrir. La ley señala asimismo, que en materia de planificación familiar, las acciones de información y orientación educativa en las comunidades indígenas deberán llevarse a cabo en español y en la lengua o lenguas indígenas en uso en la región o comunidad de que se trate. Estas acciones tienen como finalidad hacer efectivo el derecho contenido en el segundo párrafo del artículo 4º y, con ello, hacer posible que todas las personas puedan ejercerlo, como se dijo durante el proceso de reforma constitucional, con plena conciencia de la responsabilidad que entraña.

### El derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad

El derecho a la alimentación fue incluido en el artículo 4º a través de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de octubre de 2011. Esta adición al texto constitucional fue fruto de un largo proceso que comenzó en octubre del año 2000, cuando en el Senado de la República se presentó la primera iniciativa que sería tomada en cuenta para establecer este derecho en la Constitución.<sup>51</sup> Después de varias discusiones sobre los dictámenes que se elaboraron respecto a ésta y otras propuestas de reforma en la materia tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales de esta última decidieron presentar su propia iniciativa para adicionar los artículos 4º y 27 de la Constitución, a fin de incorporar a nuestra Norma Fundamental el deber del Estado de garantizar el acceso de toda persona a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, así como para

<sup>50</sup>Estos servicios, de acuerdo con el artículo 68 de la Ley, comprenden: a) la promoción del desarrollo de programas de comunicación educativa en materia de servicios de planificación familiar y educación sexual, con base en los contenidos y estrategias que establezca el Consejo Nacional de Población; b) la atención y vigilancia de los aceptantes y usuarios de servicios de planificación familiar; c) la asesoría para la prestación de servicios de planificación familiar a cargo de los sectores público, social y privado y la supervisión y evaluación en su ejecución, de acuerdo con las políticas establecidas por el Consejo Nacional de Población; d) el apoyo y fomento de la investigación en materia de anticoncepción, infertilidad humana, planificación familiar y biología de la reproducción humana; e) la participación en el establecimiento de mecanismos idóneos para la determinación, elaboración, adquisición, almacenamiento y distribución de medicamentos y otros insumos destinados a los servicios de planificación familiar; y f) la recopilación, sistematización y actualización de la información necesaria para el adecuado seguimiento de las actividades desarrolladas.

<sup>51</sup>Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona un párrafo séptimo al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la senadora María del Carmen Ramírez García, el día 26 de octubre de 2000.

señalar como finalidad del desarrollo rural integral el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos.<sup>52</sup>

En su iniciativa, los diputados consideraron a la alimentación como una necesidad elemental de los seres vivos, pero también como un derecho fundamental que el Estado debía garantizar a todos los individuos. Por su parte, la revisora, al dictaminar esta propuesta de reforma, consideró el derecho a la alimentación como parte del concepto más amplio de “calidad de vida” que se relacionaba con el resto de los derechos sociales establecidos en la Constitución y en el Derecho internacional de los derechos humanos.<sup>53</sup> Estas consideraciones, sin duda, tomaban en cuenta los planteamientos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, que en 1999, a través de su Observación General 12, había señalado que el derecho a una alimentación adecuada estaba vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y era indispensable para el disfrute de otros derechos humanos. El Comité consideró también en su Observación, que este derecho era inseparable de la justicia social y, por tanto, requería la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos, pues básicamente las raíces del problema del hambre y la malnutrición no se encontraban en la falta de alimento, sino en la falta de acceso a los alimentos disponibles por parte de grandes segmentos de la población del mundo.<sup>54</sup>

Los legisladores que participaron en el proceso de reforma constitucional no eran, por tanto, ajenos a los trabajos que para definir los alcances del derecho a la alimentación y para hacerlo efectivo se habían realizado en el ámbito internacional. De hecho, tanto en las iniciativas presentadas como en los dictámenes de los que éstas fueron objeto, se hacía mención de la participación activa que México había tenido en diversos foros y convenciones suscribiendo conjuntamente con otros países una gran cantidad de instrumentos jurídicos en la materia.

No debe olvidarse que desde 1948, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se reconoció formalmente el derecho a la alimentación, al establecerse en su artículo 25.1, que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, al igual que a su familia, entre otras cosas, la alimentación. A partir de entonces, como han señalado los órganos del Parlamento Latinoamericano y de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el derecho a la alimentación —o ciertos aspectos de este derecho— se han incorporado a una serie de instrumentos internacionales vinculantes y no vinculantes de derechos humanos.<sup>55</sup>

<sup>52</sup>Esta iniciativa fue publicada en la *Gaceta Parlamentaria* No. 2999-A-I de 29 de abril de 2010.

<sup>53</sup>Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos del Senado de la República que contiene Proyecto de Decreto que adiciona un párrafo tercero al artículo 4º recorriéndose en el orden los subsecuentes y un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta del Senado* No. 248, de 13 de abril de 2011.

<sup>54</sup>Observación General 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, aprobada durante su 20º periodo de sesiones celebrado en Ginebra del 26 de abril al 14 de mayo de 1999, párrafos 4 y 5.

<sup>55</sup>Así se señala en la Exposición de Motivos de la Ley Marco sobre Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria, aprobada en la XVIII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano celebrada en Panamá del 30 de noviembre al 1 de diciembre de 2012.

Uno de ellos es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuyo artículo 11 reconoce el derecho de toda persona a la alimentación y, al hacerlo, señala que los Estados Partes en el Pacto adoptarán individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos que se necesitan para:

- a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales, y
- b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

En el ámbito regional, el derecho a la alimentación se encuentra contemplado en el artículo 12 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, que establece que toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y de erradicar la desnutrición, este precepto determina, además, que los Estados Partes en el Protocolo se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual también adquieren el compromiso de promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

Otros instrumentos internacionales como la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer también contienen disposiciones relativas sobre este derecho. En la primera de estas convenciones, el artículo 24 establece que los Estados Partes adoptarán las medidas como el suministro de alimentos nutritivos adecuados para combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria. En este precepto se señala, además, que los Estados deberán asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la nutrición de estos últimos, así como las ventajas de la lactancia materna. Asimismo, el artículo 27 de este instrumento internacional impone a los Estados Partes en la Convención el deber de tomar todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan responsabilidad financiera respecto de los niños. Por su parte, en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, se expresa la preocupación de los Estados por el hecho de que en situaciones de pobreza la mujer tenga un acceso mínimo a la alimentación, así como a la satisfacción de otras necesidades.

A las disposiciones contenidas en estos instrumentos internacionales se suman, por ejemplo, los planteamientos derivados de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación celebrada en Roma en 1996, la Resolución 2000/10 del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación de la ONU y las directrices voluntarias en apoyo de la rea-

lización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional aprobadas por el Consejo de la FAO en el año 2004.

Estos esfuerzos en el ámbito internacional para hacer posible el derecho a la alimentación fueron, junto con las condiciones de pobreza y malnutrición existentes en el país, los elementos fundamentales para que la reforma al artículo 4º finalmente se concretara. Los legisladores hicieron patente en sus intervenciones durante el proceso legislativo, que la existencia de un gran número de personas hambrientas y malnutridas no sólo implicaba graves repercusiones económicas y sociales, sino que también comprometía gravemente la realización de los principios y valores fundamentales asociados con el derecho a la vida y la dignidad humana. Esto era especialmente importante en un país como México, en el que si bien se habían logrado progresos para combatir el hambre, éstos habían sido marcadamente desiguales. De ello dio cuenta el informe que el relator especial sobre el derecho a la alimentación de las Naciones Unidas presentó como resultado de su visita a nuestro país en junio de 2011. Retomando datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el relator señaló que en el año 2010 cincuenta y dos millones de personas (esto es, el 46.2 por ciento de la población) vivían en la pobreza, mientras que veintiocho millones (el 24.9 por ciento) tenían acceso insuficiente a los alimentos. Estas cifras, a decir del relator, comprendían importantes disparidades en la privación del acceso a una alimentación adecuada entre las zonas urbanas y rurales, así como entre los estados del México septentrional, meridional y central, pues de los 18.1 millones de personas que vivían en municipios que se consideraba que tenían un nivel alto o muy alto de marginación, el 80.6 por ciento vivía en zonas rurales.

En el informe presentado por el relator se señalaron también las diferencias notables en los indicadores pertinentes del derecho a la alimentación respecto a grupos vulnerables como las mujeres, las personas de edad y los indígenas. En este último caso, por ejemplo, se señaló que en 2006 uno de cada tres niños indígenas menores de 5 años (33.2 por ciento) sufría malnutrición crónica, frente a uno de cada diez niños no indígenas (10.6 por ciento). Hay que considerar, sin embargo, que la pobreza no era la única causa de la mala nutrición en nuestra sociedad, pues a ella se sumaban otros factores como el sobrepeso y la obesidad que existía y sigue existiendo en México. El relator de Naciones Unidas señaló al respecto que unos 35 millones de mexicanos adultos; esto es, 7 de cada 10, padecían sobrepeso u obesidad y que estas personas estarían enfermas, en promedio, durante 18.5 años de su vida, lo que implicaba gastos exorbitantes para el país.<sup>56</sup>

En este contexto se discutía la reforma al artículo 4º para incluir en el texto constitucional el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, por lo que no es raro que finalmente las adiciones planteadas llegaran a buen puerto. Lo que se pretendía en principio, era incluir un párrafo en el que se estableciera que el Estado garantizaría

<sup>56</sup>Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Oliver de Shutter, presentado como resultado de su visita a México del 13 al 20 de junio de 2011, párrafos 5-7 y 48. De acuerdo con datos contenidos en este informe, la Secretaría de Salud calculaba que el sobrepeso y la obesidad habían costado a México 42,246 millones de pesos en atención a salud en 2008, es decir, el 0.3 por ciento del PIB, y 25,099 millones de pesos, es decir el 0.2 por ciento del PIB, en muertes prematuras.



a todas las personas una alimentación con estas características, pero en el transcurso de los debates se consideró que además de la garantía planteada, la alimentación tendría que contemplarse en nuestro texto constitucional como un derecho, por lo que finalmente el párrafo que se adicionó al artículo 4º constitucional se redactó de forma tal que en él se contemplara la alimentación como un derecho del que serían titulares todas las personas, pero también el deber correlativo a cargo del Estado de garantizarlo.<sup>57</sup>

De esta forma, nuestro país se sumó a un grupo de Estados en rápido crecimiento que ha incluido expresamente el derecho a una alimentación adecuada en la Constitución nacional, facultando de este modo a los tribunales para que velen por el ejercicio de este derecho.<sup>58</sup> No obstante lo anterior, y aun cuando en las leyes secundarias se han propuesto algunos cambios para adecuar nuestro marco jurídico al mandato del actual párrafo tercero del artículo 4º, el Congreso de la Unión no ha aprobado la legislación que sienta las bases para definir los alcances de este derecho.

Esta omisión tiene efectos importantes, pues un primer paso para estar en capacidad de asumir los retos que este derecho implica, es el de comprender debidamente qué significa el derecho a la alimentación y qué tipo de obligaciones despliega respecto de la actuación de las autoridades.<sup>59</sup> En este sentido pueden ser útiles los planteamientos contenidos en la Ley Marco sobre Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria elaborada por el Parlatino y la FAO, cuyo artículo 10 señala que:

El derecho a la alimentación adecuada es el derecho humano de las personas, sea en forma individual o colectiva, de tener acceso en todo momento a alimentos adecuados, inocuos y nutritivos con pertinencia cultural, de manera que puedan ser utilizados adecuadamente para satisfacer sus necesidades nutricionales, mantener una vida sana y lograr un desarrollo integral.

Este derecho humano, de acuerdo también con las disposiciones de la Ley Marco, comprende la accesibilidad, disponibilidad, uso y estabilidad. El primero de estos elementos comprende dos vertientes: la accesibilidad económica y la física. Por lo que respecta a la accesibilidad económica, puede decirse que ésta implica que:

Los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas. La accesibilidad económica se aplica a cualquier tipo o derecho de adquisición por el que las personas obtienen sus alimentos y es una medida del grado en que es satis-

<sup>57</sup> Así se desprende de las discusiones contenidas en la versión estenográfica de las sesiones del miércoles 13 y jueves 14 de abril de 2011 que se llevaron a cabo en la Cámara de Senadores. Es pertinente señalar también que antes de la reforma, en la Constitución ya se mencionaba en el artículo 4º constitucional el derecho que tiene los niños en nuestro país a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, así como la obligación de los estados de apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación en el artículo 2º.

<sup>58</sup> Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, párrafo 9.

<sup>59</sup> Miguel Carbonell y Pamela Rodríguez Padilla, “¿Qué significa el derecho a la alimentación?”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLV, núm. 135, septiembre-diciembre de 2012, p. 1078.

factorio para el disfrute del derecho a la alimentación adecuada. Los grupos socialmente vulnerables como las personas sin tierra y otros segmentos particularmente empobrecidos de la población pueden requerir la atención de programas especiales.<sup>60</sup>

Por su parte, la accesibilidad física implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, tales como los lactantes y los niños pequeños, las personas de edad o con discapacidad física, los moribundos y las personas con problemas médicos persistentes. Por ello, es necesario “prestar especial atención y, a veces, conceder prioridad con respecto a la accesibilidad de los alimentos a las personas que viven en zonas propensas a los desastres y otros grupos particularmente desfavorecidos”.<sup>61</sup>

El segundo de estos elementos, esto es, la disponibilidad, implica las posibilidades que tienen las personas de:

Alimentarse, ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda.<sup>62</sup>

Por lo que respecta al tercero de los elementos que comprende el derecho a la alimentación, éste se refiere a la utilización biológica de los alimentos a través de una alimentación adecuada, agua potable, sanidad y atención médica, para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas.<sup>63</sup>

Finalmente, la estabilidad supone que para tener seguridad alimentaria, una población, un hogar o una persona deben contar con acceso a alimentos adecuados en todo momento. Esto quiere decir que no deben correr el riesgo de quedarse sin acceso a los alimentos a consecuencia de crisis repentinas de cualquier índole, ni de acontecimientos cíclicos. De esta manera, el concepto de estabilidad se refiere tanto al sentido de la disponibilidad como al del acceso a la alimentación.<sup>64</sup>

Ahora bien, es necesario señalar que la alimentación a que alude el artículo 4º no sólo debe ser suficiente, sino también nutritiva y de calidad, a fin de atacar problemas como los de obesidad y sobrepeso que existen en nuestro país. Entonces, el derecho a una alimentación adecuada, al igual que cualquier otro derecho humano, impone tres tipos o niveles de obligaciones: respetar, proteger y garantizar. En primer término, la obligación de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso. La obligación de proteger, por su parte, requiere que el Estado adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a

<sup>60</sup>Observación General 12, párrafo 13.

<sup>61</sup>*Idem*.

<sup>62</sup>*Ibidem*, párrafo 12.

<sup>63</sup>Artículo 9 de la Ley Marco sobre Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria.

<sup>64</sup>*Idem*.

una alimentación adecuada. La obligación de realizar (facilitar) significa, a su vez, que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria.<sup>65</sup> Pero hay que considerar también que cuando una persona o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, el Estado tiene la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente. Esta obligación se aplica también a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole.<sup>66</sup>

Otro aspecto que debe tomarse en cuenta respecto al derecho a la alimentación es que ésta tiene que cumplir también otra condición básica: su sostenibilidad. Esto significa que las formas de producir y brindar acceso a los alimentos garanticen que sean también accesibles a las generaciones futuras, lo que exige que el Estado se obligue a fortalecer las capacidades de la nación para desarrollar su soberanía alimentaria y emplear un modelo de agricultura que no sólo no agote, sino enriquezca la dotación de recursos naturales.<sup>67</sup>

Los alcances de este derecho conllevan, de esta manera, obligaciones concretas para que el Estado no incumpla con sus compromisos internacionales. Este incumplimiento se daría, por ejemplo, cuando el Estado no garantizara la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre o cuando provocara o permitiera la discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios y derechos para obtenerlos.<sup>68</sup> Y es que las violaciones del derecho a la alimentación pueden producirse no sólo por actos realizados directamente por el Estado sino también por otras entidades insuficientemente reguladas por éste. Así, las violaciones se pueden dar, por mencionar sólo algunos casos, tanto a través de la adopción de leyes o políticas que sean manifiestamente incompatibles con las obligaciones que tiene el Estado relativas al derecho a la alimentación, como por no controlar las actividades de individuos o grupos para evitar que violen este derecho respecto de otras personas.<sup>69</sup>

Es claro entonces que todos los integrantes de la sociedad —los particulares, las familias, las comunidades locales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial privado— son también responsables de la realización del derecho a la alimentación, por lo que el Estado debe crear un medio que facilite el ejercicio de esas responsabilidades.<sup>70</sup> En este sentido, los retos para el Estado no son menores, pero el mandato constitucional y los tratados internacionales de los que nuestro país

<sup>65</sup>Observación 12, párrafo 15.

<sup>66</sup>*Idem*.

<sup>67</sup>Así se señala en el Dictamen de la Cámara Revisora, elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos que contiene Proyecto de Decreto que adiciona un párrafo tercero al artículo 4º recorriéndose en el orden los subsecuentes y un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>68</sup>Observación 12, párrafos 17-18.

<sup>69</sup>*Ibidem*, párrafo 19.

<sup>70</sup>*Ibidem*, párrafo 20.

es parte, obligan a adoptar todas las medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente la plena efectividad de este derecho.

## Derecho a la protección de la salud

La inclusión del derecho a la protección de la salud en el artículo 4º se dio a través de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983. Con esta modificación al texto constitucional se estableció que toda persona tiene derecho a la protección de la salud y que una ley secundaria definiría las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecería la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general.

La inclusión del derecho a la protección de la salud en el texto constitucional se propuso teniendo en cuenta que a pesar de los avances en la materia, en la época en que el Ejecutivo federal presentó la iniciativa de reforma, seguían existiendo graves carencias que, no por antiguas, eran menos lacerantes.<sup>71</sup> En la iniciativa se señalaba que no se había alcanzado el objetivo de la plena cobertura de servicios de salud; que en algunas áreas existía un manejo dispendioso de recursos y una operación desarticulada y, además, se advertía una dolorosa discriminación en el campo de la salud, pues la calidad de los servicios variaba radicalmente de una institución a otra y de región a región.

La exposición de motivos de la propuesta del Ejecutivo para reformar el artículo 4º señalaba también que la descoordinación de las distintas dependencias y entidades públicas que actuaban en el campo de la salud, generaba duplicidades, contradicciones, dispendio de esfuerzos, derroche de recursos y pérdida de tiempo, siempre en perjuicio de México y los mexicanos. Para el titular del Ejecutivo, las fórmulas racionalizadoras que se habían intentado repetidamente en aquel tiempo, no habían rebasado el linde de los buenos deseos y, en consecuencia, la descoordinación había conducido a carencias importantes en materia de salud, como el hecho de que no operara cabalmente ni se cumpliera el cuadro básico de medicamentos. Este contexto, generó la convicción en el Ejecutivo de la necesidad de elevar a rango constitucional el derecho a la protección de la salud. La integración de ese derecho a la Constitución era, según se plantea también en la iniciativa, una decisión congruente con los compromisos que en cuanto a derechos humanos, México había contraído en la Organización de las Naciones Unidas y en la Organización de los Estados Americanos. Esos compromisos adoptados en el ámbito internacional fueron, sin duda, catalizadores para la concreción de una reforma constitucional con la que se enriquecía el contenido programático del texto constitucional, pero al mismo tiempo se adquiría un compromiso por parte del Estado para que los habitantes del país tuvieran acceso a servicios institucionales que contribuyeran a la protección, restauración y mejoramiento de sus niveles de salud.

<sup>71</sup>Iniciativa de adiciones al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Ejecutivo federal ante la Cámara de Senadores el 22 de febrero de 1982.

Un aspecto que es necesario señalar, es que en la iniciativa presentada por el presidente de la República se optó por la expresión *derecho a la protección de la salud*, pues se pensó que ésta tenía el mérito de connotar que la salud era una responsabilidad que compartían indisolublemente el Estado, la sociedad y los interesados. Para el titular del Ejecutivo, sin una participación inteligente, informada, solidaria y activa de los interesados no era posible que se conservara, recuperara, incrementara y protegiera la salud. Esto, sin embargo, no se consideró óbice para señalar que el carácter social del derecho a la protección de la salud imponía a los poderes públicos un deber correlativo al que se podía hacer frente si existía solidaridad, responsabilidad pública, voluntad política y capacidad de ejecución.

Por otra parte, la iniciativa también pretendía responder, como se señaló en su exposición de motivos, al propósito de revertir el proceso centralizador que desde principios del siglo pasado se iniciara en materia de salud y que había llevado a que la Federación tomara responsabilidades que pertenecían por su naturaleza a las jurisdicciones local y municipal. Dado que la Ley Sanitaria que existía en el tiempo en que se presentó la iniciativa había desvirtuado el ámbito de la salubridad general y los convenios de servicios coordinados de salud pública habían atacado el carácter concurrente de la materia sanitaria, en la iniciativa se planteó también dejar que la ley distribuyera las responsabilidades que en cuanto a la salubridad tocaban a cada uno de los niveles de gobierno, sin menoscabo de que cada Estado, conforme a sus respectivas legislaciones y potencialidades, conviniera con los municipios que éstos participaran activa y gradualmente en las actividades de salud. Este empeño descentralizador propuesto en la reforma pretendía que, de manera paulatina, se fueran entregando recursos, funciones y programas que eran manejados por la Federación a las jurisdicciones locales, a fin de abatir las inequidades regionales, el centralismo y el manejo dispendioso de los recursos.

Por lo que respecta al acceso a los servicios de salud, en la iniciativa se planteó dejar a una ley reglamentaria la definición de las bases y modalidades en que éste se ejercería, para que se tuvieran en cuenta las características de los distintos regímenes de seguridad social, que se fundaban en los criterios de capacidad contributiva y de redistribución del ingreso; de los sistemas de solidaridad social, que usaban recursos fiscales, la cooperación comunitaria y la colaboración institucional, así como de los sistemas de asistencia, que descansaban en el esfuerzo fiscal del Estado. A esa ley, por tanto, le tocaría establecer en su caso los mecanismos, fórmulas y criterios para que los mexicanos obtuvieran servicios de salud, pero entendiendo a ésta como un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente como la ausencia de afecciones o enfermedades.<sup>72</sup>

Estos fueron los argumentos que dieron paso a la adición de un nuevo párrafo al artículo 4º constitucional del que, como señala Roberto Ortega, se pueden derivar varios principios. En primer lugar, este párrafo consagra un derecho social que no se deja al

<sup>72</sup>Esta definición de salud, contemplada en el dictamen elaborado en la Cámara de Diputados por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Salubridad y Asistencia, de 28 de diciembre de 1982, retomaba los planteamientos que sobre este punto se contemplaban en los documentos constitutivos de la Organización Mundial de la Salud.

arbitrio de la autonomía de la voluntad, teniendo el titular el derecho a disponer libremente de él y teniendo el Estado la obligación de hacerlo realidad, ya en forma directa, ya en coordinación con el sector público o concertadamente con los sectores social y privado. En segundo lugar, el derecho a la protección de la salud encierra un principio integral en su cobertura, haciéndose universal y protegiendo a todo ser humano por el mero hecho de serlo, sin necesidad de otro requisito. En tercer lugar, como se había expresado en la iniciativa, el derecho que se contempla es a la protección de la salud y no simplemente el derecho a la salud, que se consideró utópico e inaplicable, toda vez que en este caso no habría un posible obligado a otorgar la prestación de la salud *per se*. En cuarto lugar, la parte central de la garantía consiste en el acceso a los servicios de salud, los cuales son prestados tanto por el Estado como por las organizaciones particulares dentro del ámbito de la sociedad civil, bajo la dirección del poder público. En quinto lugar, se alcanza la concurrencia de la Federación y las entidades federativas, logrando que se descentralice la operación de los rubros de la salubridad general a estas últimas.

Finalmente, la articulación de materias y su desglose se hace con plenitud en la ley reglamentaria del propio artículo que es la Ley General de Salud.<sup>73</sup> Este ordenamiento señala que el derecho a la protección de salud tiene como finalidades:

- 1) El bienestar físico y mental de la persona, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades;
- 2) La prolongación y mejoramiento de la calidad de la vida humana;
- 3) La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuven a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social;
- 4) La extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud;
- 5) El disfrute de salud y de asistencia social que satisfaga eficaz y oportunamente las necesidades de la población;
- 6) El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud, y
- 7) El desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud.

En el ámbito internacional, el derecho a la salud se encuentra contemplado en diversos ordenamientos. El artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos dispone, por ejemplo, que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, entre otros aspectos, la salud y el bienestar. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, señala en su artículo 12 que los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental y, a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, adoptarán las medidas necesarias para:

<sup>73</sup>Roberto Ortega Lomelín, “La rectoría del Estado y la Política Nacional de Salud”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 69-70, enero-junio de 1987, pp. 38-39. La Ley General de Salud, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 1984, deroga tanto el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos de 26 de febrero de 1973 y la Ley de Coordinación y Cooperación de Servicios Sanitarios en la República, publicada el 25 de agosto de 1934.

- a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;
- b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;
- c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas, y
- d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

Este artículo ha sido objeto de una profunda interpretación por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, que a través de la Observación General número 14, ha señalado a la salud como un derecho indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. En esta Observación General, se señala además, que el derecho a la salud no debe entenderse como un derecho a estar sano, pues también entraña otras libertades y derechos. Entre las libertades figura tanto el derecho a controlar su salud y su cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y genésica, y el derecho a no padecer injerencias, como el derecho a no ser sometido a torturas ni a tratamientos y experimentos médicos no consensuales. En cambio, entre los derechos figura el relativo a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud.<sup>74</sup>

Otro aspecto importante que se trata en la Observación General 14 es que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al interpretar el concepto del “más alto nivel posible de salud”, refiere que esta expresión tiene en cuenta tanto las condiciones biológicas y socioeconómicas esenciales de la persona como los recursos con que cuenta el Estado. Para el Comité, existen varios aspectos que no pueden abordarse únicamente desde el punto de vista de la relación entre el Estado y los individuos. Uno de ellos es precisamente que un Estado no puede garantizar la buena salud ni puede brindar protección contra todas las causas posibles de la mala salud del ser humano, pues los factores genéticos, la propensión individual a una afección y la adopción de estilos de vida malsanos o arriesgados suelen desempeñar un papel importante en lo que respecta a la salud de la persona. Es por ello que el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud.<sup>75</sup>

Asimismo, el Comité interpreta el derecho a la salud como un derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada, sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluidas la salud sexual y reproductiva. Otro aspecto importante relativo a este derecho es la participación

<sup>74</sup>Párrafo 8.

<sup>75</sup>Párrafo 9.

de la población en todo el proceso de adopción de decisiones sobre las cuestiones relacionadas con la salud en los planos comunitario, nacional e internacional.<sup>76</sup>

El derecho a la salud, según se establece también en el párrafo doce de esta Observación General, abarca en todas sus formas y a todos los niveles cuatro elementos esenciales e interrelacionados, cuya aplicación dependerá de las condiciones prevalentes en un determinado Estado Parte. El primero de estos elementos es la disponibilidad, que implica que cada Estado Parte debe contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud, así como de programas.

El segundo elemento es la accesibilidad, que presenta cuatro dimensiones. La primera de ellas es la no discriminación, que supone que los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna. La segunda dimensión es la accesibilidad física, que implica que los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance geográfico de todos los sectores de la población, en especial los grupos vulnerables o marginados. La accesibilidad física también supone que los servicios médicos y los factores determinantes básicos de la salud como el agua limpia potable y los servicios sanitarios adecuados, se encuentran a una distancia geográfica razonable, incluso en lo que se refiere a las zonas rurales. Además, esta dimensión de la accesibilidad comprende el acceso adecuado a los edificios para las personas con discapacidades. La tercera dimensión es la accesibilidad económica (asequibilidad), que implica que los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance de todos. Esto significa que los pagos por servicios de atención de la salud y servicios relacionados con los factores determinantes básicos de la salud deberán basarse en el principio de equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos. La equidad exige, por tanto, que sobre los hogares más pobres no recaiga una carga desproporcionada, en lo que se refiere a los gastos de salud, en comparación con los hogares más ricos. La última dimensión de la accesibilidad es el acceso a la información, que comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con la salud.

El tercer elemento que forma parte del derecho a la salud es la aceptabilidad. Este elemento implica que todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, es decir, respetuosos de la cultura de las personas, las minorías, los pueblos y las comunidades, a la par que sensibles a los requisitos de género y el ciclo de vida, y deberán estar concebidos para respetar la confidencialidad y mejorar el estado de salud de las personas de que se trate.

La calidad es el cuarto elemento del derecho a la salud y supone que además de aceptables desde el punto de vista cultural, los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser también apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad. Esto requiere, según se señala en la Observación General 14,

<sup>76</sup>Párrafo 11.



entre otras cosas, personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas.

Otro aspecto fundamental derivado de este documento elaborado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es la realización progresiva de este derecho. Según se establece en esta Observación General, al igual que en el caso de los demás derechos enunciados en el Pacto, existe una fuerte presunción de que no son permisibles las medidas regresivas adoptadas en relación con el derecho a la salud. Por tanto, si se adoptan cualesquiera medidas deliberadamente regresivas, corresponderá al Estado Parte demostrar que se han aplicado tras el examen más exhaustivo de todas las alternativas posibles y que esas medidas están debidamente justificadas por referencia a la totalidad de los derechos enunciados en el Pacto en relación con la plena utilización de los recursos máximos disponibles del Estado Parte.<sup>77</sup>

Si estos son algunos elementos fundamentales contemplados en el sistema universal de protección de los derechos humanos, en el ámbito interamericano también se ha dado una enorme importancia al derecho a la salud. Basta mencionar que el artículo 10 del Protocolo de San Salvador dispone que toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. Asimismo, dispone que con el fin de hacer efectivo este derecho los Estados Partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar diversas medidas para garantizarla. Estas medidas son:

- a) La atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;
- b) La extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;
- c) La total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;
- d) La prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;
- e) La educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y
- f) La satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.

Las medidas enunciadas en este precepto deberán adoptarse por los Estados Partes, según se señala en el artículo 1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana, hasta el máximo de los recursos de que dispongan y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en este instrumento internacional. En este sentido, la cuestión de la justiciabilidad de la obligación de brindar servicios de salud a la población se basa en la posibilidad de sopesar las obligaciones del Protocolo de San Salvador con el grado de desarrollo de los Estados Partes; sin

<sup>77</sup>Párrafos 31 y 32.

embargo, esto no puede emplearse como excusa para mantener comunidades sin los servicios esenciales de salud o no apoyar el progreso de los servicios ya existentes. Y es que las obligaciones recogidas en este Protocolo y en otros instrumentos internacionales respecto al derecho a la salud tocan los aspectos más esenciales de la persona humana y su incumplimiento podría conllevar irreparables consecuencias en la vida individual de la persona y en la vida colectiva del grupo.<sup>78</sup>

Es por estos motivos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tratado de dejar clara la naturaleza normativa del derecho a la salud, a partir de los cambios que se han dado en la comprensión de ciertos derechos sociales como el contenido en este párrafo del artículo 4º constitucional. Para la Suprema Corte, a pesar de su consagración textual en la Carta Magna, derechos como el relativo a la protección de la salud habían sido entendidos como meras declaraciones de intenciones, sin mucho poder vinculante real sobre la acción de ciudadanos y poderes públicos. De hecho, se entendía que su efectiva consecución estaba subordinada a actuaciones legislativas y administraciones específicas, en cuya ausencia los jueces constitucionales no podían hacer mucho; sin embargo, en la actualidad esta concepción ha quedado atrás. Ahora se parte de la premisa de que, aunque en un Estado constitucional democrático el legislador ordinario y las autoridades gubernamentales y administrativas tienen un margen muy amplio para plasmar su visión de la Constitución y, en particular, para desplegar en una dirección u otra las políticas públicas y regulaciones que deben dar cuerpo a la garantía efectiva de los derechos, el juez constitucional puede contrastar su labor con los estándares contenidos en la propia Ley Suprema y en los tratados de derechos humanos que forman parte de la normativa y vinculan a todas las autoridades estatales.<sup>79</sup>

No debe perderse de vista, sin embargo, que el derecho a la salud no sólo impone deberes complejos a todos los poderes públicos dentro del Estado, sino también a los particulares, tales como médicos, hospitales privados, empleadores y administradores de fondos de pensiones y jubilaciones. En este sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado que el derecho a la salud no es vinculante únicamente frente a los órganos del Estado, sino que adicionalmente posee eficacia jurídica en ciertas relaciones entre particulares. Por ello, a decir de los ministros de la Corte, en los asuntos de su conocimiento, los tribunales deben atender a la influencia de los valores que subyacen en el derecho a la salud, fungiendo como un vínculo entre la Constitución y los particulares al momento en que resuelven un caso concreto, pues la protección de este derecho es un fin público que excede el mero interés de los particulares al ser una meta inherente del Estado mexicano.<sup>80</sup> Estos ejemplos son simplemente

<sup>78</sup>Carlos Iván Fuentes Alcedo, “Protegiendo el derecho a la salud en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Estudio comparativo sobre su justiciabilidad desde un punto de vista sustantivo y procesal”, en *American University International Law Review*, vol. 22, núm. 7, 2006, pp. 22-25.

<sup>79</sup>Tesis P. XV/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXXIV, agosto de 2011, p. 31.

<sup>80</sup>Tesis 1a. XXIII/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo 1, enero de 2013, p. 626.

una muestra de los importantes pasos que se han dado para para lograr la justiciabilidad de derechos torales de alto contenido social como el de protección a la salud.

### Derecho a un medio ambiente sano

El derecho que tiene toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar se incluyó en el texto constitucional con la sexta reforma que tuvo el artículo 4º, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de junio de 1999. A través de dicha reforma, con la que se añadió también al artículo 25 el concepto de desarrollo sustentable, nuestro texto constitucional reconoce una especie de “contrato entre generaciones”, con el cual se dota de relevancia jurídica, al menos en cuanto objeto de los derechos, a la naturaleza “no humana”, que es considerada como algo que hay que proteger incluso por sí misma, con independencia de la relevancia directa o indirecta que pueda tener para la vida humana.<sup>81</sup>

La constitucionalización del derecho al ambiente ha sido una tendencia en los procesos de reforma constitucional que se dieron a partir de los años 70, a la que nuestro país se unió con el ánimo de sumarse a los esfuerzos por parte de la comunidad internacional para evitar la degradación de los elementos que conforman nuestro entorno material. En la primera de las cuatro iniciativas que se tomaron en cuenta durante el proceso de reforma constitucional,<sup>82</sup> después de señalarse los problemas ambientales que se habían presentado desde la celebración de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo en 1972,<sup>83</sup> se pensó pertinente unirse a la tendencia de elevar a rango constitucional el derecho al ambiente que habían seguido, entre otros, países como Perú, Portugal, Corea del Sur, Paraguay y Chile.

En el dictamen elaborado en la Cámara de origen,<sup>84</sup> se secundaron estos argumentos tomando en consideración que el medio ambiente es un elemento indispensable para el desarrollo y bienestar de la población, por lo que no podía permitirse su degradación en virtud de la repercusión que en forma directa y negativa tendría para los habitantes del territorio nacional. Se pensó entonces que el establecimiento del derecho a un ambiente adecuado daría un sustento claro e incuestionable para su propia reglamentación.

Estos planteamientos fueron aceptados por la Colegisladora que, sin embargo, al momento de abordar la Minuta de la Cámara de Diputados, decidió ampliar las argumentaciones que sustentarían la reforma, basándose en los contenidos del Plan Nacio-

<sup>81</sup>Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, México, UNAM/CNDH, 2004, pp. 874-875.

<sup>82</sup>Iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 4º y 73 constitucionales, presentada el 16 de octubre de 1997 por diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

<sup>83</sup>En la exposición de motivos de esta iniciativa se hace referencia, por ejemplo, a la destrucción de la capa de Ozono y el sobrecalentamiento de la tierra por la emisión de gases invernadero a la atmósfera, así como al uso irracional de los recursos naturales.

<sup>84</sup>Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Ecología y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados de 15 de diciembre de 1998.

nal de Desarrollo 1995-2000.<sup>85</sup> De esta manera se señaló que por varias generaciones se habían incrementado las tendencias de deterioro en la capacidad de renovación de nuestros recursos naturales y en la calidad del medio ambiente. Para ejemplificar esta afirmación se mencionó que las principales áreas metropolitanas en México se enfrentaban a problemas de contaminación y en ellas se rebasaban las normas de concentración ambiental para varios contaminantes; que cada año se generaban más de siete millones de toneladas de residuos industriales peligrosos; que nuestro país registraba una de las tasas más altas de deforestación en América Latina y que el uso inadecuado de los suelos había ocasionado una disminución de la fertilidad del suelo hasta en un ochenta por ciento del territorio nacional. Este contexto justificaba, de acuerdo con los planteamientos de las comisiones dictaminadoras del Senado, la adición de un párrafo al artículo 4º de la Constitución, para el efecto de:

Incluir como una garantía para todos los mexicanos, el derecho incontestable para disfrutar de un medio ambiente adecuado, elemento indispensable e imprescindible para su desarrollo y bienestar, imponiendo como correlativo de dicho derecho, la obligación al Estado mexicano de tutelar de manera concreta el derecho a la supervivencia de manera equilibrada y armónica, con una adecuada protección de los ecosistemas y de los recursos naturales.

Fue así que tomando en cuenta también los trabajos del Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Ambiental realizado en Santa Cruz de la Sierra en 1993; la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992; la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo que se llevó a cabo en el Cairo en 1994, y el Programa Hábitat de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos celebrada en Estambul en 1996, se decidió aprobar la adición del derecho que tienen todas las personas a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

En el ámbito internacional, además de la importancia de los congresos y las conferencias señaladas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como se mencionó anteriormente, señala en su artículo 12.2 que a fin de asegurar la plena efectividad del derecho a la salud, los Estados Partes deben adoptar las medidas necesarias para el mejoramiento en todos sus aspectos del medio ambiente. Este señalamiento, como se desprende de la Observación General número 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, entraña la necesidad de velar por la prevención y reducción de la exposición de la población a sustancias nocivas tales como radiaciones y sustancias químicas u otros factores ambientales perjudiciales que afectan directa o indirectamente la salud de los seres humanos.<sup>86</sup>

Por su parte, el Protocolo de San Salvador contempla en su artículo 11 el derecho que tiene toda persona a vivir en un medio ambiente sano y la obligación de los Estados Partes de promover su protección, preservación y mejoramiento. La importancia de la

<sup>85</sup>Véase el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de Estudios Legislativos, Cuarta de la Cámara de Senadores, de 21 de diciembre de 1998.

<sup>86</sup>Párrafo 15.

protección del medio ambiente en el Sistema Interamericano se ha evidenciado, por ejemplo, en el caso “Kawas Fernández vs. Honduras”, al señalarse la relación innegable que existe entre ésta y la realización de otros derechos humanos.<sup>87</sup> Además, las formas en que la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático han afectado el goce efectivo de los derechos humanos ha sido objeto de discusión por parte de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos como se demuestra, por ejemplo, en las resoluciones AG/RES. 1819 (XXXI-O/01), sobre derechos humanos y medio ambiente; AG/RES. 1986 (XXXII-O/02) sobre derechos humanos y medio ambiente en las Américas; AG/RES. 1926 (XXXIII-O/03), sobre los derechos humanos y el medio ambiente en las Américas, y AG/RES. 2429 (XXXVIII-O/08) sobre derechos humanos y cambio climático en las Américas.

Pero además de estas disposiciones y resoluciones, no hay que perder de vista que nuestro país ha suscrito un gran número de tratados internacionales relacionados con el medio ambiente, entre los que destacan la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; el Protocolo de Kyoto; la Convención de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación; el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono; el Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos; el Convenio sobre la Diversidad Biológica; el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, y el Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias.

En el ámbito nacional, este derecho encuentra su desarrollo en diversas normas como la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; la Ley de Desarrollo Rural Sustentable; la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados; la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos; la Ley General de Cambio Climático; la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable; la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables; la Ley General de Vida Silvestre; la Ley Minera, y la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.

La gran cantidad de normas que contienen disposiciones tendientes a hacer efectivo el derecho a un medio ambiente sano demuestra la importancia que éste tiene en nuestro sistema jurídico. Por ello, en este ámbito también se publicó el 8 de febrero de 2012 en el *Diario Oficial de la Federación* otra reforma al artículo 4º para referirse al derecho ya no a un medio ambiente “adecuado”, sino “sano” y para elevar a rango constitucional la responsabilidad en el daño y deterioro ambiental para quien lo provoque. Dicha responsabilidad, según se estableció en nuestra Carta Magna, se determinaría en términos de lo dispuesto por la ley, por lo que el 7 de junio de 2013 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, cuyo objeto es precisamente regular la responsabilidad que nace de los daños ocasionados al ambiente, así como la reparación y compensación de dichos daños cuando sea exigible a través de los procesos judiciales federales previstos por el artículo 17 constitucional, los mecanismos

<sup>87</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 3 de abril de 2009, Serie C No. 196, párrafo 148.

alternativos de solución de controversias, los procedimientos administrativos y aquellos que correspondan a la comisión de delitos contra el ambiente y la gestión ambiental.

### El derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico

La penúltima reforma que ha tenido el artículo 4º de la Constitución encontró como finalidad incluir en este precepto el derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico.<sup>88</sup> A partir de esta adición al texto constitucional, el Estado debe garantizar ese derecho y el legislador tendrá que definir las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Con estos cambios, se buscó que nuestra Constitución evolucionara a la par que lo habían hecho diversos instrumentos internacionales y textos constitucionales de otros Estados que, en la fecha en que se discutía la reforma, contemplaban ya el derecho al agua.<sup>89</sup> Y es que los legisladores reconocieron que la contaminación de las cuencas hidrográficas y el abatimiento de los mantos freáticos eran un problema que impedía al Estado garantizar la calidad de los recursos hídricos que eran destinados para consumo humano o para actividades primarias, por lo que la reforma que se proponía podría traducirse en una importante oportunidad para impulsar una política nacional dirigida al saneamiento, uso y aprovechamiento sustentable de este recurso. Esto era especialmente importante en un país como México en el que, al momento de discutirse las ocho iniciativas que integraron este proceso de reforma, más de doce millones de personas carecían de agua potable, y en algunos estados, el porcentaje del déficit de suministro fijo de agua potable alcanzaba cifras preocupantes.<sup>90</sup>

Las comisiones dictaminadoras en la Cámara Revisora reconocieron al agua como un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud y, tomando en cuenta diversos instrumentos internacionales, así como las interpretaciones que de ellos se habían hecho, señalaron las características del derecho al agua y las condiciones básicas para su acceso. Así, refirieron que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas en su Observación General 15, lo definía como el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable y asequible para el uso personal y doméstico. Además, haciendo eco de lo establecido en dicha Observación General, señalaron que:

<sup>88</sup>Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de febrero de 2012.

<sup>89</sup>Entre esos textos constitucionales pueden mencionarse los de Ecuador, Chile, Suiza, Portugal y Cuba.

<sup>90</sup>En Guerrero ese porcentaje era del 37 por ciento; en Oaxaca del 29.9 por ciento; en Chiapas del 29.4 por ciento; en Veracruz del 27.3 por ciento y en Tabasco del 26.2 por ciento. Este diagnóstico se presenta en el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en la *Gaceta Parlamentaria* No. 3250-III de 28 de abril de 2011.

- 1) El abastecimiento del agua debía ser suficiente y adecuado a las necesidades vitales de cada persona;
- 2) El agua debía tener una calidad adecuada para el uso personal y doméstico, esto es, no tendría que contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que pudieran constituir una amenaza para la salud de las personas;
- 3) Debía ser accesible tanto desde el punto de vista físico, es decir, que existiera la posibilidad de que todas las personas pudieran acceder al agua sin tener que hacer un gran esfuerzo de traslado, como accesible en términos económicos, esto es, ser asequible para cualquier persona, y
- 4) El agua debía ser accesible a todos sin ningún tipo de discriminación, garantizando que las personas que vivieran en una situación de mayor vulnerabilidad pudieran acceder a ella en igualdad de condiciones.<sup>91</sup>

Un aspecto más considerado por las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Senadores fue el contenido normativo del derecho al agua. En este sentido, retomando nuevamente los contenidos de la Observación General 15, la Cámara Revisora señaló que el derecho al agua entraña tanto libertades como derechos. En cuanto a las primeras, éstas se encuentran relacionadas con el mantenimiento del acceso a un suministro de agua para poder ejercer este derecho, así como con el hecho de no ser objeto de injerencias, como por ejemplo, el no sufrir cortes arbitrarios del suministro o la no contaminación de los recursos hídricos. En cambio, por lo que se refiere a los segundos, éstos comprenden el derecho a un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de disfrutar el derecho al agua.<sup>92</sup>

Ahora bien, si el derecho al agua envuelve otros derechos y libertades, también impone obligaciones al Estado. De acuerdo una vez más con la Observación General 15, al igual que todos los derechos humanos éste impone tres tipos de obligaciones a los Estados Partes: las de respetar, proteger y cumplir. En cuanto a la primera, puede decirse que ésta exige que el Estado se abstenga de injerirse directa o indirectamente en el ejercicio del derecho al agua. Esta obligación, según lo señala el Comité:

Comprende, entre otras cosas, el abstenerse de toda práctica o actividad que deniegue o restrinja el acceso al agua potable en condiciones de igualdad, de inmiscuirse arbitrariamente en los sistemas consuetudinarios o tradicionales de distribución del agua, de reducir o contaminar ilícitamente el agua, por ejemplo, con desechos procedentes de instalaciones pertenecientes al Estado o mediante el empleo y los ensayos de armas, y de limitar el acceso a los servicios e infraestructuras de suministro de agua o destruirlos como medida punitiva, por ejemplo durante conflictos armados, en violación del derecho internacional humanitario.

<sup>91</sup>Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Recursos Hidráulicos del Senado de la República, respecto al proyecto de decreto que reforma el párrafo cuarto y se adiciona un párrafo quinto, recorriendo en su orden los subsecuentes, al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derecho a un ambiente sano y derecho al acceso de agua. Publicado en la *Gaceta Parlamentaria* No. 278 del jueves 29 de septiembre de 2011.

<sup>92</sup>*Idem*. Estos planteamientos son tomados del párrafo 10 de la Observación General 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

Por su parte, de acuerdo con los planteamientos de quienes integraban el Comité, la obligación de proteger existe que el Estado impida a terceros que menoscaben en modo alguno el disfrute del derecho al agua. Esta obligación comprende, entre otras cosas:

La adopción de las medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias y efectivas para impedir, por ejemplo, que terceros denieguen el acceso al agua potable en condiciones de igualdad y contaminen o exploten en forma no equitativa los recursos de agua, con inclusión de las fuentes naturales, los pozos y otros sistemas de distribución de agua.

Finalmente, la obligación de cumplir puede dividirse, de acuerdo con la Observación General 15, en las obligaciones de facilitar, promover y garantizar. La primera de ellas exige al Estado adoptar medidas positivas que permitan y ayuden a los particulares y las comunidades a ejercer el derecho. La segunda, impone al Estado la adopción de medidas para que se difunda información adecuada acerca del uso higiénico del agua, la protección de las fuentes de agua y los métodos para reducir los desperdicios de agua. Ahora bien, por lo que hace a la tercera de estas obligaciones, ésta implica hacer efectivo el derecho en los casos en que los particulares o los grupos no están en condiciones, por razones ajenas a su voluntad, de ejercer por sí mismos los derechos con los medios a su disposición.<sup>93</sup>

En el proceso de reforma se tuvieron en cuenta, además de la Observación General 15 del Comité DESC, el informe preliminar presentado por el relator especial El Hadji Guissé sobre la relación entre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y la promoción del ejercicio del derecho a disponer de agua potable y servicios de saneamiento, rendido ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU el 25 de junio de 2002, así como el informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo, coordinado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), realizado por 23 agencias de la ONU y publicado a principios de 2003. Tomando en cuenta el primero de estos documentos, las comisiones dictaminadoras del Senado de la República, después de hacer un repaso acerca de la situación crítica que se vivía con relación a la escasez del agua y las problemáticas relacionadas con su acceso, señalaron que el objetivo de un derecho como el que se adicionaría al artículo 4º constitucional era garantizar a cada persona una cantidad mínima de agua de buena calidad que fuera suficiente para la vida y la salud, es decir, que permitiera a las personas satisfacer sus necesidades esenciales, consistentes en beber, preparar alimentos, conservar la salud y producir algunos alimentos para el consumo familiar.<sup>94</sup>

<sup>93</sup>Observación General 15, párrafos 20-29.

<sup>94</sup>En el año 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Resolución A/RES/64/92 sobre el derecho humano al agua y al saneamiento, y reconoció el derecho al agua potable y el saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos. Además, exhortó a los Estados y las organizaciones internacionales a que proporcionaran recursos financieros y propiciaran el aumento de la capacidad y la transferencia de tecnología por medio de la asistencia y la cooperación internacionales, en particular a los países en desarrollo, a fin de intensificar los esfuerzos por proporcionar a toda la población un acceso económico al agua potable y el saneamiento.



Éstos son algunos de los elementos que se plantearon en el dictamen aprobado por la revisora para reconocer el derecho al agua como un derecho de carácter individual y colectivo, protector de las generaciones actuales y futuras. En el mismo sentido, al interior de la Cámara de Diputados se pensaba que al establecer el derecho de acceso al agua mediante protección constitucional, el concepto y la apreciación gubernamental respecto a la idea de calidad de vida transformaría todo el aparato y estructura del Estado en beneficio de sus gobernados. De esta forma, se consideró que al igual que el derecho a un medio ambiente adecuado, la naturaleza del derecho al agua lo ubicaba dentro de los derechos difusos, por lo que era adecuado introducirlo en el texto constitucional como una garantía individual y a su vez de interés general o colectivo. Dado que la contaminación de las cuencas hidrográficas y el abatimiento de los mantos freáticos se había convertido en un problema que impedía al Estado garantizar la calidad de los recursos hídricos destinados al consumo humano y a actividades primarias, la reforma propuesta se vio como una importante oportunidad para impulsar una política nacional dirigida al saneamiento, uso y aprovechamiento sustentable del agua, ya que este derecho debía considerarse la base para satisfacer otros derechos como los relativos a la alimentación o a la salud.<sup>95</sup>

### Derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa

El 7 de febrero de 1983 el artículo 4º se adicionó una vez más para incluir en el texto constitucional otro derecho de gran importancia por su carácter social: el derecho a la vivienda. Con esta reforma se estableció que toda familia tendría derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa, además de señalarse que la ley establecería los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo. Al igual que el párrafo relativo al derecho a la protección de la salud, esta disposición contiene una marcada carga social que se proyecta a favor del núcleo familiar para satisfacer una necesidad básica de la que depende el ejercicio de otros derechos.

Rodolfo Lara Ponte, cuando aborda el contenido de esta reforma, señala que la vivienda es un elemento que requería de la intervención del Estado en su papel regulador, pues a pesar de que el Constituyente consagró en el artículo 123 el derecho de los trabajadores a la vivienda, existía un gran sector de la población carente de habitación por no tener el carácter de asalariado. Hacía falta, por tanto, el reconocimiento en el ámbito constitucional de un derecho tan esencial como el que posibilita el “acceso a una vivienda digna y decorosa, en el cual se precisara la responsabilidad del Estado para facilitar instrumentos y apoyos adecuados tendientes a dotar a toda familia de un techo indispensable”.<sup>96</sup> A remediar dicha ausencia se enfocó esta reforma al artículo 4º constitucional, que fue el resultado de la iniciativa presentada por uno de

<sup>95</sup>Así se establece en el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales aprobado en la Cámara de Diputados el 26 de abril de 2011.

<sup>96</sup>Rodolfo Lara Ponte, “Comentario al artículo 4º constitucional”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada)*, 13a. ed., México, Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1998, tomo I, p. 48.

los legisladores del entonces Partido Popular Socialista.<sup>97</sup> En dicha iniciativa, se señalaba que el problema de la vivienda popular era grave y formaba parte de uno de los objetivos fundamentales de la lucha librada por el pueblo mexicano que hasta ese momento no se había alcanzado: la elevación del nivel de vida.

Los avances en materia de vivienda fueron retomados en la iniciativa para dejar claro que se habían dado pasos hacia delante en ese ámbito. Durante el proceso de reforma constitucional se señaló, por ejemplo, que la fracción XII del artículo 123 contenía la obligación para los patrones de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas a renta baja y que en 1925 se estructuró la primera dependencia pública que construiría vivienda: la Dirección de Pensiones. Asimismo, se hacía referencia a la constitución, en 1932, del Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas y en 1934 del Instituto Nacional de la Vivienda, que debía estudiar el problema habitacional de las capas populares. Además se señalaba que en 1954 el Instituto Mexicano del Seguro Social inició un importante programa de construcción de vivienda de renta muy baja para sus trabajadores y en 1956 hizo lo propio Petróleos Mexicanos. Entre los esfuerzos para favorecer el acceso a la vivienda se mencionaban también la creación del Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda (Fovi) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (Foga), que se constituyeron como fideicomisos para otorgar apoyo financiero para la vivienda popular. Asimismo, se hacía referencia a la aparición, en 1970, de la Dirección General de Habitación Popular del entonces Departamento del Distrito Federal y de la creación del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular (Indeco), así como de algunos cambios legislativos que derivaron en la creación de instituciones cuyo fin era lograr que un mayor número de personas accediera a una vivienda. Entre ellos, se mencionaban las reformas a la Ley Federal del Trabajo orientadas a fortalecer el derecho de los trabajadores a la habitación cómoda e higiénica, y la reforma a la fracción XII del apartado A del artículo 123 constitucional, por medio de la cual se dio origen al Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit), cuya ley se expidió en 1972. La iniciativa también se refería al establecimiento, en ese mismo año, del Fovissste y el Fovimi (fondos semejantes a los del Infonavit que atenderían a los trabajadores del Estado y a los integrantes de las Fuerzas Armadas), así como a la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos, después de que se reformara la Constitución para facultar al Congreso de la Unión para legislar en esa materia.

Pero a pesar de todos estos esfuerzos para mejorar el acceso a la vivienda, en la iniciativa se evidenciaba que el balance respecto a ellos no era alentador, pues en más de medio siglo (desde 1925 hasta 1978), las dependencias públicas creadas para resolver el problema de la habitación popular habían construido solamente 598,542 viviendas, cuando las estimaciones sobre el déficit de vivienda popular fluctuaban entre un millón y siete millones de unidades. Por estos motivos, se consideró indispensable

<sup>97</sup>Iniciativa de adición al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para elevar a rango constitucional el derecho del pueblo mexicano a la vivienda digna y decorosa, presentada por el diputado Cuauhtémoc Amezcuca el 24 de septiembre de 1981.

superar la etapa errática y zigzagueante que se había vivido en nuestro país y elevar a rango constitucional el derecho que toda familia tenía a disfrutar de vivienda digna y decorosa y la garantía de éste a cargo del Estado. Esta última parte, sin embargo, no fue contemplada en el dictamen realizado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados,<sup>98</sup> por lo que la propuesta de la dictaminadora contemplaba el derecho, pero no la garantía a cargo del Estado que había sido propuesta en la iniciativa. Este hecho fue tratado al discutirse la reforma con la intervención del diputado Fernando Riva Palacio,<sup>99</sup> quien señaló que, desde su punto de vista, en todo lineamiento de carácter jurídico, al mismo tiempo que existía un derecho, debía existir también una obligación, por lo que sugirió que se agregara a la redacción propuesta un señalamiento a través del cual se dispusiera que la ley establecería los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar el objetivo perseguido por la reforma. La propuesta fue aprobada en votación económica y de esta forma se estableció en el texto constitucional una redacción con la cual sería en la legislación secundaria que se establecerían los instrumentos y apoyos para incrementar las facilidades a fin de que las viviendas pudieran llegar a un mayor número de mexicanos.

La reforma constitucional que constitucionalizó el derecho a la vivienda dio paso a la aprobación de la Ley Federal de Vivienda publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 1984, que sería abrogada en el año 2006 por la Ley de Vivienda. Este ordenamiento es reglamentario del artículo 4º constitucional en materia de vivienda y tiene por objeto establecer y regular la política nacional, los programas, los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa, que, para efectos de la propia ley, es aquella que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, salubridad, cuente con espacios habitables y auxiliares, así como con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos.

En la ley se dispone que la vivienda es un área prioritaria para el desarrollo nacional, por lo que el Estado impulsará y organizará las actividades inherentes a la materia, por sí y con la participación de los sectores social y privado bajo principios de equidad e inclusión social de manera que toda persona, sin importar su origen étnico o nacional, el género, la edad, la discapacidad, la condición social o económica, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias o el estado civil pueda ejercer su derecho constitucional a la vivienda. Es dentro de este marco que la ley señala los lineamientos a partir de los cuales se desarrollará la Política Nacional de Vivienda. De acuerdo con el artículo 6 de la Ley de Vivienda, dicha Política Nacional deberá:

- 1) Promover oportunidades de acceso a la vivienda para la población, preferentemente para aquella que se encuentre en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad;
- 2) Incorporar estrategias que fomenten la concurrencia de los sectores público, social y privado para satisfacer las necesidades de vivienda, en sus diferentes tipos y modalidades;

<sup>98</sup>Dictamen de 20 de diciembre de 1981.

<sup>99</sup>Versión estenográfica de la sesión de 20 de diciembre de 1981.

- 3) Promover medidas de mejora regulatoria encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica y disminuir los costos de la vivienda;
- 4) Fomentar la calidad de la vivienda y fijar los criterios mínimos de los espacios habitables y auxiliares;
- 5) Establecer los mecanismos para que la construcción de vivienda respete el entorno ecológico, y la preservación y el uso eficiente de los recursos naturales;
- 6) Propiciar que las acciones de vivienda constituyan un factor de sustentabilidad ambiental, ordenación territorial y desarrollo urbano;
- 7) Promover que los proyectos urbanos y arquitectónicos de vivienda, así como sus procesos productivos y la utilización de materiales se adecuen a los rasgos culturales y locales para procurar su identidad y diversidad;
- 8) Promover una distribución y atención equilibrada de las acciones de vivienda en todo el territorio nacional, considerando las necesidades y condiciones locales y regionales, así como los distintos tipos y modalidades del proceso habitacional;
- 9) Promover medidas que proporcionen a la población información suficiente para la toma de decisiones sobre las tendencias del desarrollo urbano en su localidad y acerca de las opciones que ofrecen los programas institucionales y el mercado, de acuerdo con sus necesidades, posibilidades y preferencias;
- 10) Establecer esquemas y mecanismos institucionales de coordinación intergubernamental e interestatal en las zonas urbanas para hacer viable la convivencia en esos espacios que exhiben la diversidad social, política y cultural de la nación;
- 11) Proveer esquemas que permitan la participación de las comunidades de las diversas regiones del país, principalmente las situadas en zonas en alta y muy alta marginación, de acuerdo con los indicadores del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, con la finalidad del mejoramiento continuo de sus viviendas e infraestructura pública, y
- 12) Vigilar la correcta aplicación de los indicadores de marginación, que emite el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, para atender el direccionamiento de los programas federales, estatales y municipales en materia de vivienda.

Con la Ley se establece también el Sistema Nacional de Vivienda como un mecanismo permanente de coordinación y concertación entre los sectores público, social y privado enfocado en las acciones para cumplir los objetivos, prioridades y estrategias de la Política Nacional de Vivienda. Este ordenamiento crea también la Comisión Nacional de Vivienda como un organismo descentralizado, de utilidad pública e interés social, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene, entre otras, facultades para ejecutar, conducir, coordinar, evaluar y dar seguimiento a la Política Nacional de Vivienda y al programa nacional en la materia, así como proponer, en su caso, las adecuaciones correspondientes, de conformidad con los objetivos y prioridades que marque el Plan Nacional de Desarrollo.

Sobre los alcances del derecho a la vivienda, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomando en consideración la interpretación que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas en la Observación General No. 4 (1991) (E/1992/23) hace del artículo 11, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,<sup>100</sup> así como to-

<sup>100</sup>Este artículo señala que los Estados Partes en el Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condicio-

mando en cuenta los Lineamientos en Aspectos Prácticos respecto del Derecho Humano a la Vivienda Adecuada, elaborados por el Comité de Asentamientos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, y los Principios de Higiene de la Vivienda, emitidos por la Organización Mundial de la Salud, en Ginebra en 1990, ha concluido que el derecho fundamental a una vivienda digna y decorosa tiene las siguientes características:

- a) Debe garantizarse a todas las personas;
- b) No debe interpretarse en un sentido restrictivo;<sup>101</sup>
- c) Para que una vivienda se considere “adecuada” requiere contar con los elementos que garanticen un nivel mínimo de bienestar a quien la habite, esencialmente, una infraestructura básica adecuada, que proteja de la humedad, la lluvia, el viento, así como riesgos estructurales, con instalaciones sanitarias y de aseo, un espacio especial para preparar e ingerir los alimentos, espacio adecuado para el descanso, iluminación y ventilación adecuadas, acceso al agua potable, electricidad, y drenaje, y
- d) Los Estados deben adoptar una estrategia nacional de vivienda para alcanzar el objetivo establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como tomar e implementar las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y judiciales adecuadas para la realización plena de dicho derecho, dentro de las cuales está asegurar a la población recursos jurídicos y mecanismos judiciales para que los gobernados puedan reclamar su incumplimiento, cuando las condiciones de las viviendas no sean adecuadas o sean insalubres.

Estos aspectos, por tanto, son los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera como elementos básicos del derecho a una vivienda digna y decorosa reconocido por el artículo 4º, párrafo séptimo de la Constitución, consistente en que todas las personas cuenten con una vivienda que tenga los elementos mínimos necesarios para ser considerada como tal.<sup>102</sup>

### El derecho a la identidad y al registro universal, gratuito y oportuno

La reforma publicada el 17 de junio de 2014 agregó al texto constitucional el derecho que tiene toda persona a la identidad y a ser registrada de manera inmediata a su nacimiento. El cumplimiento de estos derechos, según se establece en la Constitución, deberá ser garantizado por el Estado y, por ello, también por determinación del propio

---

nes de existencia. Además, en este precepto se establece que los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

<sup>101</sup>La Corte ha señalado en este sentido que si bien es cierto este derecho “tuvo como origen el deseo de satisfacer una necesidad colectiva, también lo es que no puede limitarse a ser un derecho exclusivo de quienes son titulares de una vivienda popular o incluso carecen de ella; esto es, el derecho fundamental a una vivienda digna y decorosa protege a todas las personas y, por tanto, no debe ser excluyente. Tesis 1a. CXLVI/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo I, abril de 2014, p. 798.

<sup>102</sup>Tesis 1a. CXLVIII/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo I, abril de 2014, p. 801.

texto constitucional, las autoridades competentes tienen la obligación de expedir de manera gratuita la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.

La inclusión en el texto constitucional del derecho a la identidad, esto es, del reconocimiento jurídico y social de una persona como sujeto de derechos y responsabilidades y, a su vez, de pertenencia a un Estado, un territorio, una sociedad y una familia como condiciones necesarias para preservar su dignidad individual y colectiva,<sup>103</sup> se consideró imperiosa en nuestro país por diversas razones. La primera de ellas fue que a través del derecho a la identidad se facilitaba el ejercicio de otros derechos como los relativos al nombre o la nacionalidad. Esto, pues como ya había señalado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde el año 2011, si bien la identidad se construye a través de múltiples factores psicológicos y sociales, en términos de derechos, la imagen propia de la persona está determinada en buena medida por el conocimiento de sus orígenes y su filiación, así como por la identificación que tiene en la sociedad a través de un nombre y una nacionalidad.<sup>104</sup> Se pensó entonces que garantizar el derecho de los niños y las niñas a la identidad les permitiría en el futuro solicitar un pasaporte, contraer matrimonio civil, abrir una cuenta bancaria, obtener un crédito, votar, encontrar empleo legal y heredar propiedades, por lo que la inclusión de este derecho en el artículo 4º sería la vía de acceso para la realización de un conjunto de derechos reconocidos tanto en el orden nacional como en el internacional y, por tanto, para favorecer el desarrollo de los menores en condiciones dignas.<sup>105</sup>

Otro de los argumentos que se tomó en cuenta para llevar a cabo esta reforma fue que quienes no contaban con los medios para acreditar su identidad podrían ser más propensos a sufrir abusos, trata o explotación, principalmente porque por lo general los menores no registrados nacían en el seno de familias en situación de pobreza o vulnerabilidad, pues para ellos los gastos y el tiempo que implicaba el registro de nacimiento constituían elementos que disuadían la inscripción de sus hijos. En la exposición de motivos de una de las iniciativas que dio paso a la adición del texto constitucional, se señaló que un menor no registrado podía ser objeto para los traficantes de niños y, además, podría enfrentarse a situaciones tales como maltrato infantil, explotación laboral, discriminación, reclutamiento en el crimen organizado o incluso a la detención y procesamiento en las mismas condiciones que si se tratara de un adulto, al no poder demostrar con documentación oficial su minoría de edad. La falta de registro, por tanto, aumentaba las posibilidades de que los menores pasaran inadvertidos y, consecuentemente, que pudieran sufrir discriminación, desatención y abusos en un mundo en el

<sup>103</sup>El derecho a la identidad fue definido de esta manera en la presentación “Registro de Nacimiento Universal y Derecho a la Identidad”, realizada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en el IV Encuentro de Directores del Registro Civil, celebrado del 29 de julio al 4 de agosto de 2007 en nuestro país. Esta presentación fue publicada en Eduardo de Jesús Castellanos Hernández y Carlos Raúl Anaya Moreno (coords.), *El derecho a la identidad como derecho humano*, México, Secretaría de Gobernación, 2010, p. 7.

<sup>104</sup>Tesis 1a. CXVI/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXXIV, septiembre de 2011, p. 1034. De hecho, en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, al igual que en otros instrumentos internacionales, se coloca al derecho a la identidad, al nombre y a la nacionalidad como la vía de acceso para garantizar la realización de todos los demás derechos.

<sup>105</sup>“Registro de Nacimiento Universal...”, *op. cit.*, pp. 12 y 13.

que cada vez existían mayores desplazamientos masivos de población, redes organizadas de tráfico de menores y adopciones ilegales.<sup>106</sup>

Uno más de los argumentos que influyó de manera decisiva para concretar la reforma al artículo 4º, fue considerar que un mayor número de registros podía ofrecer al Estado datos poblacionales más precisos que le permitieran realizar estimaciones presupuestales adecuadas tanto para la prestación de servicios públicos como para su correcta administración. De hecho, en el dictamen realizado por la Cámara Revisora<sup>107</sup> a las iniciativas que proponían la inclusión del derecho a la identidad en la Constitución, se señaló que cuando se registra a una persona, se capturan características básicas que “son elementales para el conocimiento de la dinámica demográfica, lo que permite la planeación y aplicación de políticas públicas importantes para el desarrollo del país”. Estos planteamientos evidencian que la falta de cumplimiento del derecho a la identidad, además de colocar a los menores en una situación de vulnerabilidad y de hacer más difícil que éstos reciban protección del Estado, también hace más complicado para las instituciones del país medir las tendencias generales en materia de fertilidad y mortalidad, así como identificar disparidades geográficas y sociales dentro de las fronteras nacionales, lo que en una especie de círculo vicioso puede a su vez hacer que ciertos sectores queden desatendidos, negándoles los recursos presupuestarios que necesitan y, por tanto, aumentando la exclusión de personas ya marginalizadas.<sup>108</sup>

Por estas razones y porque en México el 4.1 por ciento de los hijos nacidos vivos de 2011 a 2013 no se registraron ante la autoridad competente, y de los registrados (94.9 por ciento) el 4.7 por ciento se registró con uno o más años de edad,<sup>109</sup> se consideró pertinente modificar el texto constitucional y ofrecer garantías para favorecer el registro universal, gratuito y oportuno. Son precisamente estas finalidades las que se busca alcanzar al elevar a nivel constitucional el deber que tiene el Estado de garantizar el derecho a la identidad y a ser registrado del que gozan todas las personas. Al Estado le corresponderá entonces establecer políticas para remover las barreras geográficas, económicas, legislativas, administrativas, sociales y culturales que constituyen obstáculos para el ejercicio de estos derechos. Una de ellas se contempla en el propio texto constitucional, al establecerse en el artículo 4º la gratuidad de la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento. Esta disposición busca eliminar una de las limitantes más importantes para el registro de los hijos a fin de favorecer la oportunidad en el registro y conseguir su universalidad.

<sup>106</sup>Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona el Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por las senadoras y senadores Ivonne Liliانا Álvarez García, Melly Romero Celis, Lizbeth Hernández Lecona, Margarita Flores Sánchez, María del Rocío Pineda Gochi, Anélica del Rosario Araujo Lara, Itzel Sarahí Ríos de la Mora y Ricardo Barroso Agramount, el 24 de abril de 2013.

<sup>107</sup>Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con Proyecto de Decreto que reforma el Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Derecho a la Identidad, Publicado en la *Gaceta Parlamentaria* No. 3981-III de 13 de marzo de 2014.

<sup>108</sup>“Registro de Nacimiento Universal...”, *op. cit.*, p. 15.

<sup>109</sup>Según datos de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2014, publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

## Derechos de las niñas y los niños

El artículo 4º constitucional en sus párrafos 9, 10 y 11 contempla una serie de derechos a favor de las niñas y los niños, producto de una interesante evolución legislativa que comenzó con la iniciativa presentada por el titular del Ejecutivo el 29 de mayo de 1979 ante la Cámara de Senadores para adicionar este precepto. Con dicha iniciativa, se propuso integrar al texto de la Constitución el deber de los padres para preservar los derechos de los menores y la protección subsidiaria que al mismo propósito presentarían las instituciones públicas. Esta iniciativa tomaba en consideración los pronunciamientos que sobre la necesidad de protección especial para los niños se habían hecho en la Declaración de Ginebra de 1924 adoptada por la Sociedad de las Naciones, que posteriormente se replicarían de cierta forma en la Organización de las Naciones Unidas, al proclamarse el 20 de noviembre de 1959, la Declaración de los Derechos del Niño. A través de este documento, la Asamblea General de la ONU buscaba que los menores pudieran tener una infancia feliz y gozar, en su propio bien y en bien de la sociedad, de una serie de derechos y libertades enunciados en la propia Declaración. Además, en ella se instaba a los padres, a los hombres y mujeres individualmente y a las organizaciones particulares, autoridades locales y gobiernos nacionales, a que reconocieran esos derechos y lucharan por su observancia con medidas legislativas y de otra índole adoptadas progresivamente.

La Declaración establecía que el niño gozaría de una protección especial y dispondría de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por ley y por otros medios, para que pudiera desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Asimismo, contemplaba a favor de los niños, entre otros, el derecho al nombre y a la nacionalidad, a gozar de los beneficios de la seguridad social y a crecer y desarrollarse en buena salud; el derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados, y el derecho a recibir educación y a ser protegido contra toda forma de abandono, crueldad y explotación.

Estos documentos fueron, sin duda, elementos importantes que el Ejecutivo consideró al proponer la iniciativa que adicionaría el artículo 4º para incluir los derechos de los menores en el texto constitucional; sin embargo, no debe olvidarse que en el momento en que el presidente presentó su propuesta, existía un contexto muy favorable marcado por la determinación por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas de instituir el de 1979 como el “Año Internacional del Niño”. De hecho, en alcance a esta decisión, se solicitó a los países miembros de la ONU que revisaran las acciones internas, las estrategias establecidas y las disposiciones legales existentes, a fin de procurar nuevos programas en beneficio de la niñez, buscando su mayor bienestar. Atendiendo a esa solicitud, en México se integró la Comisión Nacional para el Año Internacional del Niño con representantes de diversas secretarías de Estado, y fue esta instancia la que sugirió al Ejecutivo que presentara un proyecto de adición al artículo 4º en el que quedaran comprendidos los derechos de los menores y los deberes de los obligados a darles protección. Fue así que se integró a este precepto un párrafo que



establecía el deber de los padres de preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental, así como el señalamiento de que sería a través de la legislación secundaria que se determinarían los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas.

Las Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, al recibir la minuta del Senado y realizar el dictamen correspondiente, apoyó la iniciativa del Ejecutivo señalando que ésta no respondía a cuestiones de oportunidad, sino a una profunda preocupación nacional e internacional apoyada en realidades y en razones de justicia.<sup>110</sup> Por tanto, para la Comisión era dable aceptar el supuesto normativo que se contenía en la propuesta de reforma, pues con ella se enfatizaba la atención que merecía la protección del menor; tanto en las diversas acciones estatales que podían implementarse, como en una más adecuada regulación jurídica. Así se publicó el 18 de marzo de 1980 la reforma constitucional que abriría el sendero hacia la constitucionalización de los derechos de las niñas y los niños.

El tiempo, sin embargo, demostraría que la reforma constitucional no sería suficiente para favorecer la especial protección que los menores requerían. Por ello, el 19 de marzo de 1998 se presentó ante el Senado de la República una iniciativa que pretendía cambiar la regulación de los derechos de niñas y niños en el texto constitucional. El texto que se proponía para modificar el artículo 4º era el siguiente:

Todos los menores desde que nacen, tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación, sano esparcimiento y buena formación para su pleno desarrollo físico, intelectual y emocional. La Federación, las Entidades Federativas, los Municipios y los ascendentes y los particulares promoverán lo necesario, dentro de las áreas de competencia para lograr estos fines. El Estado dará facilidades a los particulares para que colaboren en el logro de los mismos y vigilará que cumplan con sus objetivos. Todos los menores tienen derecho a no ser maltratados, por lo que su abandono o maltrato será castigado de acuerdo a la ley.

Esta propuesta se hacía considerando que la adición que en 1980 se había hecho al texto constitucional, a dieciocho años de distancia, ya no resolvía los problemas de los menores de edad, principalmente de aquellos que vivían en zonas marginadas, y que se agravaban cada vez más, fundamentalmente por el crecimiento poblacional, el aumento del número de madres solteras, la desnutrición infantil, el abandono, la delincuencia juvenil y otros factores.

Al dictaminarse esta iniciativa, se compartió la idea de que con la reforma de la década de los ochenta se había obedecido a un movimiento reivindicatorio de los derechos del menor promovido por la Organización de las Naciones Unidas y esos

<sup>110</sup>No debe olvidarse que, como se señala en el propio Dictamen de 18 de diciembre de 1979, en la época en que se presentó la iniciativa, México era un país con un alto crecimiento demográfico y en el que de una población de más de 63 millones de habitantes, casi el 50 por ciento era menor de 14 años. Esto implicaba un enorme universo de niñas y niños que necesitaban cuidados, atención, alimentos, educación y bienestar, para asegurar el futuro mediante generaciones cada vez mejores.

cambios coincidían con los postulados internacionales sobre los derechos del niño; sin embargo, al mismo tiempo se planteó que esos contenidos constitucionales, a finales del siglo XX, no resultaban suficientes para satisfacer las exigencias de una realidad cambiante, ya que la misma revelaba nuevas necesidades de los niños y de las niñas.<sup>111</sup> Se decía, por ejemplo, que si en su momento resultó lógico pensar y promover la protección de los derechos de los niños en el desarrollo de su núcleo familiar, la realidad, después de casi dos décadas, superaba en mucho esa expectativa, ya que un porcentaje muy alto de menores, además de graves insuficiencias, carecían hasta de ese seno familiar. Por tanto, se planteó que la responsabilidad de proteger a los niños y las niñas debía hacerse extensiva como una asistencia a éstos cuando carecían de un medio familiar, o bien, cuando teniéndolo requirieran de acciones adicionales del Estado para asegurar su desarrollo integral.

El Dictamen también señalaba que en el proceso de formación de los menores, éstos experimentaban grandes transformaciones con relación a su conocimiento y su desarrollo, así como en la adopción de conductas cada vez más complejas derivadas de los problemas socioeconómicos, educativos y culturales de la época. En consecuencia, el menor de edad, por su propia condición, requería de una protección especial que le permitiera su realización como ser humano, a fin de contribuir, de esta manera, en el desarrollo de la sociedad en que se desenvolvía. En este contexto, las comisiones dictaminadoras señalaron que debería corresponder al Estado, en sus ámbitos federal, estatal y municipal, promover lo necesario para lograr que los menores tuvieran las condiciones para satisfacer sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su pleno desarrollo físico, intelectual y emocional. Por tanto, siendo el texto constitucional el marco adecuado para consagrar los derechos del menor, los legisladores pensaron que resultaba necesario modificar el que era en ese entonces el último párrafo del artículo cuarto; empero, las comisiones dictaminadoras consideraron pertinente introducir algunas modificaciones al texto propuesto, a fin de que, por un lado, se declararan los derechos fundamentales de los menores y, por otro, se estableciera la obligación de los ascendientes de preservar tales derechos. Es así que se propuso cambiar el último párrafo del artículo 4º para establecer en tres nuevos párrafos la regulación de los derechos de las niñas y los niños.

En el primero de estos párrafos se establecería el derecho de los niños y las niñas a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud y sano esparcimiento para su desarrollo integral. En el segundo, se señalaría que los ascendientes, tutores y custodios tendrían el deber de preservar estos derechos y que el Estado proveería lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos. Finalmente, el tercer párrafo dispondría que el Estado otorgaría facilidades a los particulares para que coadyuvaran al cumplimiento de los derechos de la niñez. Con esta propuesta se trataba de actualizar los contenidos del artículo 4º, a fin de mantener su congruencia con el entorno social y, por tanto, el 7 de abril del año 2000,

<sup>111</sup>Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Atención a Niños, Jóvenes y Tercera Edad y de Estudios Legislativos, Quinta de la Cámara de Senadores, de 9 de diciembre de 1999.

se publicaría en el *Diario Oficial de la Federación*, la segunda reforma relacionada con los derechos de niñas y niños.<sup>112</sup>

La reforma daría pie a la aprobación de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que en el año 2014 sería abrogada por la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, cuyo objeto es:

- 1) Reconocer a niñas, niños y adolescentes, como titulares de derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad;
- 2) Garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte;
- 3) Crear y regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, a efecto de que el Estado cumpla con su responsabilidad de garantizar la protección, prevención y restitución integrales de los derechos de niñas, niños y adolescentes que hayan sido vulnerados;
- 4) Establecer los principios rectores y criterios que orientarán la política nacional en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, así como las facultades, competencias, concurrencia y bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como la actuación de los Poderes Legislativo y Judicial, y los organismos constitucionales autónomos, y
- 5) Establecer las bases generales para la participación de los sectores privado y social en las acciones tendentes a garantizar la protección y el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como a prevenir su vulneración.

Un aspecto fundamental contemplado en la ley es el interés superior de la niñez, que de acuerdo con el artículo 2 de este ordenamiento, deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes. Este principio, que ahora debe considerarse cuando se tome una decisión que afecte a este sector de la población para evaluar y ponderar sus posibles repercusiones, fue el objeto de la tercera reforma en materia de protección a niñas y niños que tuvo el artículo 4º constitucional.

En el proceso de reforma que se materializaría el 12 de octubre de 2011 con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de la inclusión del interés superior de la niñez en el texto constitucional, se hicieron varios planteamientos interesantes en la materia. Por ejemplo, en el Dictamen realizado por la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, que actuó como órgano legislativo de origen,<sup>113</sup> se aborda el concepto de niño señalándose que tanto en la doctrina como en

<sup>112</sup>En esta reforma, que busca actualizar el texto constitucional a la luz de los compromisos suscritos por nuestro país en el ámbito internacional, se deja de hablar de menores y, además, se hace una distinción del género gramatical para contribuir a que la población en general y no sólo los padres de familia fuera consciente de sus responsabilidades y deberes frente a las niñas y niños en un trato igualitario que no privilegiara a cualquiera de ambos géneros. Un interesante análisis de esta reforma se encuentra en Mónica González Contró, “La reforma constitucional pendiente en materia de derechos de niños, niñas y adolescentes”, en *Cuestiones constitucionales*, núm. 20, enero-junio 2009, pp. 233-236.

<sup>113</sup>Publicado en la *Gaceta Parlamentaria* No. 3115-IV, de 12 de octubre de 2010.

la práctica, se han ligado estrechamente las etapas de la infancia y la adolescencia del ser humano, por estar comprobado científicamente que en esta última el individuo aún necesita de la protección del Estado. Es por ello que, la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por México el 21 de septiembre de 1990, establece en su artículo 1º que se entenderá por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad. Esta idea acerca de quiénes son considerados como niños, que también es retomada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva OC-17/2002, es la que se tomaría en cuenta para efectos de la reforma constitucional que se publicaría en octubre de 2011.<sup>114</sup>

Los contenidos de la Convención serían el punto de partida para la reforma constitucional, pues el artículo 3.1 de este instrumento internacional señala que en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño. Este principio regulador de la normativa de los derechos del niño, según ha expresado la Corte Interamericana, “se funda en la dignidad misma del ser humano, en las características propias de los niños, y en la necesidad de propiciar el desarrollo de éstos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades así como en la naturaleza y alcances de la Convención sobre los Derechos del Niño”.<sup>115</sup> Pero además, el interés superior de la niñez exige por parte de las y los operadores jurídicos, “un amplio y profundo estudio y análisis sobre las condiciones y circunstancias que rodean a una niña o niño, para poder establecer cuál es la mejor situación para ella o él”.<sup>116</sup>

El interés superior tiene fines muy particulares que fueron señalados al dictaminarse la iniciativa en la Cámara de Diputados retomando los planteamientos de Miguel Cillero Bruñol. Entre ellos se encuentran:

- 1) Ayudar a que las interpretaciones jurídicas reconozcan el carácter integral de los derechos del niño;
- 2) Permitir que los derechos de la niñez prevalezcan sobre otros intereses, sobre todo si entran en conflicto con aquellos, y
- 3) Orientar a que tanto los padres como el Estado en general, en las funciones que les son relativas, tengan como objeto la protección y desarrollo de la autonomía del niño en ejercicio de sus derechos y que sus facultades se encuentren limitadas, justamente, por esta función u objetivo.

<sup>114</sup>Sobre el debate acerca de la utilización del término “menores” o “niños” en el contexto de la discusión relacionada con los derechos de las personas menores de dieciocho años de edad véase Mónica González Contró, “¿Menores o niñas, niños y adolescentes? Reflexiones en el contexto del debate en América Latina”, en María Montserrat Pérez Contreras y Ma. Carmen Macías Vázquez (coords.), *Marco teórico conceptual sobre menores versus niñas, niños y adolescentes*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011.

<sup>115</sup>*Condición jurídica y derechos humanos del niño*. Opinión Consultiva OC-17/2002 de 28 de agosto de 2002, Serie A, núm. 17, párr. 56.

<sup>116</sup>Dalia Berenice Fuentes Pérez, “Principios de aplicación de los derechos de las y los niños: autonomía de la voluntad, interés superior y prioridad”, en Adán Guillermo Estrada y Carlos Fernández de Casadevante (coords.), *Derecho internacional de los derechos humanos*, México, Facultad de Derecho de la UNAM/Porrúa, 2014, p. 357.

De esta forma, como se indicó en el dictamen, el interés superior del niño “indica que las sociedades y gobiernos deben de realizar el máximo esfuerzo posible para construir condiciones favorables a fin de que éstos puedan vivir y desplegar sus potencialidades”.

Ahora bien, como lo ha señalado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además de su carácter tuitivo:

El principio de interés superior del menor constituye un elemento hermenéutico de primer orden para delimitar el contenido y alcance de los derechos humanos de los menores y los coloca como sujetos prevalentes de derechos. Se trata entonces de considerar la especial situación en que se encuentran ciertos derechos humanos cuando el titular es un menor, atendiendo a que el derecho básico de los menores de edad es el de ser atendidos con pleno respeto a sus derechos fundamentales. Desde esta óptica, los menores son destinatarios de un trato preferente, por su carácter jurídico de sujeto de especial protección, lo que implica que son titulares de un conjunto de derechos que deben valorarse de acuerdo con sus circunstancias específicas. De ahí que el interés superior del menor constituye un principio rector de todas las actuaciones de los poderes públicos relacionados con menores.<sup>117</sup>

Es evidente entonces que el interés superior de la niñez tiene varias vertientes y de esto se ha ocupado también la Suprema Corte de nuestro país. Para la Primera Sala de este órgano jurisdiccional, son tres las dimensiones en las que se proyecta la aplicación de este principio:

- a) Como derecho sustantivo, en cuanto a que el interés referido sea consideración primordial y se tenga en cuenta al sopesar distintos intereses respecto a una cuestión debatida;
- b) Como principio jurídico interpretativo fundamental, en el sentido de que si una norma jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la que satisfaga de forma más efectiva sus derechos y libertades, a la luz del interés superior del menor; y
- c) Como norma de procedimiento, conforme a la cual, siempre que se tome una decisión que afecte los intereses de uno o más menores de edad, deberá incluirse en el proceso de decisión, una estimación de las posibles repercusiones en ellos.<sup>118</sup>

Como se desprende de los pronunciamientos de la Corte, la importancia de este principio no es menor, por lo que su constitucionalización supuso, como se señaló durante el proceso de reforma, no sólo un avance a la regulación de los derechos de los niños, sino también una forma de cumplir con lo preceptuado en diversos documentos jurídicos de carácter externo, a los cuales no podemos sustraernos. Además, entre los propósitos perseguidos con esta reforma, se encontraba la liberación del principio de interés superior de las niñas y niños para que fuera oponible a cualquier autoridad y en cualquier materia, ya fuera administrativa o jurisdiccional, a través del juicio de

<sup>117</sup>Tesis 1a. LXXXII/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo II, febrero de 2015, p. 1398.

<sup>118</sup>Tesis 1a. CCCLXXIX/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo I, diciembre de 2015, p. 256.

amparo. A este propósito se suma la idea de que, partiendo de la adición al texto constitucional, se avanzaría en el camino de la armonización legislativa a favor de los derechos de la infancia mexicana.

Estos cambios son muy relevantes para la protección de los derechos de los niños y las niñas, ya que este tema tradicionalmente se ubicaba en el terreno del derecho privado; sin embargo, como ha señalado Mónica González Contró, estos cambios en nuestro sistema jurídico deben verse acompañados de cambios culturales y sociales respecto de la percepción de la infancia y adolescencia a fin de lograr la efectiva vigencia de los derechos de los que estos grupos de población son titulares.<sup>119</sup>

## Derecho al acceso a la cultura

El 30 de abril del año 2009 se adicionó al artículo 4º el derecho que toda persona tiene al acceso a la cultura y a los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como al ejercicio de sus derechos culturales. Con esta adición, también se determinó que el Estado promovería los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa y que el Congreso de la Unión, a través de la legislación correspondiente, establecería los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.<sup>120</sup>

La adición al artículo 4º en materia de cultura fue producto del trabajo legislativo que realizaron las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados y del Senado de la República a partir de once iniciativas presentadas por legisladores de diversos grupos parlamentarios desde 1999.<sup>121</sup> En todas ellas se buscó destacar el valor de la cultura en nuestro país y, a partir de ese presupuesto, se hicieron diversas propuestas a fin de reflejar esa valía en el texto constitucional. Ese ánimo de incluir cambios en la Constitución que le dieran a sus contenidos una nueva fisonomía en materia de cultura, encuentra buena parte de sus bases en los planteamientos realizados en la Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales. En dicho encuentro internacional celebrado en nuestro país, se determinó que la cultura, además de ser el conjunto de rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social, engloba no sólo las artes y las letras, sino también los modos de vida, los derechos fundamentales, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias.

<sup>119</sup>M. González Contró, “La reforma constitucional...”, *op. cit.*, p. 251.

<sup>120</sup>La reforma al artículo 4º estuvo acompañada de la adición de la fracción XXIX-Ñ al artículo 73, mediante la cual se otorgaron facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes que establecieran las bases sobre las cuales la Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal coordinarían sus acciones en materia de cultura, así como para establecer los mecanismos de participación de los sectores social y privado, con objeto de cumplir los fines previstos en el artículo 4º en este ámbito.

<sup>121</sup>Nueve de estas iniciativas fueron presentadas ante la Cámara de Diputados, que fungió como Cámara de origen en el proceso de reforma constitucional, y dos fueron tomadas en consideración por las comisiones dictaminadoras del Senado, que actuó como revisora.

Es a través de la cultura que el hombre se expresa, toma conciencia de sí mismo, se reconoce como un proyecto inacabado, pone en cuestión sus propias realizaciones, busca incansablemente nuevas significaciones y crea obras que lo trascienden. Pero además, la cultura constituye una dimensión fundamental del proceso de desarrollo y contribuye a fortalecer la independencia, la soberanía y la identidad de las naciones.<sup>122</sup> Los resultados de la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales fueron retomados en varias de las iniciativas presentadas para destacar la importancia de la cultura como medio de superación y de mejoramiento de la calidad de vida del individuo y de las comunidades.<sup>123</sup> Estas ideas, sumadas a los contenidos de diversos instrumentos internacionales a los que se recurrió en las propuestas de ley presentadas, fueron elementos importantes para impulsar la reforma el artículo 4º constitucional.

Los compromisos adquiridos por el Estado mexicano en el ámbito internacional tuvieron un impacto importante al interior del poder reformador de la Constitución, para finalmente contemplar en el texto constitucional el derecho de acceso a la cultura. Prueba de ello es que en el Dictamen de la reforma elaborado en la Cámara de Diputados, se realizó un estudio de diversos documentos sobre el tema de cultura, presentados en los últimos años por diversos organismos internacionales que sostenían de manera reiterada la importancia de que las naciones enfrentaran el desafío de construir sociedades incluyentes en términos culturales.<sup>124</sup> En varias de las iniciativas de reforma se hizo referencia, por ejemplo, a la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyo artículo 27 señala que toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar del progreso científico y en los beneficios que de él resulten, así como a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

Además de la alusión a la Declaración Universal, en el proceso de reforma constitucional se recurre a los contenidos del artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el que se establece que los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona a:

- 1) Participar en la vida cultural;
- 2) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones, y
- 3) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

El Pacto también señala que entre las medidas que los Estados Partes deben adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figuran las necesarias para la

<sup>122</sup>Estos planteamientos forman parte de la Declaración de México sobre las Políticas Culturales, resultado de la Conferencia Mundial celebrada del 26 de julio al 6 de agosto de 1982.

<sup>123</sup>Así se establece, por ejemplo, en la iniciativa de reformas al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer constitucionalmente el derecho a la cultura presentada por el diputado José Manuel Correa Ceseña y publicada en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados el 3 de abril de 2002.

<sup>124</sup>Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 4º y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 30 de septiembre de 2008.

conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y la cultura. El compromiso de respetar la libertad para la actividad creadora y el reconocimiento de los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales son además contenidos del Pacto Internacional que se tuvieron en cuenta el momento de analizar las iniciativas que dieron paso a la reforma constitucional.

En el ámbito interamericano, también se encuentran menciones a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, cuyo artículo XIII señala que toda persona tiene el derecho de participar en la vida cultural de la comunidad, gozar de las artes y disfrutar de los beneficios que resulten de los progresos intelectuales y especialmente de los descubrimientos científicos. Este artículo establece, asimismo, el derecho a la protección de los intereses morales y materiales que tienen todas las personas por razón de los inventos, obras literarias, científicas y artísticas de que sean autoras. También en el ámbito de nuestro sistema regional se hace alusión el artículo 14 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que establece el derecho a los beneficios de la cultura. En dicho artículo se retoman los elementos contemplados en el artículo 15 del Pacto Internacional de 1966, aunque con una referencia adicional tanto al derecho de toda persona a participar en la vida artística de la comunidad, como a la necesidad de que los Estados adopten medidas para la conservación, el desarrollo y la difusión del arte.<sup>125</sup>

A estas referencias se suman también las relativas a una serie de convenciones de la UNESCO sobre:

- 1) La Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales;
- 2) La Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural;
- 3) La Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial;
- 4) La protección del patrimonio cultural subacuático, y
- 5) Las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia ilícita de bienes culturales.

Después de considerar que México había ratificado diversas convenciones internacionales que constituían obligaciones asumidas por el Estado mexicano, que había hospedado conferencias diplomáticas y reuniones internacionales en materia de cultura y que había contribuido a la elaboración de declaraciones internacionales que, si bien no eran vinculantes, expresaban una conciencia emergente en materia de cultura en el ámbito internacional, se pensó que era necesario modificar nuestro texto constitucional para adecuarlo a un nuevo contexto internacional caracterizado por la articulación de una serie de derechos relacionados con la cultura.<sup>126</sup> Si bien existían diversos

<sup>125</sup>Sobre la regulación en instrumentos internacionales del derecho a la cultura véase Harvey, Edwin R., *Derechos culturales en Iberoamérica y el mundo*, Madrid, Tecnos, 1990, *passim*.

<sup>126</sup>Ese nuevo contexto se nutría además por las Constituciones de diversos países como Colombia, España, Brasil o Portugal, en las que se contemplaban diversos derechos y principios superiores relativos a la cultura.



preceptos constitucionales en los que se regulaban aspectos relevantes en este ámbito, hacía falta una disposición expresa que reconociera el acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que prestaba el Estado en la materia.

En la iniciativa presentada por la senadora Martha Leticia Rivera Cisneros,<sup>127</sup> por ejemplo, se indicaba que nuestro texto constitucional, incluso antes de la reforma, contenía numerosos artículos referidos a la cultura, pero que la regulación de esta materia en la Norma Fundamental era insuficiente en la época en que presentó su propuesta de reforma. Entre los preceptos que hacían alusión a esta materia, en la iniciativa se señaló el artículo 3º, en el que se establece como una obligación del Estado, alentar el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura. Este mismo precepto, al garantizar la autonomía de las universidades e instituciones de educación superior, precisa entre sus fines los de investigar y difundir la cultura. En cuanto a la composición pluricultural de la nación mexicana, se aludió también al artículo 2º, que señala que los pueblos indígenas conservan sus propias instituciones culturales. También se mencionaron los artículos 6 y 7 del texto constitucional, relativos a la libertad de expresión y de escribir y publicar sobre cualquier materia, así como el artículo 28, que establece que no constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras. Finalmente, se señalaban las facultades legislativas del Congreso de la Unión en materia de industria cinematográfica, escuelas de bellas artes, museos, bibliotecas y demás instituciones concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación, así como las relativas a monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, vestigios y restos fósiles.

Por lo que respecta a la legislación secundaria, las menciones eran, por ejemplo, a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas; a la Ley Federal de Derechos de Autor; a la Ley General de Educación; a la Ley General de Bibliotecas; a la Ley Federal de Cinematografía, así como a las normas en la materia aprobadas por los congresos locales. Esta regulación, sin embargo, se consideró incompleta también al dictaminar la reforma, pues los legisladores consideraron que no bastaba con que se estableciera la obligación del Estado en materia de difusión cultural en la Constitución, ya que de esta forma no se garantizaba que los ciudadanos accedieran y disfrutaran de los bienes y servicios culturales. Es por ello que se consideró necesario incluir una disposición expresa dentro del artículo 4º constitucional, a fin de lograr que todas las personas que pretendieran vincularse con la cultura, se encontraran en aptitud jurídica de hacerlo como un derecho propio que pudiera servir como el puente que liga a ésta con el individuo. De esta forma, la ciencia, la tecnología y las bellas artes, como expresiones supremas de la cultura, podrían ser disfrutadas por cualquier persona que se encontrara dentro del territorio nacional y que pretendiera adentrarse en su contenido cognoscitivo como titular de un derecho público subjetivo.<sup>128</sup>

<sup>127</sup>Iniciativa que reforma y adiciona el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de incluir dentro de las facultades del Congreso el expedir leyes en materia de cultura, fechada el 17 de abril de 2007.

<sup>128</sup>Así se estableció en el Dictamen de las Comisiones Unidas en el Senado de Puntos Constitucionales, de Estudios Legislativos y de Estudios Legislativos, Segunda; con opinión de la Comisión de Cultura respecto a la Minuta con Proyecto

Esta idea intentaba colmar también una de las recomendaciones que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos había hecho a nuestro país después de evidenciar que la Constitución no establecía el principio general de acceso, participación y disfrute de los bienes y servicios culturales. Para este órgano de la ONU, en la primera década del siglo XXI, existía una proyección de México como una sociedad homogénea, que marginalizaba la diversidad existente en los bienes intangibles y limitaba tanto el derecho al acceso y disfrute de la cultura como los intercambios transculturales.<sup>129</sup>

Tomando en cuenta estas consideraciones, el poder reformador de la Constitución incluyó en el artículo 4º un nuevo párrafo en el que, en primer lugar, se establece el derecho que tiene toda persona tanto al acceso a la cultura como al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales.<sup>130</sup> Al ser considerado como un derecho humano, la promoción y respeto cabales del derecho contenido en el penúltimo párrafo del artículo 4º se integran al conjunto de prerrogativas esenciales para mantener la dignidad humana y para la interacción social positiva de individuos y comunidades en un mundo caracterizado por la diversidad y la pluralidad cultural.<sup>131</sup> Ahora bien, la titularidad de este derecho, de acuerdo con el texto constitucional, recae en “toda persona”, expresión que se refiere, en este caso, tanto al sujeto individual como al sujeto colectivo,<sup>132</sup> lo que significa —como se señaló en la Observación General 21 del Comité—, que puede ejercerse de manera individual, en asociación con otras personas o dentro de una comunidad o grupo.

Es necesario considerar también que lo que se pretende a través de este derecho es que la cultura no se convierta en privilegio de elites. Por tanto, es preciso eliminar las desigualdades provenientes, entre otros factores, del origen y la posición social, de la educación, la nacionalidad, la edad, la lengua, el sexo, las convicciones religiosas, la salud o la pertenencia a grupos étnicos minoritarios o marginales. El carácter democrático que se integra a este derecho supone, además, la más amplia participación del individuo y la sociedad en el proceso de creación de bienes culturales, en la toma de

---

de Decreto por el que se adiciona un párrafo noveno al artículo 4º y se reforma la fracción XXV y adiciona una fracción XXIX-Ñ al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de diciembre de 2008.

<sup>129</sup>*Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2003, p. 117.

<sup>130</sup>La Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, al elaborar el Dictamen sobre esta reforma, consideró adecuado no contemplar en el texto constitucional la enunciación “derecho a la cultura”, por resultar un tanto imprecisa, pues lo que en realidad se buscaba legislar era el derecho al acceso a los bienes y servicios culturales que presta el Estado.

<sup>131</sup>Estas características fueron atribuidas a los derechos culturales con la Observación General 21, dictada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, durante su 43º periodo de sesiones, celebrado en Ginebra del 2 al 20 de noviembre de 2009.

<sup>132</sup>La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha abordado la doble dimensión del “derecho a la cultura” al señalar que: “el Estado debe promover la libre emisión, recepción y circulación de la cultura, tanto en su aspecto individual, como elemento esencial de la persona, como colectivo en lo social, dentro del cual está la difusión de múltiples valores, entre ellos, los históricos, las tradiciones, los populares, las obras de artistas, escritores y científicos, y muchas otras manifestaciones del quehacer humano con carácter formativo de la identidad individual y social o nacional”. Tesis 1a. CCVI/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo I, septiembre de 2012, p. 500.

decisiones que conciernen a la vida cultural y en la difusión y disfrute de la misma.<sup>133</sup> Por ello, el Estado tiene que llevar a cabo un conjunto de medidas, tanto legislativas y reglamentarias, como técnicas, administrativas, económicas y financieras, con el propósito de democratizar los medios e instrumentos de las políticas públicas, a fin de que todas las personas puedan ejercer libremente los derechos culturales contemplados constitucionalmente en el marco de su doble dimensión: la de acceder y gozar (papel pasivo) y la de tomar parte, crear y contribuir (papel activo).<sup>134</sup>

El deber que tiene el Estado de promover los medios para la difusión y desarrollo de la cultura implica, por su parte, que éste realice acciones positivas a través de cambios estructurales e institucionales, aplicando medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente este cometido. Pero además, el texto constitucional obliga al Estado a realizar esa promoción atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. Esta disposición busca que la actividad estatal fomente el pluralismo cultural, contribuya a un intercambio más amplio de conocimientos y asuma el compromiso de no limitar la indispensable libertad para la actividad creadora. La protección de la diversidad cultural ha sido considerada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas como un imperativo ético inseparable del respeto de la dignidad humana, por lo que la regulación contenida en el artículo 4º impone al Estado el deber de adoptar medidas para proteger y promover la diversidad de las manifestaciones culturales y permitir que todas las culturas se expresen y se den a conocer. Por lo tanto, es indispensable tomar debidamente en cuenta el derecho a la información y la expresión, así como la necesidad de proteger la libre circulación de las ideas a través de cualquier medio.<sup>135</sup>

En el plano internacional, al determinarse el contenido normativo del párrafo 1 a) del artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se han señalado elementos para la plena realización del derecho de toda persona a participar en la vida cultural, que bien podrían aplicarse también al cumplimiento de los contenidos del penúltimo párrafo del artículo 4º constitucional. Estos elementos son:

- 1) La disponibilidad, que implica la presencia de bienes y servicios culturales que todas las personas puedan disfrutar y aprovechar;
- 2) La accesibilidad, consistente en disponer de oportunidades efectivas y concretas para que los individuos y las comunidades disfruten plenamente de una cultura que esté al alcance físico y financiero de todos, en las zonas urbanas y en las rurales, sin discriminación;
- 3) La aceptabilidad, que implica que las leyes, políticas, estrategias, programas y medidas adoptadas por el Estado para el disfrute de los derechos culturales deben formularse y aplicarse de tal forma que sean aceptables para las personas y las comunidades de que se trate;

<sup>133</sup>Declaración de México sobre las Políticas Culturales. Véase el rubro “Cultura y democracia” de esta declaración.

<sup>134</sup>Edwin R. Harvey, “Los derechos culturales. Instrumentos normativos internacionales y políticas culturales nacionales”, documento informativo presentado en la cuadragésima sesión del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales celebrada en Ginebra del 28 de abril al 16 de mayo de 2008, p. 6.

<sup>135</sup>Observación General No. 21, párrs. 40-43.

- 4) La adaptabilidad, que se refiere a la flexibilidad y la pertinencia de las políticas, los programas y las medidas adoptadas en cualquier ámbito de la vida cultural, que deben respetar la diversidad cultural de las personas y las comunidades, y
- 5) La idoneidad, que tiene que ver con la realización de este derecho de manera pertinente y apta a un determinado contexto o una determinada modalidad cultural, de manera que respete la cultura y los derechos culturales de las personas y las comunidades, con inclusión de las minorías y de los pueblos indígenas.<sup>136</sup>

Finalmente, debe considerarse que en el artículo 4º se indica que será a través de la ley secundaria que se establecerán los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural. Con este mandato y la adición de la fracción XXIX-Ñ al artículo 73, se sientan las bases para la promulgación de una legislación que permita dar cumplimiento a los contenidos de esta norma; sin embargo, aun cuando se han dado algunos pasos en esa dirección, el legislador no ha logrado aprobar la ley que desarrolle los contenidos de este precepto constitucional, lo que se traduce en un importante obstáculo para la eficacia de los derechos culturales en nuestro país.

### Derecho a la cultura física y a la práctica del deporte

El derecho a la cultura física y a la práctica del deporte se integró al artículo 4º el 12 de octubre de 2011, para agregar un elemento más al conjunto de derechos que buscan generar condiciones adecuadas para el desarrollo del individuo y la sociedad. La incorporación de este derecho al texto constitucional implicó varios años de trabajo legislativo en los que se planteó de manera recurrente la importancia adquirida por el deporte dentro de la vida cotidiana del ser humano como elemento que puede favorecer la salud, el desarrollo social y económico, el empoderamiento de los jóvenes, la reconciliación y la paz. La trascendencia que adquirieron tanto el deporte como la educación y la actividad física, hicieron que en 1978, la Conferencia General de la UNESCO, subrayara que estas prácticas deberían promover vínculos más estrechos entre las personas, la solidaridad, el respeto y el entendimiento mutuos, así como el respeto de la integridad y la dignidad de todo ser humano. Es bajo estos presupuestos que en dicha conferencia se aprobó una carta internacional en la que se contempló a la práctica de la educación física, la actividad física y el deporte como un derecho fundamental para todos y se determinó que la posibilidad de desarrollar el bienestar y las capacidades físicas, psicológicas y sociales por medio de estas actividades debería ser respaldada por todas las instituciones gubernamentales, deportivas y educativas.<sup>137</sup>

Estos antecedentes cobraron fuerza debido a la descomposición social cada vez más marcada en el país, así como al alarmante aumento de las adicciones y de los

<sup>136</sup>Observación General 21, párrafo 16.

<sup>137</sup>Artículo 1 de la Carta Internacional de la Educación Física, la Actividad Física y el Deporte aprobada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, durante su 20ª sesión el 21 de noviembre de 1978.

índices de obesidad resultado de una alimentación inadecuada y del sedentarismo provocado por los cambios en las condiciones de vida de los habitantes del país. Ante este escenario se estimó necesario reformar la estructura normativa de la cultura física y del deporte para dejar de entenderla como un concepto complementario o coyuntural y asumirla como un derecho a nivel constitucional que permitiera la definición de directrices de actuación tanto para los poderes públicos como para los particulares. Esta decisión siguió la tendencia producida por el aumento de estudios y logros legislativos de la denominada “constitucionalización del deporte”, que fue tomada en cuenta por las comisiones dictaminadoras que participaron en el proceso de reforma constitucional.

Los integrantes de estos órganos legislativos destacaron que el derecho a la práctica del deporte se encontraba contemplado en diversos textos constitucionales como los de Suiza, Portugal, Bulgaria, España, Panamá, Cuba, Colombia, Perú, Brasil, Nicaragua, Chile, Ecuador, Paraguay, Venezuela y Guatemala. La revisión de estas constituciones y de los efectos que había tenido en esos países el otorgar rango constitucional a la cultura física y a la práctica del deporte hicieron patente el impacto significativo de este derecho en las sociedades contemporáneas. En el dictamen de la Revisora incluso se señaló que la incorporación explícita del derecho a la cultura física y el deporte había permitido a los estados establecer una política deportiva con bases jurídicamente sólidas, lo que a su vez había hecho posible implementar una mejor cultura deportiva, así como desarrollar un marco jurídico que velara por los derechos de los deportistas y establecer claramente el papel e incumbencia de las diversas organizaciones deportivas nacionales e internacionales en la materia.<sup>138</sup>

Las consideraciones señaladas fueron importantes, pues se pensaba que la falta de una norma constitucional que elevara a rango de garantía social el acceso a la educación física y al deporte había sido un factor en México para que en su momento la Ley de Fomento y Estímulo al Deporte, la Ley General del Deporte y la Ley General de Cultura Física y Deporte no hubieran consolidado un modelo que garantizara el acceso de todos los mexicanos a la práctica de actividades físicas, recreativas y deportivas, pero sobre todo, que definiera claramente la participación del Estado, al igual que la de las asociaciones civiles como la Confederación Deportiva Mexicana, en el fomento, promoción y desarrollo de la cultura física y el deporte en nuestro país. Durante los trabajos legislativos en los que se discutió la reforma constitucional se señaló que si bien la Ley General de Educación establecía como objetivo de la educación que impartía el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares, que ésta estimulara la educación física y la práctica del deporte, era necesario establecer en la Constitución el deber del Estado de garantizar el derecho a la cultura física y el deporte a través de su promoción, fomento y estímulo. De hecho, las comisiones dictaminadoras de la Cámara de origen indicaron que aun cuando la práctica de actividades físicas y deportivas era un derecho vinculado a otros derechos fundamentales, no se le

<sup>138</sup>Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, con proyecto de decreto que adiciona el párrafo décimo al artículo 4º y reforma la fracción XXIX-J del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Gaceta parlamentaria No. 3216-II de 8 de marzo de 2011.

había otorgado individualidad propia ya que se le había visto como un medio para la consecución de otros derechos. Por tanto, debía reformularse la regulación de la cultura física y el deporte previéndolos como parte importante de la política social y económica, buscando su reconocimiento constitucional y estableciendo a cargo de los poderes públicos su estímulo, fomento, protección y la garantía de que la práctica del deporte y el acceso a la cultura física se dieran en las mejores condiciones y se favorecieran con ella la libertad, la igualdad y la solidaridad.<sup>139</sup>

La individualidad que debía darse al derecho a la cultura física y a la práctica del deporte era, para los legisladores, imperante en nuestro país, pues continuamente y de manera errónea se había tratado de justificar que este derecho estaba implícito en el artículo 3º constitucional, toda vez que en su segundo párrafo se señalaba que la educación impartida por el Estado tendería a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano. En su momento, esta disposición fue el fundamento constitucional que intentó otorgársele a la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte, que fue el primer ordenamiento específico en este ámbito; sin embargo, este ordenamiento fue señalado como inconstitucional por no tener el Congreso de la Unión, en ese tiempo, facultades para legislar sobre esa materia. Con base en estudios específicos sobre el particular, se concluyó que la referencia al artículo 3º constitucional correspondía al fundamento pedagógico de la educación física, concepto muy diferente al de deporte.

Esta controversia se mantuvo hasta el momento en que se adicionó la fracción XXIX-J al artículo 73 constitucional y se otorgó expresamente al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de concurrencia entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, así como la participación de los sectores social y privado. Esta reforma, sin embargo, fue considerada simplemente una modificación a la parte orgánica al texto de la Constitución para dotar al Congreso de la Unión de la facultad de legislar en materia de deporte, pero ni esta adición ni lo dispuesto en el artículo 3º o el derecho a la salud contenido en el artículo 4º, a consideración de los legisladores, podía servir como fundamento del derecho al deporte.<sup>140</sup> Por ello se decidió añadir un nuevo párrafo al artículo 4º constitucional, con el fin de incluir en la parte dogmática de la Constitución específicamente el derecho a la práctica del deporte y el deber del Estado de promoverlo, fomentarlo y estimularlo conforme a las leyes de la materia.

Lo que se buscó a través del reconocimiento expreso del derecho a la cultura física y a la práctica del deporte, así como del otorgamiento al Congreso de la Unión de facultades para legislar en esta materia con el objeto de cumplir lo previsto en

<sup>139</sup> Así se señaló en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Juventud y Deporte; y de Estudios Legislativos del Senado de la República al proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo décimo al artículo 4º y se reforma la fracción XXIX-J del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en la *Gaceta del Senado* No. 375, del 28 de abril de 2009.

<sup>140</sup> Así se estableció en la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 4º y 73 en su fracción XXIX-J de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de reconocer la cultura física y el deporte como un derecho de todos los mexicanos, publicada en la *Gaceta Parlamentaria* No. 237 del 28 de abril de 2008.

el artículo 4º a través de la reforma a la fracción XXIX-J del artículo 73, fue un cauce para la vertebración de las acciones públicas a favor del desarrollo de esas actividades. Se pretendió también que estos preceptos fueran una muestra del interés de los poderes públicos por la materia en general y no sólo por la actividad institucionalizada y organizada, resaltándose la importante labor del Estado respecto de su promoción y fomento. Asimismo, estas reformas buscaban que no existieran más posturas interpretativas que demeritaran, intervinieran o interrumpieran el desarrollo del ordenamiento jurídico en la materia. Esto, para conseguir que la estructura normativa de la cultura física y del deporte en nuestro país cambie a partir de la perspectiva de dichas prácticas como un derecho del que gozan todas las personas en el país.<sup>141</sup>

La constitucionalización del derecho a la cultura física y a la práctica del deporte implica para el Estado asumir la responsabilidad de otorgar los elementos suficientes para hacer posible el ejercicio de este derecho. En la Carta Internacional de la Educación Física, la Actividad Física y el Deporte pueden encontrarse varios de estos elementos. En este instrumento internacional se señala, por ejemplo, que:

- 1) Los sistemas educativos deben asignar el lugar y la importancia debidos a la educación física, la actividad física y el deporte, con miras a establecer un equilibrio y fortalecer los vínculos entre las actividades físicas y otros componentes de la educación;
- 2) Las autoridades públicas deben tomar medidas para elaborar y aplicar leyes y reglamentos, definir planes nacionales de desarrollo del deporte con objetivos claros, y adoptar todas las demás medidas de estímulo de la educación física, la actividad física y el deporte, comprendida la prestación de asistencia material financiera y técnica;
- 3) Los programas en la materia han de concebirse de tal modo que respondan a las necesidades y características personales de quienes practican esas actividades a lo largo de toda su vida;
- 4) Se deben proporcionar y mantener espacios, instalaciones, equipos y opciones indumentarias adecuadas y seguros para responder a las necesidades de los participantes en la educación física, la actividad y el deporte, teniendo en cuenta las diferencias en lo que respecta al clima, la cultura, el sexo, la edad y la discapacidad;
- 5) Es necesario proscribir en estas actividades todas las prácticas que limiten o lesionen a los participantes, espectadores y educadores, especialmente los pertenecientes a los grupos más vulnerables de la sociedad como los niños, los jóvenes, las personas de edad, las mujeres, las personas con discapacidad, las personas migrantes y los pueblos indígenas. Entre las prácticas perjudiciales que deben evitarse, la Carta Internacional señala la discriminación, el racismo, la homofobia, el acoso y la intimidación, el dopaje y la manipulación, la privación de la educación, el entrenamiento excesivo de niños, la explotación sexual, la trata de personas y la violencia.

El reconocimiento en el texto constitucional del derecho a la cultura física y el deporte, como se comentó en su momento en el Senado, significa entonces para los poderes del Estado la asunción de una serie de compromisos encaminados al bienestar

<sup>141</sup>*Idem.*

de quienes se encuentran en el país, pues a través de estas actividades la población puede aumentar su esperanza de vida, reducir la probabilidad de desarrollar varias enfermedades y lograr una mayor integración social.

## Bibliografía

- CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, UNAM/CNDH, 2004.
- y Rodríguez Padilla, Pamela, “¿Qué significa el derecho a la alimentación?”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLV, núm. 135, septiembre-diciembre de 2012.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús y Anaya Moreno, Carlos Raúl (coords.), *El derecho a la identidad como derecho humano*, México, Secretaría de Gobernación, 2010.
- FUENTES ALCEDO, Carlos Iván, “Protegiendo el derecho a la salud en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Estudio comparativo sobre su justiciabilidad desde un punto de vista sustantivo y procesal”, en *American University International Law Review*, vol., 22, núm. 7, 2006.
- FUENTES PÉREZ, Dalia Berenice, “Principios de aplicación de los derechos de las y los niños: autonomía de la voluntad, interés superior y prioridad”, en Adán Guillermo Estrada y Carlos Fernández de Casadevante (coords.), *Derecho internacional de los derechos humanos*, México, Facultad de Derecho de la UNAM/Porrúa, 2014.
- GONZÁLEZ CONTRÓ, Mónica, “La reforma constitucional pendiente en materia de derechos de niños, niñas y adolescentes”, en *Cuestiones constitucionales*, núm. 20, enero-junio 2009.
- HARVEY, Edwin R., *Derechos culturales en Iberoamérica y el mundo*, Madrid, Tecnos, 1990.
- LARA PONTE, Rodolfo, “Comentario al artículo 4º constitucional”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada)*, 13a. ed., tomo I, México, Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1998.
- MEDINA ESPINO, Adriana, *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*, México, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados, 2010.
- ORTEGA LOMELÍN, Roberto, “La rectoría del Estado y la Política Nacional de Salud”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 69-70, enero-junio de 1987.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo para juzgar con perspectiva de género. Haciendo realidad el derecho a la igualdad*, México, SCJN, 2013.



## Artículo 4º

### Trayectoria constitucional

#### 4º *Primera reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 31-XII-1974

XLIX LEGISLATURA (1-IX-1973/31-VIII-1976)

Presidencia de Luis Echeverría Álvarez, 1-XII-1946/30-XI-1952

En el artículo 4º constitucional se establecían los derechos humanos de las personas en su vida familiar. Conforme los grandes movimientos sociales reivindicaron la atención especial de quienes eran marginados, el artículo fue transformándose con la incorporación de cada derecho que en el concierto humano era masivamente reivindicado. En la reforma se establece la garantía de igualdad del hombre y la mujer ante la ley, también se incluye la protección y la libertad a la organización y el desarrollo de la familia.

#### *Segunda reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 18-III-1980

LI LEGISLATURA (1-IX-1979/31-VIII-1982)

Presidencia de José López Portillo, 1-XII-1976/30-XI-1982

La reforma adiciona un tercer párrafo al artículo, y en éste se establece la obligación de los padres para con las satisfacciones que por derechos tienen los hijos y determina la protección de las instituciones públicas a los menores.

#### *Tercera reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 03-III-1983

LII LEGISLATURA (1-IX-1982/31-VIII-1985)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1982/30-XI-1988

Se adiciona el artículo con un párrafo nuevo, en el que se establece el derecho de la protección y acceso a la salud y a las instituciones de la materia.

### *Cuarta reforma*

*Diario Oficial de la Federación: 07-II-1983*

LII LEGISLATURA (1-IX-1982/31-VIII-1985)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1982/30-XI-1988

En la reforma se establece el derecho de las familias a una vivienda digna y decorosa y se menciona la obligación del Estado de instrumentalizar la ley con objeto de alcanzar este fin.

### *Quinta reforma*

*Diario Oficial de la Federación: 28-I-1992*

LV LEGISLATURA (1-IX-1991/31-VIII-1994)

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-1988/30-XI-1994

Se adiciona un primer párrafo al artículo que constituye el primer intento de reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas. En el párrafo se establece a la nación mexicana como pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas; no especifica cuáles son éstos, pero sí se hace mención a lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización de los pueblos indígenas, los cuales ahora protegerá y promoverá el Estado por ley. Se les garantiza el acceso a la jurisdicción del Estado y en los procesos judiciales en los que sean parte, específicamente los juicios agrarios, se les garantiza que se tomarán en cuenta sus usos y costumbres jurídicas, siempre en los términos que establezcan las leyes secundarias. Este párrafo luego pasará a ser una importante base para la redacción del actual artículo 2º constitucional, con la excepción de que en ese nuevo artículo no se incluyeron los derechos agrarios de estos pueblos.

### *Sexta reforma*

*Diario Oficial de la Federación: 28-VI-1999*

LVII LEGISLATURA (1-IX-1997/31-VIII-2000)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se adiciona un párrafo quinto al artículo en el que se establece el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas.

### *Séptima reforma*

*Diario Oficial de la Federación: 7-IV-2000*

LVII LEGISLATURA (1-IX-1997/31-VIII-2000)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se reforma y adiciona el último párrafo del artículo en el que se especifica cuáles serán los derechos y garantías de los niños y niñas en cuanto a la satisfacción de sus necesidades. A esto se señalan: la alimentación, salud, educación y el sano esparcimiento para su desarrollo. Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación, junto con el Estado, de preservar estos derechos. Además de la protección de este derecho, el Estado otorgará facilidades a los particulares para el cumplimiento de los mismos.

### *Octava reforma*

*Diario Oficial de la Federación: 14-VIII-2001*

LVIII LEGISLATURA (1-IX-2000/31-VIII-2003)

Presidencia de Vicente Fox Quesada, 1-XII-2000/30-XI-2006

Se deroga el párrafo primero el cual se integra a la nueva redacción del artículo 2º constitucional.

### *Novena reforma*

*Diario Oficial de la Federación: 30-IV-2009*

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

En la reforma se adiciona un párrafo al artículo, el noveno, en el cual se establece el derecho de las personas de acceso a la cultura y la obligación que tiene el Estado para su promoción, difusión y desarrollo.

### *Décima reforma*

*Diario Oficial de la Federación: 12-X-2011*

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se establece el derecho de las personas a la cultura física y al deporte y la obligación del Estado de su promoción, fomento y estímulo.

*Decimoprimera reforma**Diario Oficial de la Federación: 12-X-2011*

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, I-XII-2006/30-XI-2012

Se reforman los párrafos sexto y séptimo, en los cuales se especifica que el Estado tendrá que velar por el interés superior de la niñez en todas sus decisiones y que este principio guiará todas las políticas públicas en referencia. En el párrafo séptimo se deroga la mención de los apoyos a particulares que ejerzan funciones para este fin.

*Decimosegunda reforma**Diario Oficial de la Federación: 13-X-2011*

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, I-XII-2006/30-XI-2012

En la reforma se adiciona un párrafo tercero al artículo, el cual establece el derecho a la alimentación suficiente, nutritiva y de calidad, y la obligación del Estado de garantizarla.

*Decimotercera reforma**Diario Oficial de la Federación: 08-II-2012*

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, I-XII-2006/30-XI-2012

Se reforma el artículo en su párrafo quinto y se agrega un párrafo sexto. En la reforma se establece que el Estado garantizará el respeto al derecho de un medio ambiente sano para el desarrollo de las personas. También señala que el daño o deterioro ocasionado al medio ambiente generará una responsabilidad, no dice si administrativa o penal y en qué grados. La reforma establece el derecho de acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico, y que el Estado está obligado a garantizar este derecho.

*Decimocuarta reforma*

*Diario Oficial de la Federación*: 17-VI-2014

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, I-XII-2012/30-XI-2018

De acuerdo con la progresividad en la instauración de los derechos humanos, en la reforma se establece el derecho a la identidad y por lo tanto a ser registrado desde el nacimiento y cuyo el registro será gratuito.

## Artículo 5º

### Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

Los antecedentes históricos más directos de este artículo los encontramos a partir de 1810, luego de abolida la esclavitud, que fue cuando, con la finalidad de evitar la explotación del hombre y de su persona, se buscó legislar todo lo referente a sus relaciones de trabajo. No obstante, quizá un antecedente relacionado con ello lo tengamos desde las Leyes de Burgos de 1512; en ellas, por ejemplo, al combatirse la esclavitud de los indios se ordenó que las mujeres indias casadas con indios encomendados por repartimiento no fueran obligados a ir con sus maridos a trabajar en las minas ni a otra parte si no fuera su voluntad. Se ordenó también que si trabajaban en las propiedades de los españoles, lo hicieran recibiendo el jornal que conviniere.

Tampoco las niñas o niños menores de 14 años podrían ser obligados a trabajar sino hasta que pasaran de esa edad y siempre asignándoles tareas adecuadas a su condición.<sup>1</sup> Los mismos lineamientos se establecieron en las leyes nuevas de 1542, documento que buscó terminar con las encomiendas, por lo que las disposiciones anteriores se extendieron a todos los indios en su conjunto, señalando que nadie se podría “servir de los indios por vía de naboría, ni tapia, ni otro modo alguno, contra su voluntad”.<sup>2</sup> Así mismo, se mandó que ningún indio fuera usado como cargador contra su voluntad; ello sólo se podría hacer bajo su autorización si es que la carga no atentaba contra su persona y recibiendo un pago por ello.

A lo largo del siglo XVI diversas cédulas reales ordenaron que los indios recibieran su jornal por el tra-

<sup>1</sup>Leyes de Burgos, 1512, disponible en <http://www.uv.es/correa/troncal/leyesburgos1512.pdf>.

<sup>2</sup>Las Leyes Nuevas, 1542, disponible en <http://www.uv.es/correa/troncal/leyesnuevas1542.pdf>.

5º

### Sumario Artículo 5º

Introducción histórica	
<b>Luis René Guerrero Galván</b>	
y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	437
Texto constitucional vigente. . . . .	441
Comentario	
<b>José Dávalos</b> . . . . .	443
Reconstrucción histórica. . . . .	444
Análisis exegético. . . . .	449
Derecho internacional . . . . .	460
Bibliografía . . . . .	461
Trayectoria constitucional . . . . .	462

bajo realizado y que no se les obligara a trabajos que no quieran realizar fuera de sus obligaciones tributarias.<sup>3</sup> A pesar de estos antecedentes que atañen a los indios, los más importantes cambios vinieron a fines del siglo XVIII. El decreto contra la esclavitud escrito por Miguel Hidalgo en 1810, fue un importante parteaguas al ordenar el fin de la esclavitud y el cese de tributos para los indios y castas. Prácticamente reformuló las condiciones de trabajo, pues iba implícito que nadie trabajaría en contra de su voluntad ni prestaría algún servicio personal sin retribución.<sup>4</sup>

Por su parte, la Constitución de Cádiz, si bien no señaló puntualmente aspectos referentes a la no obligación de prestar servicios personales sin justa retribución, sí señaló, en su artículo 319, que los empleos municipales (alcalde, regidor, procurador y síndico) serían cargo concejil del que nadie podría excusarse sin causa legal<sup>5</sup> y otro de los puntos contenidos en el artículo 5° de la Constitución. Los mismos señalamientos pueden encontrarse en la Constitución de Apatzingán de 1814, mientras que en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano se ratificó, además, que ningún mexicano, excepto los eclesiásticos, podría excusarse del servicio militar.

De manera que hasta 1822 la prohibición de la esclavitud subsanó en parte la necesidad de remarcar la prohibición de trabajos personales sin remuneración; no obstante, los diversos textos legislativos sí puntualizaron en la obligatoriedad de servir los cargos públicos y el servicio de las armas como una obligación patriótica.<sup>6</sup>

Habrà que esperar hasta la promulgación del Estatuto Orgánico Provisional de 1856 para encontrar señalamientos precisos sobre la prohibición de servicios personales.<sup>7</sup> En dicho texto, además de prohibirse la esclavitud, se señaló que nadie podía obligar sus servicios personales sino temporalmente y para una empresa determinada, precisando que una ley especial fijaría el término a que podrían extenderse los contratos (art. 32). Asimismo, se estipuló en el artículo 33 que los menores de catorce años no podrían “obligar sus servicios personales sin la intervención de sus padres o tutores, y a la falta de ellos, de la autoridad política”.

En dichos contratos y en los de aprendizaje los tutores fijarían el periodo de contrato y las horas que el aprendiz serviría, conservando el derecho de anular el contrato cuando el amo o maestro diera malos tratos al joven, no cubriera sus necesidades o no le instruyera convenientemente. Dicho estatuto, además, ratificó lo señalado por otros textos jurídicos en referencia a la obligatoriedad de servir los cargos de elección popular, incluso se señaló que perdería la ciudadanía quien se negara a servirlos sin una

<sup>3</sup>Véanse las reales cédulas de 1558 y 1563 de Felipe II en *Recopilacion de leyes de los reynos de Las Indias*, 1681, disponible en <http://fondosdigitales.us.es/fondos/libros/752/18/recopilacion-de-leyes-de-los-reynos-de-las-indias/?desplegar=8193&desplegar=8190&desplegar=8197>.

<sup>4</sup>Miguel Hidalgo y Costilla, Decreto contra la Esclavitud, las Gabelas y el Papel Sellado, disponible en <http://www.biblioteca.org.ar/libros/139.pdf>.

<sup>5</sup>Constitución Política de la Monarquía Española, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf>.

<sup>6</sup>Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, 1822, artículo 21, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1823.pdf>.

<sup>7</sup>Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, 1856, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1856.pdf>.

causa justificada. Lo decretado por dicho estatuto prácticamente se conservó en la Constitución de 1857, la cual señaló en su artículo 5º:

Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. La ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su proscripción ó destierro.

Como puede verse en el texto anterior, una de las novedades fue señalar que no se podían autorizar contratos que atentaran contra la libertad del hombre por causas de trabajo, educación o voto religioso. Lo anterior implicaba un choque con el periodo virreinal y los votos de castidad, obediencia y pobreza profesada por quienes ingresaban a las órdenes religiosas. La Constitución del 57 se estaba apoyando para estas determinaciones en medidas tomadas años atrás, por ejemplo, por el gobierno de Valentín Gómez Farías. Dicho personaje, estando al frente del Poder Ejecutivo, siendo vicepresidente, en 1833 mandó suprimir las órdenes monásticas y cesó la coacción civil para el cumplimiento de los votos.<sup>8</sup>

De acuerdo con Fernando Pérez Memén, esta iniciativa tenía ya varios antecedentes en la década de 1820, pues se había discutido la necesidad de suprimir las órdenes o al menos limitar sus prerrogativas. En 1824, Yucatán dio la primera muestra clara de intenciones cuando la legislatura suprimió los conventos franciscanos.<sup>9</sup> No obstante, será en 1863 cuando, de forma más contundente, se terminen por abolir las comunidades religiosas. Se dijo entonces que si bien podía fundarse en la libertad de cada quien la resolución de observar votos que las religiones pronuncian, esto era “evidentemente opuesto a la misma libertad, incompatible con la ley de cultos, e intolerable en una República popular, la serie de medios coactivos con que se estrecha al cumplimiento de estos votos”.<sup>10</sup>

Con base en estas medidas, la reforma constitucional de 1873 por medio de la cual Sebastián Lerdo de Tejada incorporó las leyes de Reforma a la Constitución, añadió a lo estipulado en 1857 en el artículo 5º: “La ley, en consecuencia, no reconoce órdenes monásticas, ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse”.<sup>11</sup> Una nueva reforma al artículo 5º se dio en 1898, incorporando todo lo que hasta entonces se había dispuesto sobre la materia.

<sup>8</sup>Sobre este tema véase Reynaldo Sordo Cerdeño, “El Congreso en la crisis del primer federalismo”, en Josefina Zoraida Vázquez y José Antonio Serrano (eds.), *Práctica y fracaso del primer federalismo mexicano (1824-1835)*, México, El Colegio de México, 2012.

<sup>9</sup>Fernando Pérez Memén, *El episcopado y la independencia de México (1810-1836)*, México, Centro de Estudios Históricos-El Colegio de México, 2011.

<sup>10</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo I, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Federal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 638.

<sup>11</sup>Imer B. Flores, “La constitución de 1857 y sus reformas: a 150 años de su promulgación”, p. 297, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2389/12.pdf>.



Se señaló que nadie podía ser obligado a prestar servicios sin retribución salvo en trabajos impuestos como pena judicial. Se señalaron los servicios públicos obligatorios como eran el de las armas y el servicio de cargos concejiles. Se ordenó que el Estado no permitiría contratos que menoscabaran la libertad del hombre. Como resultado de lo anterior se proscribían las órdenes monásticas y se prohibía admitir cualquier convenio en que el hombre pactara su proscripción o destierro. Básicamente este texto sería el que se retomaría en 1917 y añadido con muchas de las demandas surgidas de la Revolución Mexicana.

Importantes críticas hechas por el Partido Liberal Mexicano, por ejemplo, serían recogidas en el artículo 123 de esa Constitución, el cual reguló todo lo concerniente a la condición laboral: salario mínimo, condiciones de higiene, duración de la jornada laboral, etcétera. En cuanto al punto preciso del artículo 5º, la Constitución de 1917 sólo sumó los siguientes puntos: se estipuló que el contrato de trabajo sólo obligaba a prestar el servicio convenido por el tiempo que fijara la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador y sin menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles. Así mismo, se ordenó que el incumplimiento de dicho contrato por parte del trabajador sólo obligaba a éste a su correspondiente responsabilidad civil, sin que por ello se pudiera hacer coacción de su persona. Esto último muy ligado nuevamente a la prohibición de la esclavitud y al reconocimiento de los derechos humanos.

## Artículo 5°

Texto constitucional vigente

*Artículo 5°.* 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.

5°

La ley determinará en cada entidad federativa, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.<sup>12</sup>

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 aquéllas 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.<sup>13</sup>

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.<sup>14</sup>

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

<sup>12</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 29-01-2016.

<sup>13</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 06-04-1990.

<sup>14</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 28-01-1992.

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.<sup>15</sup>

<sup>15</sup>Artículo reformado, *DOF*: 17-11-1942, 31-12-1974.

## Artículo 5º

Comentario por José Dávalos

Resulta importante la ubicación que corresponde a la garantía consagrada por el artículo 5º constitucional dentro de la clasificación de las Garantías Individuales. De acuerdo con el maestro Ignacio Burgoa, dos criterios fundamentales se emplean al efecto: el primero de ellos toma como punto de partida la *índole formal de la obligación estatal*, que emerge de la regulación jurídica implícita en la garantía individual; el segundo, se basa en el *contenido mismo de los derechos públicos subjetivos*, que tutelan al gobernado.<sup>16</sup>

Ahondando en el primero de los criterios anotados, percibimos que la relación jurídica derivada de la garantía se traduce en un *no hacer o abstención*, o un *hacer positivo* en beneficio del gobernado y a cargo de la autoridad estatal; es decir, la obligación que soporta el Estado (las autoridades estatales) se concreta en una conducta negativa o positiva. Derivado de lo anterior, advertimos que el derecho público subjetivo que protege la garantía individual al gobernado, puede ser material o formal. Material, en cuanto “su contenido se implica en los atributos naturales inherentes a todo ser humano y formal, en virtud de que entraña un conjunto de requisitos condicionales de la actividad de las autoridades del Estado para que éstas puedan válidamente afectar la esfera de los gobernados”.<sup>17</sup> Con esta base se puede proceder a la clasificación de las garantías, en materiales y formales. Dentro del primer grupo quedan comprendidas las que conciernen a las libertades específicas del gobernado, a la igualdad y a la propiedad, y dentro de las segundas, las de seguridad jurídica (de manera sobresaliente, las de audiencia y legalidad).

A la luz del planteamiento precedente, la garantía individual consagrada en el artículo 5º de la Constitución Política federal, aparece como una *garantía material* inscrita dentro de las que corresponde a las libertades específicas del ciudadano, puesto que frente a ella el Estado queda constreñido a asumir una actitud de abstención, de no hacer, de no perturbar el ejercicio que de su derecho hace el titular del mismo. En cuanto al segundo de los criterios inicialmente mencionados, o sea el referente al contenido del derecho subjetivo público de que en cada caso se trate, las garantías pueden ser de igualdad, de libertad, de propiedad y de seguridad jurídica.

El contenido del derecho subjetivo determina la índole de las prestaciones que el gobernado puede exigir al Estado, mismas que pueden pertenecer a una pluralidad de

<sup>16</sup>Ignacio Burgoa, *Las garantías individuales*, 4a. ed., México, Porrúa, 1965, p.159.

<sup>17</sup>*Ibidem*, p. 160.

esferas jurídicas. Estas órbitas o esferas jurídicas conciernen al respeto de su situación de igualdad con sus semejantes, al de su libertad en todas sus manifestaciones, al de su propiedad y a la observancia de determinadas formalidades, requisitos, medios, condiciones, etcétera, por parte del poder público, para que la actuación de éste sea constitucionalmente válida en la causación de determinada afectación al gobernado, circunstancias que implican una seguridad jurídica para éste.<sup>18</sup>

En realidad los diferentes grupos clasificatorios que propone el maestro Burgoa respecto de cada uno de los dos criterios fundamentales de distinción de que originalmente partimos, esto es, el relativo a la índole formal de la obligación estatal y el alusivo al contenido de los derechos públicos subjetivos, se identifican, pero varía el enfoque al que se acude en uno y otro supuesto para proceder a la diferenciación. En referencia a la garantía concretada en el artículo 5º constitucional, atento su contenido, corresponde nuevamente encuadrarla dentro del marco que comprende las garantías de libertad.

### Reconstrucción histórica

*Constitución de Apatzingán.*<sup>19</sup> Se reputa como la primera Constitución mexicana, porque una especie de asamblea constituyente, conformada por José Ma. Morelos y denominada Congreso de Anáhuac, había expedido el 6 de noviembre de 1813, el Acta Solemne de Declaración de Independencia de la América Septentrional, documento que fracturó toda vinculación de México con el trono español. Casi un año después de este deslinde, el Congreso citado expide, el 22 de octubre de 1814, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, que comúnmente se conoce como Constitución de Apatzingán.

Aunque esta Constitución no llegó a tener vigencia efectiva en la realidad, dada la guerra de insurgencia que vivía el país, es considerada invariablemente como punto de partida para el estudio de las constituciones netamente mexicanas. Previa a la aclaración anterior, advertimos que el capítulo quinto de la Constitución de Apatzingán se denomina “De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos”. El capítulo en sí constituye una defensa apasionada de los derechos fundamentales del individuo, en todas sus manifestaciones. El texto del artículo 38 destaca para los efectos del tema que desarrollamos: “Artículo 38. Ningún género de cultura, industria o comercio puede ser prohibido a los ciudadanos, excepto los que forman la subsistencia pública”. El anterior precepto contiene la garantía de libertad de trabajo, en tanto que veda a la autoridad el impedir el ejercicio de cualquiera actividad, salvo la limitante significada por aquellas que el Estado reserva para sí.

<sup>18</sup>*Ibidem*, p. 161.

<sup>19</sup>De aquí en adelante y hasta la Constitución de 1857, incluso, los textos legales son tomados de la obra de José. M. Gamboa, *Leyes constitucionales de México durante el siglo XIX*, México, 1901.

*Constitución de 4 de octubre de 1824.* No obstante la indiscutible majestad de la Constitución de 1824, cuyos méritos son sobresalientes, no encontramos en ella un apartado dedicado definitivamente a consagrar los derechos fundamentales del individuo. Ciertamente en su sección séptima, intitulada “Reglas generales á que se sujetará en todos los Estados y Territorios de la Federación la administración de justicia”, se protege al gobernado en varias de sus libertades (se prohíbe el tormento, la detención sin pruebas o por más de 60 horas, los cateos arbitrarios, etcétera), pero principalmente en el ámbito penal y nada se expresa concretamente en cuanto a la libertad de trabajar o de abstenerse de hacerlo.

*Las Siete Leyes, de diciembre de 1936.* Las llamadas Siete Leyes Constitucionales, de 29 de diciembre de 1936, cambiaron el sistema federal de 1824 por un régimen centralista. La ley primera, bajo el rubro “Derechos y Obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República”, ampara diversas libertades que se refieren al no apresamiento sin mandamiento de autoridad competente, al derecho de propiedad, a los requisitos del cateo domiciliario, a la libertad de imprenta y otras más, en las que no se incluye la libertad de trabajo ni en su aspecto positivo ni en el negativo.

*Bases Orgánicas de 1843.* Las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 12 de junio de 1843, vinieron a sustituir al texto constitucional de 1836, aunque ratificando el régimen centralista instaurado por este último. El artículo 9º de este ordenamiento, referente a “Derechos de los habitantes de la República”, contiene un catálogo mucho más completo y detallado que los anteriores textos constitucionales del México independiente; no obstante, no formula ninguna referencia a la libertad de trabajo. Dos artículos, el 4º y 5º, están dedicados en la Constitución Política de 1857, a la libertad de trabajar. El primero es de carácter positivo y asegura el derecho de todo individuo a elegir la actividad que mejor le convenga y a disfrutar de su producto y cuyo texto es como sigue:

Art. 4º. Todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos. Ni uno ni otro se le podrá impedir sino por sentencia judicial, cuando ataque los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda los de la sociedad.

El segundo es de naturaleza negativa y sustrae al individuo de la posibilidad de que se le constriña a prestar servicios de carácter personal si no está acorde en hacerlo y, además, asegura que en todo caso se le retribuya convenientemente; por ello, contemporáneamente se proscribió todo pacto que menoscabe o signifique la pérdida irrevocable de la libertad. Originalmente, la redacción del artículo aparecía en los siguientes términos:

Art. 5º. Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno conocimiento. La ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto

las pérdidas o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su proscripción o su destierro.

El contenido de este precepto fue modificado por reforma del 25 de septiembre de 1873, para quedar así:

Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. 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 del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley, en consecuencia, no reconoce órdenes monásticas, ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación con que pretendan erigirse. Tampoco puede admitirse convenio en el que el hombre pacte su proscripción o destierro.

*Constitución de 1917.* El texto actual, de mayo de 2016, del artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresa:

Art. 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.

El anterior texto no es el inicialmente aprobado por el Constituyente de Querétaro de 1917. La Constitución emergida del Constituyente registra el impacto de las ideas sociales sobre un escrito que, inspirado en gran parte por la Constitución de 1857, está concebido conforme a un esquema de corte liberal, que inicialmente parece preocupado por garantizar los derechos fundamentales del ser humano, considerado aisladamente. Todavía la noción de los derechos o garantías sociales no aparecía en el horizonte legislativo del mundo; flotaban en el ambiente ideológico y doctrinario, pero aún faltaba la audacia y la voluntad jurídica y política de incorporarlos al derecho positivo. Correspondió a un puñado de combativos diputados vinculados al sector obrero (Heriberto Jara, Esteban Vaca Calderón, Héctor Victoria y otros más) inaugurar la etapa en la que las constituciones ya no se ocuparían únicamente de los derechos individuales sino también de los sociales.

El decepcionante proyecto de Constitución sometido por Venustiano Carranza a la soberanía del Constituyente, se limitaba a autorizar al Poder Legislativo para regular la materia del trabajo (art. 73, fracc. X). Su principal novedad consistía en agregar al artículo 5º un párrafo limitando a un año la obligatoriedad del contrato de trabajo; por ello, hacia diciembre de 1916 las diputaciones de Veracruz y Yucatán presentaron sendas iniciativas de reforma al artículo 5º del citado proyecto, que incorporaban disposiciones concretas en favor de los trabajadores. La comisión dictaminadora del proyecto de artículo 5º incluyó en él únicamente la jornada máxima de ocho horas, la prohibición del trabajo nocturno industrial de las mujeres y el descanso semanal.

Para impugnar el dictamen se inscribieron catorce oradores, cuyo argumento total consistió en que los preceptos constitucionales deberían tener un carácter general sin entrar al detalle. (La idea era que en la Constitución no podía establecerse ningún precepto reglamentario).<sup>20</sup> Además, como se advierte de las mismas intervenciones, otro argumento adverso de gran peso fue el de que en ese momento de lo que se trataba era de crear un catálogo de derechos del individuo en tanto que tal y no de regular los derechos de un determinado sector, en particular lo relativo a las relaciones de carácter laboral.

Las objeciones tuvieron el efecto de resaltar que, efectivamente, además de la protección dirigida a los derechos fundamentales del individuo, había necesidad de tutelar otros derechos pertenecientes a los grupos sociales económicamente débiles. Correspondió a Froylán C. Manjarrez articular de manera coherente la idea que difusamente flotaba en el ambiente. Tras las encendidas intervenciones de Heriberto Jara y Héctor Victoria, que señalaron el rumbo, Manjarrez convino en que era imposible que en el artículo 5º se tratara toda la cuestión obrera y consideró imperativa la inclusión en la Carta Magna de todo un título relativo a la misma. De esta manera:

Los constituyentes lanzaron la idea del derecho del trabajo como un mínimo de garantías constitucionales de tipo diverso a los llamados derechos naturales del hombre, adelantán-

<sup>20</sup>Jorge Carpizo, *La Constitución mexicana de 1917*, 14ª ed., México, Porrúa, 2004, p. 83.



dose a la Constitución Alemana de Weimar.<sup>21</sup> Después del debate, José Natividad Macías, Pastor Rouaix, Lugo y De los Ríos formaron la comisión redactora del proyecto del nuevo título sobre el trabajo, que fue elaborado tomando como base el proyecto de Macías.<sup>22</sup>

Tras diversas consultas y los ajustes convenientes, el proyecto pasó a la comisión, la que lo sometió a la aprobación del Congreso surgiendo así, el 23 de enero de 1917, el artículo 123 de la Constitución Política Federal. Había nacido el estatuto que consagra los derechos sociales. En cuanto al artículo 5º, acorde con la naturaleza de garantía individual que es propia del derecho que consagra, al igual que el 4º con el cual constituía un binomio, quedó ubicado en el capítulo I del título primero de la Ley Fundamental. La redacción inicial de ambos preceptos era como se transcribe a continuación:

Artículo 4º. 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.

Artículo 5º. 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, los de jurados, los cargos concejiles y los cargos de elección popular, directa o indirecta, y obligatorias y gratuitas, las funciones electorales. 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 del hombre; ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley, en consecuencia, no permite el establecimiento de órdenes monásticas, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretenda erigirse. Tampoco puede admitirse convenio en que el hombre 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.

<sup>21</sup>Mario de la Cueva, *Derecho mexicano del trabajo*, tomo I, 4ª ed., México, Porrúa, 1954, p. 120.

<sup>22</sup>José Dávalos, *Derecho individual del trabajo*, 14ª ed., México, Porrúa, 2005, p. 60.

Más de medio siglo después, los artículos 4º y 5º dejaron de ser un binomio para integrarse en una unidad, que quedó con el numeral 5º mencionado, lo que ocurrió por decreto de 31 de diciembre de 1974. El espacio dejado por el texto hasta entonces del artículo 4º, se aprovechó para dar cabida a garantías tutelares de la mujer y la familia, es decir, ya no versó sobre cuestiones laborales.

### Análisis exegético

Según el parecer de Juan B. Climent Beltrán, el vigente artículo 5º constitucional “establece esencialmente tres principios normativos: el derecho a la libre elección de trabajo, el derecho al producto del trabajo y las limitaciones a la libertad del trabajo”,<sup>23</sup> acota el maestro que en materia laboral cada uno de estos principios tiene sus excepciones. Sin negar que ciertamente el artículo 5º recoge los citados principios, por nuestra parte para efectos sistemáticos preferimos entender al precepto en cuestión como dividido en dos grandes hemisferios, que resultan coincidentes con el contenido que tenían los artículos 4º y 5º constitucionales antes de su fusión, esto es, el referente a la libertad de elección de trabajo y el que concierne al derecho de todo individuo de negarse a prestar servicios profesionales sin su total consentimiento y la remuneración correlativa. Analicemos separadamente estos dos aspectos:

#### *Primer aspecto*

*Párrafo primero.* El párrafo primero del artículo 5º constitucional puede, a su vez, desdoblarse en dos partes: la parte que garantiza la libertad de elección de actividad personal y el ejercicio de la misma, y la parte que autoriza los casos de excepción y las condiciones bajo las cuales puede coartarse el ejercicio de aquel derecho.

El artículo que consagra la libertad de trabajo, al decir de Mario de la Cueva, “tiene el sello de las garantías individuales y es, en esencia, la reproducción del artículo incluido en la constitución de 1857”.<sup>24</sup> Así es, el artículo 5º consagra un derecho fundamental del individuo, que aunque de claro cuño liberal clásico, como su antecesor del siglo XIX (o sea el 4º) no considera tal derecho como irrestricto, sino que lo atempera de forma simétrica a como lo hacía éste. Primeramente advertimos que el derecho de toda persona a ejercer la actividad que estime pertinente, está sujeta a que tal actividad sea lícita, esto es, que no contravenga las leyes de orden público o las buenas costumbres.<sup>25</sup>

<sup>23</sup>Juan B. Climent Beltrán, *Ley Federal del Trabajo. Comentarios y jurisprudencia*, México, Editorial Esfinge, 2000, p. 13.

<sup>24</sup>Mario de la Cueva, *op. cit.*, p. 121.

<sup>25</sup>El artículo 1830 del Código Civil federal dispone: “Es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres”.

Enseguida encontramos que el ejercicio de la libertad que nos ocupa puede ser vedado por determinación judicial o gubernativa, dependiendo del caso, cuando se ataquen los derechos de tercero o se ofendan los de la sociedad. ¿Y cuándo ocurre esto? Tal determinación no es algo que esté en la indefinición, pues el artículo 4º de la Ley Federal del Trabajo (LFT)<sup>26</sup> precisa que ello ocurre en los casos previstos en las leyes y en aquellos que el propio precepto refiere:

Artículo 4º. No se podrá impedir el trabajo a ninguna persona ni que se dedique a la profesión, industria o comercio que le acomode siendo lícitos. El ejercicio de estos derechos sólo podrá vedarse por resolución de la autoridad competente cuando se ataquen los derechos de tercero o se ofendan los de la sociedad: Se atacan los derechos de tercero en los casos previstos en las leyes y en los siguientes:

Cuando se trate de substituir o se substituya definitivamente a un trabajador que reclame la reinstalación en su empleo sin haberse resuelto el caso por la Junta de Conciliación y Arbitraje.

Cuando se niegue el derecho de ocupar su mismo puesto a un trabajador que haya estado separado de sus labores por causa de enfermedad o de fuerza mayor, o con permiso, al presentarse nuevamente a sus labores;

Se ofenden los derechos de la sociedad en los casos previstos en las leyes y en los siguientes:

Cuando declarada una huelga en los términos que establece esta Ley, se trate de substituir o se substituya a los huelguistas en el trabajo que desempeñan, sin haberse resuelto el conflicto motivo de la huelga, salvo lo que dispone el artículo 468.

Cuando declarada una huelga en iguales términos de licitud por la mayoría de los trabajadores de una empresa, la minoría pretenda reanudar sus labores o siga trabajando.

Explica Trueba Urbina que como:

Los derechos de los trabajadores tienen una naturaleza social, es por ello que cualquier ataque al derecho de huelga se estima como una ofensa a la sociedad. Este precepto es específico en contra de los esquirols, que son aquellos que tratan de substituir a los huelguistas.<sup>27</sup>

Encontramos también otras restricciones, como las que se imponen a los extranjeros cuando se establece la preferencia de acceso al empleo en favor de los mexicanos, lo cual es natural, dada la obligación de todo Estado de proteger a sus nacionales anteponiendo los intereses de éstos respecto de los de aquellos que no lo son. Es el supuesto de los artículos 7º, 154 (en este precepto no solamente se establece la primacía en beneficio de los mexicanos, sino también de quienes hayan prestado sus servicios anteriormente, tengan a su cargo una familia o estén sindicalizados), 189, 216 y 246

<sup>26</sup>En su artículo 1º, la LFT se considera a sí misma como reglamentaria de las relaciones de trabajo contempladas en el artículo 123 constitucional, pero sin duda que, dado su contenido, lo es también del artículo 5º del mismo cuerpo legal.

<sup>27</sup>Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, *Ley Federal del Trabajo*, México, Porrúa, 2001, p. 24.

(según los citados numerales se requiere de la nacionalidad mexicana para laborar en los buques, aeronaves y ferrocarriles).

En lo que concierne a lo previsto en la parte final del párrafo primero en estudio, que exige determinación judicial para que una persona pueda ser privada del producto de su trabajo, estimamos que se refiere al supuesto en el cual una autoridad materialmente jurisdiccional ordena mediante un mandato singular y específico para el caso, que se proceda a la deducción o retención del salario que debía percibir el trabajador, por ejemplo; cuando un juez de lo familiar notifica al patrón que un cierto porcentaje del salario de un empleado deba ser entregado a su cónyuge e hijos por concepto de alimentos.

Entendemos que no se trata de las hipótesis en las que no es por resolución judicial sino por disposición de la ley, que el patrón hace retenciones o descuentos a los salarios de los trabajadores, como sucede en la mayoría de los casos enumerados en los artículos 97 y 110 de la LFT, que se sujetan a otros mecanismos de control. Algo semejante se puede decir en el caso de las retenciones hechas para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley del Impuesto Sobre la Renta o en la del Seguro Social.

Dejamos como colofón de los comentarios al primer párrafo, los importantes razonamientos que plantea el doctor Miguel Carbonell en relación con el requisito para desempeñar algún cargo el no haber sido sentenciado por un delito doloso:

Una cuestión sobre la que la jurisprudencia no se ha pronunciado es la que tiene que ver con las múltiples leyes que establecen como requisito para desempeñar algún cargo el no haber sido sentenciado por un delito doloso. Desde mi punto de vista, este tipo de disposiciones son inconstitucionales porque violan al menos dos artículos constitucionales, el artículo 5º que ahora se comenta y el artículo 18 que establece el derecho a la readaptación social de las personas sentenciadas a una pena privativa de la libertad. Violan esas disposiciones el artículo 5º porque limitan la posibilidad de ejercer una actividad lícita fuera de los supuestos que contempla este artículo, mismos a los que enseguida se hace referencia. Y violan también el artículo 18 constitucional porque, como se ha dicho, consagra el derecho a la readaptación social, lo cual supone que una vez que se extingue la pena privativa de la libertad la persona puede regresar a la sociedad disfrutando plenamente de sus derechos; pues bien, el hecho de que una ley le impida a la persona que ha sido sentenciada por la comisión de cierto tipo de delitos el desempeñar algún cargo o actividad, es la negación misma del derecho a la readaptación social que dispone el artículo 18.<sup>28</sup>

*Párrafo segundo.* El avance en el campo de las ciencias y las humanidades ha determinado la existencia de profesiones que implican, para quienes se dedican a ellas, la amplia preparación que demanda su ejercicio responsable. De ahí que se exija, para ese ejercicio, la obtención del título y la cédula profesional correspondientes, documentos que acreditan la idoneidad de su titular al efecto; la ausencia de los mismos

<sup>28</sup>Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, México, UNAM/Porrúa/Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2005, pp. 360 y 361.

actualiza la prohibición que clausura para el no profesionista, la posibilidad de dedicarse a tales actividades.

Como deriva de la redacción del párrafo segundo en comentario, la determinación de cuáles son las profesiones que requieren título para su ejercicio y las condiciones para obtenerlo, así como la determinación de la autoridad competente para expedirlo, corresponde a la legislación de cada estado de la República, ya que es una materia de regulación local. Lo anterior se confirma y complementa con lo previsto en la fracción V del artículo 121 también de la Ley Fundamental, conforme a la cual los títulos profesionales legalmente expedidos por un estado del país son válidos en los demás.

La ley reglamentaria de los artículos 4º y 5º constitucionales (entonces ambos tenían qué ver con el ejercicio profesional) se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* de 26 de mayo de 1945. Desde luego que al paso del tiempo ha sido objeto de sucesivas reformas. Su cambio de denominación a ley reglamentaria del artículo 5º constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, se refiere únicamente a dicho numeral y ya no más al 4º, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 2 de enero de 1974. La Ley de Profesiones, como genéricamente se le llama, está complementada por su Reglamento, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1º de octubre de 1945.

### *Segundo aspecto*

Comprende los siguientes párrafos del artículo 5º de la Constitución federal:

*Párrafo tercero.* Consagra para el gobernado el derecho a no ser obligado a trabajar contra la propia voluntad y a ser remunerado equitativamente. Afirma Burgoa que “en primer lugar, esta disposición constitucional proscrib[e] todo trabajo gratuito, o sea, toda prestación de servicio que se realice sin la remuneración correspondiente”.<sup>29</sup>

En primer lugar, lo que la disposición garantiza es el derecho de todo individuo a negarse a prestar servicios “sin su pleno consentimiento”, como textualmente expresa el párrafo comentado. Entendemos que es la otra cara de la moneda que consagra la libertad laboral; por uno, esa moneda garantiza el derecho de cada quien a elegir la actividad que mejor le acomode y, por el otro, el de incluso no elegir ninguna y abstenerse de trabajar, siempre que esto no conduzca a que el sujeto se convierta en una carga social.

Al mismo tiempo, el precepto constitucional asegura el derecho a la justa retribución por el trabajo desempeñado, pero este derecho queda en situación de dependencia con relación al previamente referido, pues primero el individuo deberá condescender en trabajar y solamente después de que ha consentido sobrevendría la cuestión relativa a que el trabajo al ser prestado le será justamente remunerado. Esta remuneración debe ser “justa” según prescribe la norma constitucional, significando que no se agota

<sup>29</sup>Burgoa, *op. cit.*, p. 307.

en la mera equivalencia económica entre el esfuerzo desarrollado y el valor del producto obtenido, si no trasciende a la función que tiene el salario como instrumento de justicia social, es decir, como factor de distribución de la riqueza, haciendo que, en todo caso, sea el suficiente para asegurar al trabajador salud y un nivel de vida decoroso para él y su familia.

Es oportuno aclarar que, ciertamente, como lo expresa en forma categórica el artículo 3º de la LFT, el trabajo al mismo tiempo que un derecho es un deber social. Todo aquel que vive en sociedad, por ese hecho tiene obligación de contribuir a la creación de la riqueza (de la cual en muchas formas participa), pues de otro modo se convierte en una carga para la comunidad, lo cual es inadmisibile. Sin embargo, la libertad, como facultad personal decisoria, forma y estilo de vida, está tan arraigada en la conciencia de la población, que ante el temor de que la actitud de obligar al individuo a trabajar mediante vías de hecho pueda ser considerada como una forma de esclavitud, la tendencia es a respetar incluso la decisión de quien ha optado por abstenerse de trabajar; eso explica por qué se ha despenalizado tal comportamiento, como consecuencia de la derogación de los artículos 255 y 256 (capítulo II, título décimo cuarto) del Código Penal anterior, que penaban la vagancia y la mal vivencia, sin que dichos ilícitos reaparecieran en el nuevo código de la materia (*Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 16 de julio de 2002).

Dentro del mismo párrafo tercero se establece como salvedad a la garantía referida en su parte inicial, el caso del “trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123”. Esto último equivale a decir, durante una jornada máxima de siete u ocho horas según se trate de la nocturna o la diurna. En el caso de nuestra legislación, la imposición del trabajo en el supuesto aludido tiene una finalidad que la justifica. Aunque la expresión que utiliza la Constitución (y repite el Código Penal) para referirse a las labores que el reo debe desempeñar, es la pena, lo cierto es que su naturaleza intrínseca no es eminentemente sancionadora, sino enfocada a la rehabilitación del delincuente y a la reparación del daño sufrido por la víctima y sus familiares.

El Código Penal de 2002 lista en su artículo 30 el catálogo de las penas imponibles por los delitos; entre ellos figura, en la fracción IV, el “trabajo en beneficio de la víctima del delito o en favor de la comunidad”. Adviértase la clara orientación teleológica asignada a esta pena, que no es, desde luego, el castigo por el castigo, como se ve en otros países donde en las prisiones se practican los llamados “trabajos forzosos” (como el de partir rocas con un marro), sin mayor beneficio y en condiciones mortificantes (por ejemplo, con una pesada esfera metálica encadenada al pie). El capítulo V del título tercero del Código Penal, intitulado “Trabajo a favor de la víctima o a favor de la comunidad”, además de explicar en el artículo 36 (único que lo forma) el contenido de estas dos variantes, ofrece reglas específicas al respecto, que humanizan y racionalizan la labor; destacando lo previsto en la parte final del párrafo cuarto del citado artículo, en el sentido de que el trabajo “por ningún concepto se desarrollará en forma que resulte degradante o humillante para el sentenciado”.

*Párrafo cuarto.* No obstante el derecho fundamental que asiste al individuo de abstenerse de trabajar, no puede ignorarse la existencia de servicios públicos a cuyo desarrollo necesariamente debe contribuir. Estos servicios se especifican dentro del párrafo que nos ocupa: “el de armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular directa o indirecta”. La enumeración es restrictiva, como se desprende de lo expresado en la parte inicial del párrafo, precisamente antes de proceder a la relación contenida en el precepto, al decir “sólo podrán ser obligatorios”, ese “sólo” implica, *contrario sensu*, que no podrán serlo otros supuestos distintos de los específicamente señalados.

La obligación de colaborar en las tareas anteriormente anotadas deriva de que concurre en ellas un interés colectivo al que debe subordinarse el personal de los gobernados, pues es de la naturaleza de nuestra Carta Magna que el interés general prevalezca sobre el particular. En tiempos de paz, el servicio de las armas a que se refiere explícitamente el párrafo que analizamos, resulta poco relevante, pero cuando sobrevienen coyunturas bélicas cobra una importancia sobresaliente. Durante el curso de la Segunda Guerra Mundial, en la que nuestro país se involucró al lado de los aliados, se pensó que México participaría activamente en la contienda (lo que sí ocurrió con el Escuadrón 201 de la Fuerza Aérea). Por ello, el 31 de agosto de 1942 entró en vigencia la Ley del Servicio Militar Obligatorio, la cual detalló la manera cómo se prestaría ese servicio. Desde entonces, las circunstancias se han modificado substancialmente, lo que se ha reflejado sobre todo en el ámbito práctico.

También, desde antes de la incorporación de los juicios orales, la cual ocurrió el 18 de junio de 2008, la Constitución considera obligatorio en el párrafo cuarto del artículo 5º constitucional el cargo de jurado. La permanencia de esta institución en la Carta Magna, es decir, la de los juicios por jurado, obedecía a su origen eminente popular; representaba la reivindicación por parte del pueblo, del derecho a juzgar, que hasta hace un par de siglos estuviera reservada al monarca en muchos países. Cuando la monarquía es reemplazada por la democracia (en la mayoría de los países se abolió la forma monárquica de gobierno y aunque en otros permaneció, perdió su hegemonía y hasta se volvió decorativa), surgieron los jurados integrados por los ciudadanos frecuentemente desconocedores del derecho. En nuestro medio, los jurados subsistieron en la fracción VI del artículo 20 de la Constitución hasta la incorporación de los juicios orales conforme a la cual todo procesado “será juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos”.

Originalmente, los jurados intervenían en los procesos en general, pero desde 1929 dejaron de hacerlo, limitándose su participación a los casos en que se juzgaba a empleados o funcionarios públicos o bien tratándose de delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la nación. Con la aparición de leyes específicas para sancionar a los empleados públicos, se sustrajo de la competencia de los jurados la tarea de juzgar los delitos cometidos por dichos empleados. Con la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, los jurados populares quedaron derogados; no obstante, el artículo 36, fracción V de la propia Constitución, reitera todavía que es obligación de los ciudadanos desempeñar la función de jurado.

Cabe recordar que hasta 1992 se dispuso, en cuanto a los procesos por infracciones a las bases que contenía el entonces vigente artículo 130, relativo al culto religioso y a las agrupaciones denominadas iglesias, que tales procesos “nunca serán vistos por jurados” (párrafo final de ese dispositivo). En el mismo párrafo cuarto se consideran también obligatorios los cargos “concejiles”. Se trata de una disposición que tiende a fortalecer la organización del municipio, procurando la participación ciudadana en su organización y funcionamiento; de ahí que el artículo 36 constitucional, ya antes mencionado, refiriéndose a las obligaciones que incumben a los ciudadanos de la República, establece categóricamente en su fracción V, la consistente en “desempeñar los cargos concejiles del municipio”.

En relación con los servicios públicos obligatorios referidos en el repetido párrafo cuarto, se deben agregar los de elección popular. Conviene recordar la declaración enfática que respecto a este caso formula la fracción IV del artículo 36 de la Carta Magna, en cuanto a que en ningún caso el desempeño de los cargos de que se trata será sin la retribución correlativa. Así, vemos que constituye obligación de los ciudadanos: “IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos”. A nuestro entender, el asegurar la no gratuidad del desempeño de los servicios en cuestión posee una doble finalidad: por un lado, estimular la aceptación por parte de los ciudadanos que podrán dedicarse a las funciones inherentes al cargo discernido, sin desatender la manutención propia y de la familia; por otro, desmotivar su corrupción, porque ya el desarrollo de su función no podrá ser contemplado como una mera oportunidad de obtener indebidamente ingresos, ya que el ejercicio del cargo se los proporciona legítimamente.

Seguidamente, el párrafo cuarto determina que también son obligatorias las funciones electorales y censales, las que además deben prestarse en forma gratuita, salvo “aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes”, que deberán ser retribuidas. El artículo 36 constitucional, en su fracción V reserva a los ciudadanos la obligación de “desempeñar las funciones electorales”.

Dentro del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, concretamente en el título segundo. De la participación de los ciudadanos en las elecciones, se contiene el artículo 5º, cuyo punto 3, señala que: “Es obligación de los ciudadanos mexicanos integrar las mesas directivas de casillas en los términos de este Código”. Los requisitos para que se integre la mesa directiva de casillas aparece en el artículo 156 del citado ordenamiento; en el mismo precepto se establece como impedimento para conformar dichas mesas, el tener cargo de servidor público de confianza con mando superior o de dirección partidista de cualquier jerarquía; además se excluye a quienes no saben leer o escribir, o exceden los 70 años de edad.

Finalmente, el párrafo cuarto considera obligatorios pero retribuidos, los servicios profesionales de índole social, dejando a la legislación secundaria la reglamentación relativa. La ley reglamentaria del artículo 5º constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en la ciudad de México, regula en su capítulo VII, “Del Servicio Social de Estudiantes y Profesionistas”, lo concerniente al tema que nos ocupa. Es importante



destacar que la prestación del servicio social, desde el punto de vista legal, es obligatorio (con excepciones) tanto para estudiantes como profesionistas (art. 52), entendiéndose por servicio social “el trabajo de carácter temporal y mediante retribución que ejecuten y presten profesionales y estudiantes en interés de la sociedad y el Estado” (art. 53).

El artículo 59 de la ley en comento (conocida mejor como Ley de Profesiones), aclara en cuanto a la retribución que el artículo 5º constitucional ordena a favor de quien presta el servicio social, lo siguiente: “Cuando el servicio social absorba totalmente las actividades del estudiante o del profesionista, la remuneración respectiva deberá ser suficiente para satisfacer decorosamente sus necesidades”.

*Párrafo quinto.* Este párrafo es residuo del que originalmente aparecía en la expedición de la Constitución de 1917, que expresaba:

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 del hombre, ya sea por causa del trabajo, de educación o de voto religioso. La ley en consecuencia, no permite el establecimiento de órdenes monásticas, cualquiera que sea la determinación u objeto con que pretendan erigirse.

A su vez, el dispositivo transcrito era trasunto de su homólogo de la Constitución de 1857. Actualmente, el párrafo de que se trata reproduce la parte inicial de la original, pero al llegar a la parte referente al “irrevocable sacrificio de la libertad [añade] de la persona por cualquier causa”, y concluye. El texto inicial resultaba, sin duda, una reminiscencia de la enconada lucha episódica entre el clero católico y la ideología laica que tanto se agudizó a mediados del siglo XIX y que posteriormente determinó la radical separación entre la Iglesia y el Estado. Durante la época revolucionaria, en el siglo XX, se reavivó el enfrentamiento que se prolongó en fase crítica hasta la década de los treinta. Después se atemperaron los ánimos y finalmente, hacia finales del milenio, bajo el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se estableció un *modus vivendi* de tolerancia. Hoy podemos observar el párrafo quinto, sin la mención referente a la suspensión de las órdenes monásticas. Aparentemente el párrafo entero ha perdido su objeto y hasta podría desaparecer sin que ello hiciera mella a la libertad que tutela la garantía individual contenida en el artículo 5º.

*Párrafo sexto.* Este párrafo contiene dos diversas garantías que deben disociarse para su estudio: la prohibición del pacto de proscripción o destierro y la de renunciar de manera temporal o permanente al ejercicio de determinada profesión, industrial o comercio. En relación a la restricción de que se celebre pacto de proscripción o destierro (en realidad bastaba una de las dos palabras, pues son sinónimas), el propósito evidente radica en evitar que contractualmente alguien convenga en autoexiliarse de su territorio de origen, expatriándose, pues puede considerarse como un derecho inalie-

nable el de que cada quien viva donde mejor le parezca. El ostracismo ha sido considerado desde la antigüedad como una pena y muy severa.

Además, el pacto que comentamos iría directamente en contra del derecho de tránsito consagrado en el artículo 11 de la propia Constitución Política, que garantiza la libertad de todo hombre “para entrar en la República, salir de ella, viajar por el territorio y mudar de residencia”. Es obvio que los derechos fundamentales del individuo escapan al ejercicio de la autonomía de la voluntad y, por tanto, no pueden ser limitados mediante acuerdo de naturaleza civil, según deriva de lo previsto en los artículos 6º y 8º del Código Civil federal vigente.

La segunda prohibición, es decir la contenida en la parte final del párrafo, es un complemento o colofón de lo establecido en el párrafo inicial del artículo 5º de que nos ocupamos, en el sentido de que a ninguna persona se puede vedar el que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, con tal de que sean lícitos. Es claro que esta tutela se otorga al individuo frente a la autoridad, por lo cual quedaría la posibilidad de que el gobernado, por sí mismo, conviniera alguna autolimitación al respecto. La decisión del Constituyente de 1917 fue, expresamente, la de no permitir una tan grave renuncia como la que hemos venido aludiendo, cuya actualización, como en el caso anterior, no se subordina al ejercicio de la autonomía de la voluntad.

*Párrafos séptimo y octavo.* Los comentaremos conjuntamente porque constituyen una unidad. Considera Ignacio Burgoa, con razón, que el contenido de los párrafos 7º y 8º:

No se refieren a la libertad de trabajo como garantía individual. Más bien consagran sendas garantías sociales, esto es, establece una relación jurídica entre miembros de dos clases económicamente diferentes —patrones y obreros—, en virtud de la cual se consignan para éstos medidas de protección.<sup>30</sup>

Concluye el distinguido constitucionalista, que se trata de materias que debieron ser abordadas en el artículo 123 constitucional y no en el 5º. De cualquier forma, lo que el párrafo séptimo pretende evitar, es que el trabajador quede indefinidamente vinculado a un cierto patrón, y no pueda substraerse a esa relación sin graves consecuencias para él. Recordemos que en la época en que se celebra el Constituyente de Querétaro (1917), estaba fresca en la memoria y en la realidad cotidiana la miserable vida del trabajador agrícola, que por su eterno endeudamiento con la tienda de raya patronal, debía permanecer laborando para solventar aquel siempre renovado adeudo y de hecho se convertía en un esclavo o un siervo.

El texto constitucional libera al trabajador, en tanto que limita a un año el tiempo máximo por el que pueda obligarse en su perjuicio, impidiendo contemporáneamente que el compromiso abarque sus derechos políticos y civiles. A diferencia de lo que ocurría en las haciendas de finales del siglo XIX y principios del XX, el trabajador agrícola o de otra índole, no puede, sin que se violen sus garantías, ser retenido, apresado

<sup>30</sup>Burgoa, *op. cit.*, p. 313.

o sujeto a cualquier otra coacción sobre su persona en caso de incumplimiento de su contrato de trabajo, pues únicamente se puede reclamar de él la responsabilidad civil en que pudiera haber incurrido.

### *Desarrollo jurisprudencial*

La jurisprudencia en torno al artículo 5º constitucional es escasa, sobre todo debido a que la atención de los tribunales se ha desarrollado en torno al artículo 123 de la Constitución Política Federal, que contiene un amplio estatuto protector de los derechos de los trabajadores. Sin embargo, dos ejecutorias que involucran al artículo 5º merecen especial atención y son las que enseguida se reproducen:

PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES SIN TÍTULO, CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 2608 DEL CÓDIGO CIVIL, SOBRE LA (LEGISLACIÓN DE DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES). El artículo 2608 del Código Civil que rige la prestación de servicios profesionales sin tener título, no es contrario al 5º constitucional porque no implica en manera alguna que se obligue a una persona a prestar servicios personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento y porque debe ser aplicado en armonía con el artículo 4º constitucional que deja expresamente a salvo la facultad del legislador ordinario para fijar las profesiones que necesitan título para su ejercicio y las condiciones necesarias para obtenerlo. Amparo Directo 4291/56. Aurora Figueroa Vda. De Marmolejo. 5 de abril de 1957. Unanimidad de 4 votos. Ponente Mariano Azuela (véase Tercera Sala. 5ª época. *SJF*, tomo CXXXII. p. 52).

El Código Civil federal de 1928, desde su expedición (cuando era aplicable en toda la República en asuntos del orden federal y en el Distrito y Territorios federales, en los del orden común), distinguió nítidamente entre las relaciones de prestación de servicios regido por dicho cuerpo legal y las que debieran ser normadas por la ley reglamentaria del artículo 123 constitucional cuando se promulgara. Así se desprende de lo dispuesto en su artículo 2605. Por otro lado, también se ocupó de la prestación de servicios profesionales, pero cuidando de que aquellos cuya prestación requiere del título correspondiente se reserven a quienes poseen tal patente y sancionando a los que los ejerzan sin tenerla, con la pérdida de toda retribución por su actuación (artículo 2608).

Por ello, resulta válida y obligatoria para las partes la relación de naturaleza civil resultante de la prestación de servicios, tanto cuando se tiene el título por el prestador como cuando no se posee, dependiendo de si la ley exige o no dicho documento para el ejercicio relativo.

RENUNCIA DEL TRABAJADOR, SON APLICABLES LAS DISPOSICIONES RELATIVAS A LA TERMINACIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL POR MUTUO CONSENTIMIENTO. Al elevar a rango de garantía constitucional la libertad de trabajo nuestra Carta Fundamental Política, en cuyo artículo 5º dispone que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin su pleno consentimiento, impide que la renuncia unilateral del trabajador sea regulada, en sí misma, por la

legislación laboral, viniendo a subsumirse en la figura de la terminación de la relación de trabajo por mutuo consentimiento; lo anterior es así porque en ningún caso se puede hacer coacción sobre un trabajador para que continúe laborando en contra de su voluntad, dando lugar su incumplimiento a las normas de trabajo sólo a la responsabilidad civil, según disposición expresa del artículo 32 de la Ley Federal del Trabajo. Por ello al producirse una renuncia unilateral de un trabajador, los preceptos aplicables deben ser los relativos al retiro voluntario por mutuo consentimiento, en donde los derechos de la patronal quedan a salvo para hacerlos valer en la vía y forma que procedan, en caso de que el trabajador incurra en responsabilidad.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO. Amparo directo 156/94. Sección 16 del Sindicato de Trabajadores de la Industria Cinematográfica, Similares y Conexos de la República Mexicana. 22 de septiembre de 1994. Unanimidad de votos. Ponente José Luis Gómez Molina. Secretario Rafael Maldonado Porras. (Véase Tribunal Colegiado de Circuito. 8ª época, *SJF*, tomo XV, p. 300.) Se destaca en el criterio sostenido en la ejecutoria, que la disposición del artículo 5º constitucional, conforme a la cual garantiza al trabajador el derecho a no ser obligado a prestar servicios sin su pleno consentimiento, hace innecesaria la regulación en la ley de la renuncia unilateral del trabajador; pues nada puede impedirle que adopte esa decisión, y si con ella se sigue algún daño o perjuicio para el patrón, queda expedita para éste la posibilidad de reclamar la reparación civil a que hubiera lugar.

LIBERTAD DE TRABAJO NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5º, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). La garantía individual de libertad de trabajo que consagra el artículo 5º, 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 principios: 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 esté permitida por la ley. El segundo presupuesto normativo implica que la garantía no podrá 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 individual 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. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo IX, abril de 1999, p. 260, Pleno, tesis P/J. 28/99; véase ejecutoria en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo IX, marzo de 1999, p. 355. Apéndice 1917-2000, tomo I, Materia Constitucional, Facultades Exclusivas, Jurisprudencia, Sección I, Acciones de Inconstitucionalidad y controversias constitucionales, p. 143, Pleno, tesis 162.

La garantía que consagra el artículo 5º, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la libertad de trabajo no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que su ejercicio se condiciona a que no se trate de una actividad ilícita, a que no se afecten derechos de terceros, y a que no se afecten derechos de la comunidad social. Esta resolución jurisprudencial pone énfasis en que se protege el interés de la sociedad por encima del interés particular y, en aras de ese interés mayor se limita o condiciona el interés individual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado.

## Derecho internacional

Apunta con acierto Héctor Gros Espiell, que “todo el sistema constitucional de la OIT reposa en la idea del necesario respeto y garantía de la libertad humana”.<sup>31</sup> La OIT se ha preocupado desde siempre de la tutela de los derechos fundamentales dentro del ámbito laboral. Es significativo que los convenios comprendidos dentro de este rubro figuren entre aquellos que han recibido mayor número de ratificaciones. Entre estos encontramos los dirigidos a la supresión del trabajo forzoso; se trata de los convenios número 29, relativo al trabajo forzoso u obligatorio (1930), y el número 105, sobre la abolición del trabajo forzoso (1957). Habrá que agregar, además de las citadas convenciones, dos instrumentos internacionales más: la recomendación número 35, sobre la imposición indirecta del trabajo (1930), y la recomendación número 36 sobre la reglamentación del trabajo forzoso u obligatorio, también de 1930.

El Convenio número 29 surge para combatir la esclavitud disimulada. Fue adoptado en un tiempo (1930) en el cual las potencias coloniales daban a los trabajadores de los territorios llamados “no metropolitanos” un trato gravemente discriminatorio con relación a los trabajadores de la metrópoli. Por eso la Conferencia Internacional del Trabajo, en su 14ª reunión, aprobó el citado Convenio número 29, que constriñe a quienes se adhieran a él, a suprimir “lo más pronto posible” el trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas; tal mandato se dirige, evidenciando la intención de la Organización, a las “autoridades competentes”, que se identifican como las “autoridades centrales superiores del territorio interesado”. Las excepciones a dicha prohibición, que se señalan en el mismo instrumento, son justificadas y se refieren a tareas como el

<sup>31</sup>Héctor Gros Espiell, *La Organización Internacional del Trabajo y los derechos humanos en la América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1978, p. 21.

servicio militar obligatorio, el cumplimiento de obligaciones cívicas y el trabajo impuesto por condena judicial.

En cuanto al Convenio número 105, no es revisor del 29 y posee diverso propósito. Tiene que ver con la deplorable práctica —sobre todo en países poco desarrollados— consistente en utilizar el trabajo forzoso como instrumento de coerción o de “educación” políticas, o bien como medio para sancionar la práctica o fomento de las ideologías contrarias a las oficiales, también el recurrir a este tipo de trabajo para incrementar la economía o bien como medida disciplinaria en el mismo, con objeto de reprimir la organización de sindicatos o la promoción de huelgas, o finalmente, como medio de discriminación racial, social, nacional o religiosa. Considerando lo anterior, el Convenio 105 explícitamente proscribiera este tipo de trabajo en sus artículos 1º y 2º.

### Bibliografía

- BURGOA, Ignacio, *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 2004.
- CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Porrúa/Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2005.
- CARPIZO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa, 2004.
- CLIMENT BELTRÁN, Juan B., *Ley Federal del Trabajo, comentarios y jurisprudencia*, 20a. ed., Estado de México, México, Editorial Esfinge, 2000.
- DÁVALOS, José, *Derecho individual del trabajo*, México, Porrúa, 2015.
- GAMBOA, José M., *Leyes constitucionales de México durante el siglo XIX*, México, Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1901.
- GROS SPIELL, Héctor, *La Organización Internacional del Trabajo y los derechos humanos en la América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1978.
- TRUEBA URBINA, Alberto y Jorge Trueba Barrera, *Ley Federal del Trabajo*, 82a. ed., México, Porrúa, 2001.

## Artículo 5º

### Trayectoria constitucional

#### 5º *Primera reforma*

*Diario Oficial de la Federación: 17-XI-1942*

XXXVIII LEGISLATURA (1-IX-1940/31-VIII-1943)  
Presidencia de Manuel Ávila Camacho, 1-XII-1940/30-XI-1946

Se aumentan en la redacción del segundo párrafo las palabras “así como el desempeño de los cargos concejiles”. Además, se incluye en la reforma la obligatoriedad y gratuidad de las funciones electorales y censales y la gratuidad o pago de los trabajos profesionales de índole social.

#### *Segunda reforma*

*Diario Oficial de la Federación: 31-XII-1974*

XLIX LEGISLATURA (1-IX-1973/31-VIII-1976)  
Presidencia de Luis Echeverría Álvarez, 1-XII-1970/30-XI-1976

Se adiciona un primer párrafo al artículo en el que se establece la libertad de profesión lícita y su retribución, además de la garantía de inviolabilidad del salario a menos que exista resolución judicial que así lo marque.

El párrafo primero de la redacción original pasa a ser el segundo en esta reforma, el segundo en tercero y así consecutivamente. En el ahora párrafo quinto se sustituyen las palabras “del hombre” por “la persona”.

#### *Tercera reforma*

*Diario Oficial de la Federación: 6-IV-1990*

LIV LEGISLATURA (1-IX-1988/31-VIII-1991)  
Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-1988/30-XI-1994

Se reforma el tercer párrafo para establecer que las funciones electorales y censales que se realicen profesionalmente ya no serán gratuitas.

### *Cuarta reforma*

*Diario Oficial de la Federación: 06-IV-1990*

LV LEGISLATURA (1-IX-1991/31-VIII-1994)

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-1988/30-XI-1994

La reforma recorta el párrafo quinto del artículo, ya no se señalan las causas que puedan provocar el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona, simplemente se deja en la frase “por cualquier causa”.

### *Quinta reforma*

*Diario Oficial de la Federación: 29-I-2016*

LXIII LEGISLATURA (1-IX-2015/31-VIII-2018)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se establece la facultad de los estados para determinar qué profesiones necesitarán de título para su ejercicio, los requisitos para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.





## Artículo 6º

### Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

Los antecedentes históricos directos sobre la libre manifestación de las ideas los encontramos a inicios del siglo XIX, debido al férreo control que hubo sobre esta materia durante el periodo virreinal. La publicación o expresión libre de las ideas difícilmente fue posible bajo la existencia del Santo Oficio, tribunal eclesiástico que se estableció en México desde 1571 y que estuvo encargado de perseguir toda aquella manifestación que atentara contra la religión católica o el gobierno de la Corona.<sup>1</sup>

La libertad de expresión, de las ideas, ganó terreno sólo después de la Revolución Francesa. Los ilustrados franceses y las importantes críticas a la Iglesia llevaron, poco a poco, a ganar espacios para la libre manifestación de las ideas políticas. Los logros obtenidos quedaron plasmados en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. En su artículo 10, se plasmó que nadie podía ser “inquietado por sus opiniones, incluso religiosas, en tanto que su manifestación no altere el orden público establecido por la ley”.<sup>2</sup> Este punto no hizo sino ratificar las críticas que se venían dando en Europa en torno a la censura de las ideas. La historiografía ha observado que, es precisamente en la segunda mitad del siglo XVIII, cuando se da el nacimiento de la opinión pública en Europa y en las colonias americanas.<sup>3</sup>

Si bien tras la Revolución Francesa hubo en España un recrudescimiento de la censura, buscando evitar

<sup>1</sup>Sobre este tema puede verse Asdrúbal Aguilar, *La libertad de expresión: de Cádiz a Chapultepec*, Caracas, Sociedad Interamericana de Prensa, Universidad Católica Andrés Bello, 2002, p. 26.

<sup>2</sup>Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, 1789, artículo 10, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/22/pr/pr19.pdf>

<sup>3</sup>Sobre el tema para el caso de México puede verse Gabriel Torres Puga, *Opinión pública y censura en Nueva España. Indicios de un silencio imposible, 1767-1794*, México, El Colegio de México, 2010.

6º

### Sumario Artículo 6º

Introducción histórica <b>Luis René Guerrero Galván</b> y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	465
Texto constitucional vigente. . . . .	469
Comentario <b>Sergio López Ayllón</b> e <b>Issa Luna Pla</b>	
Introducción . . . . .	474
La libertad de expresión . . . . .	475
El derecho de acceso a la información . . . . .	504
Los archivos administrativos . . . . .	518
Obligaciones de publicidad de la información sobre el uso de los recursos públicos . . . . .	518
Indicadores de rendición de cuentas . . . . .	519
Sancciones . . . . .	520
Los límites . . . . .	521
El acceso a las tecnologías de la información y la comunicación . . . . .	528
Acceso a la TIC's . . . . .	533
Bibliografía . . . . .	550
Trayectoria constitucional . . . . .	552

su influencia en la Península y las colonias, una muestra de los avances de la Ilustración y del pensamiento liberal de la época fue el reconocimiento por parte de las Cortes de la libertad de imprenta y de la expresión de las ideas. En el artículo 371 de la Constitución Política de la Monarquía Española, se plasmó que “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”.<sup>4</sup> Para entonces en México había estallado la Guerra de Independencia y una gran cantidad de escritos insurgentes circulaban por las diversas poblaciones, criticando el sistema de gobierno español. Los intentos del virrey y de los diversos gobernadores realistas por frenar aquel torrente de libelos, fueron en vano, convirtiéndose en un importante preámbulo de la libertad de las expresiones políticas.

No es extraño, por ello, que en la Constitución de Apatzingán de 1814, se haya ratificado la libertad de hablar, discurrir y manifestar opiniones por medio de la imprenta.<sup>5</sup> Se estipuló únicamente que esto podría considerarse cuando las producciones atacaran la tranquilidad pública u ofendieran el honor de los ciudadanos. Algo que destaca en esta disposición es que también se prohibió atacar el dogma, lo anterior debido a que la propia Constitución proclamó la religión católica como una obligación de los ciudadanos de México.

Habría que esperar varias décadas más para que esta disposición fuera evadida y cambiada por evitar ataques a la moral, lo anterior desde un punto de vista más bien laico. Los avances logrados hasta entonces parecen tener cierto retroceso tras la independencia de México y la instauración del imperio de Iturbide. El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, en su artículo 17, señaló que nada era más conforme a los derechos del hombre que la libertad de pensar y manifestar sus ideas, también se señaló que se debía hacer un racional sacrificio de esta facultad “no atacando directa ni indirectamente, ni haciendo, sin previa censura, uso de la pluma en materias de religión y disciplina eclesiástica, monarquía moderada, persona del emperador, independencia y unión”.<sup>6</sup> No haciendo ello, se dijo, el gobierno debía proteger la libertad de pensar y expresar por la imprenta cualquier concepto o dictámenes, y alejar cuantos impedimentos pudieran ofender este derecho. Nótese que, si bien sigue la idea de que el gobierno protege la libertad de expresar las ideas, en dicho reglamento se pusieron importantes cortapisas a dicha libertad.

Nuevos lineamientos en esta materia se darían en 1824, con la creación de un nuevo sistema de gobierno bajo un orden republicano. El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, de 1824, por ejemplo, estipuló en su artículo 31, que todo habitante de la Federación tenía la “libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación,

<sup>4</sup>Constitución Política de la Monarquía Española, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf>

<sup>5</sup>“Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, Apatzingán, 1814, en *Textos fundamentales del constitucionalismo mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2014.

<sup>6</sup>Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, 1822, artículo 17, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1823.pdf>.

bajo las restricciones y responsabilidad de las leyes”.<sup>7</sup> Esta nueva disposición que aseguró el derecho de libre manifestación de las ideas y de su publicación sin previa censura, se retomó por otros textos legislativos como fueron la propia Constitución de 1824, en su artículo 50, o las Leyes Constitucionales de 1836 (ley primera, art. 2º). Cuando, en 1842, se elaboró el Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, estos avances en la materia se expresaron de la siguiente manera, en su artículo 7, fracción III:

Ninguno puede ser molestado por sus opiniones, y todos tienen derecho para publicarlas, imprimir las y circularlas de la manera que mejor les convenga. Jamás podrá establecerse la censura, o calificación previa de los escritos, ni ponerse otras trabas a los escritores, editores o impresores, que las estrictamente necesarias para asegurarse de la responsabilidad de los escritores.<sup>8</sup>

Nuevos referentes al derecho de expresión de las ideas los encontramos en los textos cercanos a la Constitución de 1857. El primero de ellos, en el Estatuto Orgánico de la República Mexicana, dado en mayo de 1856, en el cual se señaló que nadie podía ser molestado por sus opiniones. Aclarándose que la exposición de éstas sólo se podían calificar como delito si provocaban algún crimen, si ofendían a un tercero o perturbaban el orden público.<sup>9</sup> Esta disposición se retomó, casi literal, dos meses más tarde en la elaboración del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana (art. 13). Como único cambio añadió que “la manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa”. Conservando este añadido, dicha expresión se plasmó en el artículo 6º de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857.<sup>10</sup>

Estas disposiciones, plasmadas en el texto legislativo más representativo del siglo XIX mexicano, no dejan de ser interesantes por la evolución manifestada en ellas. Se pasó de los primeros textos anteriores a 1824, en que la libertad de expresión tenía aún varias cortapisas, a los textos más liberales y laicos de mediados de siglo. Dichas resoluciones se apoyaron, además, en el Reglamento de la Libertad de Imprenta de 1846 y en el Decreto Sobre la Libertad de Imprenta de 1855, ambos textos habían ratificado el derecho de “expresar el pensamiento” sin ser molestado en las opiniones o ser censurado, aclarando que se debería evitar perturbar la tranquilidad pública.<sup>11</sup> Si bien en estas medidas se contemplaba el atacar la religión como un acto subversivo,

<sup>7</sup>Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824A.pdf>.

<sup>8</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo I: “Textos previos, comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 1-15”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, pp. 680-681.

<sup>9</sup>Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, 1856, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1856.pdf>.

<sup>10</sup>Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

<sup>11</sup>*Derechos del pueblo mexicano...*, op. cit., p. 683.

las Leyes de Reforma, promulgadas unos años más tarde, vendrían a imprimir a este derecho una mayor fuerza laica bajo el régimen de los gobiernos liberales más radicales. Esto fue evidente particularmente tras el derrocamiento del Segundo Imperio y la incorporación de las Leyes de Reforma a la Constitución del 57.

Cuando en 1883 se hicieron reformas al artículo 7º constitucional, se señaló que era inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia, y que ninguna ley ni autoridad podría establecer la previa censura ni cortar la libertad de imprenta que no tendría más límites “que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública”.<sup>12</sup> Todavía más específico sería el Programa del Partido Liberal Mexicano que, en 1906, propuso reformas constitucionales a los artículos 6º y 7º de la Constitución. En dicho programa se pidió suprimir las restricciones que imponían la vida privada y la paz pública a la libertad de la palabra y la prensa. Solicitaba que sólo se castigara “la falta de verdad que entrañe dolo, el chantaje y las violaciones de la ley en lo relativo a la moral”.<sup>13</sup> Si bien esto último no se excluyó del artículo 7º al momento de redactarse la Constitución de 1917, sí se respetó la incapacidad para ser censurado por la libre manifestación de las ideas, hasta ese momento, mucho se había ganado en comparación a los límites puestos a la libertad de expresión un siglo antes.

<sup>124</sup>“Reformas y adiciones a la Constitución Política de la República Mexicana del 5 de febrero de 1857”, Reforma de 15 de mayo de 1883, disponible en [http://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Reforma\\_del\\_15\\_de\\_mayo\\_de\\_1883\\_al\\_articulo\\_7](http://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Reforma_del_15_de_mayo_de_1883_al_articulo_7).

<sup>13</sup>Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH6.pdf>.

## Artículo 6º

Texto constitucional vigente

*Artículo 6º.* La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, 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.<sup>14</sup>

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.<sup>15</sup>

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.<sup>16</sup>

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:<sup>17</sup>

- A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:<sup>18</sup>
  - I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.<sup>19</sup>

<sup>14</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 13-11-2007, 11-06-2013.

<sup>15</sup>Párrafo adicionado, *DOF*: 11-06-2013.

<sup>16</sup>Párrafo adicionado, *DOF*: 11-06-2013.

<sup>17</sup>Párrafo adicionado, *DOF*: 11-06-2013.

<sup>18</sup>Párrafo reformado (para quedar como apartado A), *DOF*: 11-06-2013. Reformado, *DOF*: 29-01-2016.

<sup>19</sup>Fracción reformada, *DOF*: 07-02-2014.

- 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 que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.<sup>20</sup>
- 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 el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.<sup>21</sup>
- 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.<sup>22</sup>
- VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción

<sup>20</sup>Fracción reformada, *DOF*: 07-02-2014.

<sup>21</sup>Fracción reformada, *DOF*: 07-02-2014.

<sup>22</sup>Párrafo con fracciones adicionado, *DOF*: 20-07-2007.

de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.<sup>23</sup>

El organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.<sup>24</sup>

La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

En caso de que el presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.

En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

<sup>23</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 29-01-2016.

<sup>24</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 29-01-2016.



El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.<sup>25</sup>

## **B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones:**

- I.** El Estado garantizará a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal con metas anuales y sexenales.
- II.** Las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias.
- III.** La radiodifusión es un servicio público de interés general, por lo que el Estado garantizará que sea prestado en condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el artículo 3º de esta Constitución.
- IV.** Se prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa; se establecerán las condiciones que deben regir los contenidos y la contratación de los servicios para su transmisión al público, incluidas aquellas relativas a la responsabilidad de los concesionarios respecto de la información transmitida por cuenta de terceros, sin afectar la libertad de expresión y de difusión.
- V.** La ley establecerá un organismo público descentralizado con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión, que tendrá por objeto proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro, a efecto de asegurar el acceso al mayor número de personas en cada una de las entidades de la Federación, a contenidos que promuevan la integración nacional, la formación educativa, cultural y cívica, la

<sup>25</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 29-01-2016. Fracción adicionada, *DOF*: 07-02-2014.

igualdad entre mujeres y hombres, la difusión de información imparcial, objetiva, oportuna y veraz del acontecer nacional e internacional, y dar espacio a las obras de producción independiente, así como a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad.

El organismo público contará con un Consejo Ciudadano con el objeto de asegurar su independencia y una política editorial imparcial y objetiva. Será integrado por nueve consejeros honorarios que serán elegidos mediante una amplia consulta pública por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Los consejeros desempeñarán su encargo en forma escalonada, por lo que anualmente serán sustituidos los dos de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen ratificados por el Senado para un segundo periodo.

El presidente del organismo público será designado, a propuesta del Ejecutivo Federal, con el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente; durará en su encargo cinco años, podrá ser designado para un nuevo periodo por una sola vez, y sólo podrá ser removido por el Senado mediante la misma mayoría.

El presidente del organismo presentará anualmente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión un informe de actividades; al efecto comparecerá ante las cámaras del Congreso en los términos que dispongan las leyes.

**VI.** La ley establecerá los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, de las audiencias, así como los mecanismos para su protección.<sup>26</sup>

<sup>26</sup>Apartado con fracciones adicionado, *DOF*: 11-06-2013. Artículo reformado, *DOF*: 06-12-1977.

## Artículo 6º

Comentario por **Sergio López Ayllón** e **Issa Luna Pla**

6º

### Introducción<sup>27</sup>

La libertad de expresión es piedra angular de los derechos fundamentales y radica en el núcleo mismo del Estado democrático de derecho. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que ella:

Es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Resulta indispensable para la formación de la opinión pública. También constituye una conditio sine qua non para el desarrollo de los partidos políticos, los gremios, las sociedades científicas y culturales y, en general, todos los que desean influir al público (Opinión consultiva OC-5/85, Serie a, número 5, párrafo 70).

Como consecuencia de los cambios en los medios y tecnologías de la comunicación y la información, la concepción decimonónica sobre esta libertad, que privilegiaba la protección del emisor de la información, se modificó significativamente en la segunda mitad del siglo XX para ampliar su alcance y contenido de manera tal que hoy comprende también a los receptores de la información. Ya en el siglo XXI, la convergencia de las telecomunicaciones, la informática y los medios audiovisuales han generado una profunda transformación en la capacidad social de crear, procesar, almacenar y transmitir informaciones, situación que plantea nuevos desafíos para el ejercicio de esta libertad fundamental. En palabras de un reconocido experto: “Nunca en la historia de la humanidad hemos tenido una oportunidad tan grande para la libertad de expresión como ahora. Y nunca como ahora los demonios de la libertad de expresión ilimitada —amenazas de muerte, imágenes de pedofilia, olas de aguas negras de abuso— fluyen tan fácilmente a través de las fronteras”.<sup>28</sup>

El desarrollo del artículo 6º de la Constitución es revelador de la relación que existe entre Estado, democracia y derechos. Es posible afirmar que su evolución está directamente correlacionada con los cambios políticos y sociales de la sociedad mexicana, en particular durante las últimas décadas, así como con la nueva arquitectura constitucional. En efecto, el texto original del artículo 6º en la Constitución de 1917, que proviene del mismo artículo de la Constitución de 1857, se mantuvo sin cambios

<sup>27</sup>Este comentario al artículo 6º de la Constitución retoma, amplía y actualiza al publicado previamente en la octava edición de los *Derechos del pueblo mexicano* en 2012.

<sup>28</sup>Timothy Garton Ash, *Free Speech. Ten Principles for a Connected World*, Yale, Yale University Press, 2016, p. 1.

por 60 años. Luego de este largo periodo, ha tenido cinco reformas que lo han modificado radicalmente. La primera data de 1977 la cual, en el contexto de la primera reforma política, introdujo en la Constitución el derecho a la información (DOF, 6 de diciembre de 1977). La segunda consistió en la adición de un segundo párrafo al artículo 6° que desarrolla los principios y bases del derecho de acceso a la información (DOF, 20 de julio de 2007). La tercera reforma, que también se dio en el marco de una serie de modificaciones constitucionales en materia electoral, incluyó en ese artículo el derecho de réplica (DOF, 13 de noviembre de 2007). La cuarta modificación se dio en el marco de las reformas estructurales en materia de telecomunicaciones y competencia económica (DOF, 11 de junio de 2013). En ella se actualizó el texto de la libertad de expresión con una redacción similar a la establecida en los tratados internacionales en materia de derechos humanos y se introdujeron nuevos derechos, tales como el de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluida la banda ancha y el internet, así como los derechos de las audiencias. La quinta y más reciente reforma amplió las garantías en materia de derecho de acceso a la información y creó un nuevo marco institucional a través de la creación de un órgano garante con autonomía constitucional y estableció un mecanismo de coordinación (DOF, 7 de febrero de 2014), que más tarde la ley constituyó como Sistema Nacional de Transparencia (Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, DOF, 4 de mayo de 2015).

La cabal comprensión del artículo 6° constitucional requiere de una visión de conjunto de la evolución de la libertad de expresión, particularmente de su reformulación en los instrumentos internacionales de derechos humanos, del alcance de la reforma que introdujo el derecho a la información, y de la interpretación que la Suprema Corte de Justicia ha realizado sobre este artículo, en particular en la novena y décima épocas, en que los criterios de interpretación en la materia han sido mucho más frecuentes que en otros periodos. Del mismo modo, es necesario considerar la correlación del artículo 6° con los artículos 1°, 3°, 7°, 16, 24, 41, 73 fracciones XXIX-S y T, 76 fracción XII, 89 fracción XIX, 105, 108, 111, 116 y 122.

Este comentario, luego de repasar brevemente los antecedentes y evolución del texto del artículo 6° constitucional, desarrollará sus contenidos específicos en materia de libertad de expresión, derecho de réplica, derecho de acceso a la información y derecho de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación.

## La libertad de expresión

### *Antecedentes y evolución*

El primer antecedente moderno de la libertad de expresión se encuentra en la sección 12 del *Bill of Rights* del Estado de Virginia, de 1776. En ese mismo año, las constituciones de Pensilvania y Maryland establecieron, con distintas formulaciones, la libertad de expresión. En 1791, la primera enmienda a la Constitución Federal de los

Estados Unidos de 1787 incluyó esta libertad cuando determinó que “El Congreso no podrá restringir la libertad de palabra y de prensa”.

En Europa, la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 formuló el concepto clásico de la libertad de expresión. Así se entendió que:

La libre comunicación de pensamiento y opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre: todo ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente, salvo su obligación de responder del abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley.

La Constitución francesa de 1791 garantizó la libertad de todo hombre de “hablar, escribir, imprimir y publicar sus pensamientos, sin que los escritos puedan ser sometidos a censura o inspección previa”.

En España, el artículo 371 de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, cuyo texto retoma el del artículo 1º del Decreto de Libertad Política de Imprenta de 1810 (y que estuvo vigente en México), estableció que:

Todos los cuerpos y personas particulares, de cualquier condición y estado que sean, tienen la libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anteriores a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades que establezcan las leyes.

Por su parte, el artículo 31 de la misma Constitución estableció como una de las facultades de las Cortes la protección de la libertad de imprenta. Años más tarde, una vez restablecida la Constitución de 1812, se expidieron diversos instrumentos en materia de libertad de expresión e imprenta. Es particularmente importante el Reglamento acerca de la Libertad de Imprenta del 22 de octubre de 1820 pues, además de ser un instrumento muy completo en la materia y que estuvo vigente en México, sirvió de referencia a la legislación mexicana en la materia, especialmente en la primera mitad del siglo XIX.

Prácticamente todos los textos constitucionales del México independiente consagraron, con ligeras variantes, la libertad de expresión, normalmente vinculada con la libertad de imprenta, entonces el medio más importante de difusión de las ideas. Así, la Constitución de Apatzingán de 1814 estableció que: “la libertad de hablar, discurrir y de manifestar sus opiniones por medio de la imprenta, no debe prohibirse a ningún ciudadano, a menos que en sus productos ataque el dogma, turbe la tranquilidad pública u ofenda el honor de los ciudadanos”. Posteriormente, la Primera Base del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, el artículo 31 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, el artículo 50 de la Constitución Federal de 1824, la primera de las llamadas “Siete Leyes” del Congreso Constituyente de 1835, el artículo 9 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 y el artículo 35 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, entre otros instrumentos de la historia constitucional contuvieron disposiciones en materia de libertad de expresión e imprenta.

No fue sino hasta el proyecto de Constitución de 1857 que se presentaron para discusión, en artículos separados, las libertades de expresión (artículo 13) e imprenta (artículo 14). El artículo 13 del proyecto relativo a la libertad de expresión, que pasaría en la redacción final a ser el artículo 6º de la Constitución de 1857, fue presentado y discutido en la sesión del 25 de julio de 1856. Este artículo del proyecto decía: “La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso que ataque los derechos de terceros, provoque algún crimen o delito o perturbe el orden público”.

En varias intervenciones algunos diputados atacaron el texto propuesto pues “encontraban mucha generalidad en las restricciones que se establecían a la libre manifestación de las ideas”; y porque “toda restricción a la manifestación de las ideas parece inadmisibles y contraria a la soberanía del pueblo”. Arriaga defendió el artículo. Alegó que las palabras usadas no eran vagas y sostuvo que la conciencia pública era garantía suficiente contra las siniestras interpretaciones de la ley. Prieto intervino enseguida diciendo que la teoría de la conciencia pública era muy bella y servía de fundamento a importantes instituciones, pero que en el caso no ofrecía una garantía bastante; que prohibir con mucha generalidad el ataque a los derechos de terceros era inventar un delito. Sin embargo, concluyó proponiendo una redacción más vaga, pues presentó como restricción “que se ataquen los intereses de la sociedad o de sus individuos”. El debate se prolongó un poco más con intervenciones a favor y en contra. La redacción presentada originalmente fue aprobada por 65 votos contra 30. Las baterías pesadas de la discusión se reservaron para el artículo relativo a la libertad de imprenta, cuyo debate constituye una de las páginas más significativas de la historia constitucional mexicana.

En el Constituyente de Querétaro de 1917, el dictamen de la Comisión señaló que el texto del nuevo artículo 6 se había tomado literalmente de la Constitución de 1857, pues las razones que los justificaban eran las mismas. La discusión sobre este artículo se abrió el 15 de diciembre de 1916 y, en vista de que nadie quiso hacer uso de la palabra, el artículo fue aprobado por 168 votos a favor y uno en contra. Posteriormente, la Comisión de Estilo suprimió la palabra “crimen”, por considerar que la palabra “delito” incluye a aquélla.

El texto del artículo permaneció inalterado hasta 7 de diciembre de 1977 en que se adicionó el artículo 6º con la frase: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Esta reforma marca el inicio de una transformación radical del contenido del artículo 6º en materia de libertad de expresión y que está estrechamente vinculada con dos procesos recientes en la historia del país. Por un lado, el proceso de transición democrática y por otro la recepción del derecho internacional de los derechos humanos y la modificación del artículo 1º de la Constitución en 2011, que constituye un nuevo paradigma en materia de derechos humanos.<sup>29</sup>

<sup>29</sup>Véase Miguel Carbonell y Pedro Salazar (eds.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

En efecto, y como analizaremos en detalle más adelante, la introducción del “derecho a la información” en el artículo 6º sólo puede explicarse en el contexto de la apertura del sistema político y el inicio del camino a una construcción democrática en el conjunto del sistema político mexicano. Si bien esa reforma generó un amplio debate sobre el contenido y naturaleza de ese derecho, resulta claro que inicialmente estuvo orientado a garantizar el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación. Fue sólo muchos años después que, luego de importantes dubitaciones, en 1996 la Suprema Corte de Justicia delineó el derecho de acceso a la información como una “garantía individual”. El problema residía, sin embargo, en la falta de mecanismos eficaces para hacerlo valer. Estos se concretaron finalmente, a nivel federal, con la promulgación en 2002 de la Ley Federal de Transparencia Acceso a la Información Pública Gubernamental.<sup>30</sup> A esta ley siguieron otras equivalentes en las entidades federativas del país y para 2007 todos los estados del país contaban con una ley en la materia. No obstante existían grandes asimetrías en el contenido de esta legislación de tal manera que el ejercicio del mismo derecho estaba sujeto a condiciones, plazos y requisitos diversos. Ello llevó al Constituyente permanente a adicionar el artículo 6º con un segundo párrafo que desarrolló los principios y bases mínimos del ejercicio del derecho de acceso a la información. Esta reforma fue publicada en el *DOF* el 20 de julio de 2007.<sup>31</sup>

El mismo año, mediante decreto publicado en el *DOF* el 13 de noviembre de 2007 y de nueva cuenta en el contexto de un conjunto de reformas al sistema electoral, el primer párrafo del artículo 6º fue reformado para introducir el derecho de réplica, con el objeto de ampliar y asegurar el ejercicio de la libertad de expresión en particular frente a la posición dominante de los medios de comunicación.

La reforma de 2011 al artículo 1º de la Constitución modificó el alcance del artículo 6º. En efecto, este cambio constitucional incorporó al sistema constitucional mexicano los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos, así como un conjunto de principios en la materia. Ello tuvo como consecuencia directa incorporar al sistema mexicano el contenido del artículo 13 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, mismos que contenían la formulación moderna de las libertades de expresión e información (véase *infra*), así como la interpretación que sobre éstas había hecho el sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

Esta fórmula fue adoptada explícitamente con la reforma constitucional de 11 de junio de 2013 que introdujo un segundo párrafo al artículo 6º, mismo que sigue de cerca la redacción de los pactos internacionales de derechos humanos en materia de libertad de expresión y reconoce el principio de libre acceso a información plural y oportuna (véanse *infra*).

<sup>30</sup>Véase Issa Luna Pla, *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*, México, UNAM, 2009.

<sup>31</sup>Sobre esta reforma véase Pedro Salazar (ed.), *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana. Razones, significados y consecuencias*, México, UNAM/IFAI, 2008.

En síntesis, y como resultado de la peculiar construcción constitucional que caracteriza a la Constitución mexicana, en los dos primeros párrafos del artículo 6º conviven una concepción decimonónica de la libertad de expresión junto con una visión moderna de la misma que proviene directamente de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, enriquecida con la amplia jurisprudencia nacional e internacional sobre la materia.

### Concepto

La libertad de expresión supone la facultad de toda persona de manifestar sus ideas, pensamientos u opiniones por cualquier medio. En este sentido incluye a la libertad de pensamiento y la libertad de imprenta cuando las ideas son expresadas por un medio escrito; asimismo, está relacionada con las libertades de cátedra e investigación, de libre examen y discusión de las ideas (artículo 3º constitucional, véase en particular la tesis “Libertad de expresión y derecho a la información en el ámbito académico”),<sup>32</sup> así como con la libertad religiosa (artículo 24 constitucional, en particular véase la tesis “Libertad religiosa. Sus diferentes facetas”).<sup>33</sup>

De la redacción del primer párrafo del artículo 6º se desprende que la obligación de abstención (“la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa”), se dirige a los órganos administrativos y judiciales, excluyendo aparentemente al poder legislativo. Esto contrasta notablemente con otros textos constitucionales, especialmente el de los Estados Unidos, así como con la tradición gaditana que encargaba al órgano legislativo el deber de proteger las libertades de expresión e imprenta. Sin embargo, la interpretación del texto constitucional en su conjunto permite afirmar que el mandato se extiende también al poder legislativo, pues éste no podría expedir leyes que contravinieran el texto constitucional ni los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Por “inquisición” debe entenderse una averiguación practicada con el fin de establecer una responsabilidad y una sanción. Ésta sólo podrá realizarse *a posteriori*, es decir, después que se haya llevado a cabo la acción y únicamente para fines de tutelar los intereses establecidos por la propia Constitución (véase *infra*). En otras palabras, la Constitución prohíbe la censura previa. La Suprema Corte de Justicia, en diversas ocasiones ha reiterado que ésta es una prohibición absoluta en la cual no se requiere entrar al análisis de si está o no justificada<sup>34</sup>. Asimismo, ha señalado que debe entenderse por censura: “someter las actividades expresivas o comunicativas de los parti-

<sup>32</sup>Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. Décima Época. Primera Sala, tesis 1ª, CLII/2014 (10ª.), t I, abril de 2014, p. 806.

<sup>33</sup>Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Primera Sala, tesis 1ª, LX/2007, tomo XXV, febrero de 2007, p. 654.

<sup>34</sup>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Primera Sala, tesis 1ª, LIX/2007, tomo XXV, febrero de 2007, p. 632.



culares a la necesidad de solicitar previamente un permiso a la autoridad”,<sup>35</sup> o bien estableciendo sistemas de control previos a la emisión de mensajes de las campañas políticas por razón de su contenido.<sup>36</sup> En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la única excepción a la censura previa establecida en el artículo 13.4 de la Convención Americana es la regulación del acceso a los espectáculos públicos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, pero que en todos los demás casos “cualquier medida preventiva implica el menoscabo a la libertad de pensamiento y expresión” (caso “La última tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y Otros vs. Chile). Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C, núm. 73).

Ahora bien, el artículo XIX de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 reformuló el alcance de la libertad de expresión, expandiendo su ámbito de protección para adaptarlo a las nuevas condiciones en materia de información. Conforme a esta nueva fórmula, la libertad de expresión no se limitaba únicamente al derecho de “difundir” las ideas, sino que comprendía también los derechos de “investigar y recibir informaciones y opiniones por cualquier medio”. Esta redacción fue retomada por los artículos 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos<sup>37</sup> y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>38</sup> Conforme a estos instrumentos, ambos ratificados por el Senado mexicano mediante decreto publicado en el *DOF* el 9 de enero de 1981, la libertad de expresión comprende las libertades de buscar,

<sup>35</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Primera Sala, tesis 1ª, LVII/2007, tomo XXV, febrero de 2007, p. 655.

<sup>36</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Pleno, tesis P/J. 27/2007, tomo XXV, mayo de 2007, p. 1521.

<sup>37</sup>Artículo 19: 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas

<sup>38</sup>Artículo 13: Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento a su elección. Como hemos dicho, parte de esta formulación se integró explícitamente a la Constitución mexicana con la reforma de 11 de junio de 2013 que adicionó un segundo párrafo al artículo 6º mismo que establece: “Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”.

Así, la libertad de expresión comprende cuatro libertades interrelacionadas: las de expresar, buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Estas libertades constituyen derechos subjetivos de los particulares frente al Estado, es decir, suponen que cualquier individuo puede, en relación con aquél, expresar, buscar, recibir o difundir informaciones, opiniones e ideas por cualquier medio; y que ese individuo tiene frente al Estado un derecho a que éste no le impida expresar, buscar, recibir o difundir informaciones, opiniones e ideas por cualquier medio. Ahora bien, la libertad de recibir información además de constituir un derecho individual implica también una dimensión colectiva o social en tanto permite la formación de la opinión pública. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado este doble aspecto de la libertad de expresión pues:

Por un parte, requiere que nadie se vea limitado o impedido arbitrariamente de expresar sus propios pensamientos. En este sentido, es un derecho que pertenece a cada persona. En su segundo aspecto, implica un derecho colectivo a recibir cualquier información y de tener acceso a los pensamientos expresados por los demás (Opinión consultiva OC-5/85, Serie a, número 5, párrafo 30).

En el mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que el derecho fundamental de la libertad de expresión comprende tanto la libertad de expresar el pensamiento propio (dimensión individual), como el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por ello, esta garantía “asegura el derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo cual se asocia a la dimensión colectiva del ejercicio de este derecho”.<sup>39</sup>

La libertad de expresión incluye tanto el concepto de “informaciones” como el de “opiniones” o “ideas”. En general, se admite que la información comprende hechos, datos, noticias, acontecimientos susceptibles de ser verificados. En cambio, las opiniones e ideas constituyen la exteriorización del pensamiento que implica normalmente juicios de valor, una actitud frente a la realidad o una orientación respecto a un hecho. Respecto de estas últimas no puede exigirse veracidad u objetividad pues, por definición, tienen un carácter subjetivo. De este modo, la libertad de expresión comprende el espectro más amplio posible, pues protege tanto la difusión como la recepción de las informaciones y opiniones, diferenciándolas claramente, pues se trata de dos tipos de elementos con características diferentes.

<sup>39</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Pleno, tesis P7J. 25/2007, tomo XXV, mayo de 2007, p. 1520.

En el caso “Tristán Donoso vs. Panamá”, la Corte Interamericana de Derechos Humanos clarificó que: “únicamente los hechos, y no las opiniones, son susceptibles de juicios de veracidad o falsedad”.<sup>40</sup> Esta interpretación para la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión tiene una consecuencia fundamental, y es que “nadie puede ser objeto de responsabilidad por una simple opinión sobre una persona o un hecho determinado”.<sup>41</sup>

La Suprema Corte de Justicia ha retomado esta distinción entre “hechos” y “opiniones”. La Corte ha dicho que la libertad de expresión y de información cubre tanto “la expresión de opiniones como la emisión de aseveraciones sobre hechos, dos cosas que, desde la perspectiva de su régimen jurídico, no son idénticas”.<sup>42</sup> Ha considerado que la libertad de expresión comprende los pensamientos, las ideas y las opiniones, las cuales incluyen apreciaciones y juicios de valor mismos que no son verificables. En cambio, el “derecho a la información” se refiere a la difusión de hechos “notificables”, que sí son susceptibles de ser verificados. En todo caso, la Corte ha admitido también que esta distinción suele ser compleja, pues en un mismo texto pueden concurrir elementos informativos y valorativos que deben ser distinguidos y sólo cuando esto sea imposible debe de atenderse al “elemento preponderante”, como es el caso de las columnas de opinión.<sup>43</sup>

La diferencia principal versa sobre la necesidad de demostrar la veracidad e imparcialidad de los hechos, requisitos que pueden calificarse de “límites o exigencias internas del derecho a la información”. En efecto, ha considerado que “la información cuya búsqueda, obtención amplia difusión esta constitucionalmente protegida es la información veraz e imparcial”. Pero la veracidad no implica que la información sea “verdadera”, sino que debe apearse a un estándar de veracidad que supone la:

Exigencia de que los reportajes, las entrevistas y las notas periodísticas destinadas a influir en la formación de la opinión pública vengan respaldados por un razonable ejercicio de investigación y comprobación encaminado a determinar si lo que quiere difundirse tiene suficiente asiento en la realidad. El informador debe poder mostrar de algún modo que ha respetado un cierto estándar de diligencia en la comprobación del estatus de los hechos acerca de los cuales informa.<sup>44</sup>

Esto interpretación es lo que la doctrina ha denominado “canon de veracidad”. Las consecuencias de no respetar este estándar las examinaremos más adelante cuando

<sup>40</sup>Corte IDH, caso “Tristán Donoso vs. Panamá”. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009, Serie C No. 193, párr. 129.

<sup>41</sup>Esto basado en los casos “Kimel vs. Argentina” (Sentencia de 2 de mayo de 2008, párr. 93), “Tristán Donoso vs. Panamá” (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr.124.), *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2012*, Organización de Estados Americanos, OEA/Ser.L/V/II.147 Doc. 15 marzo 2013, p. 215.

<sup>42</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Primera Sala, tesis 1ª, CCXX/2009. Registro No. 165762, diciembre de 2009, tomo XXX, p. 284.

<sup>43</sup>*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Primera Sala. Tesis 1ª, XLI/2015.

<sup>44</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Primera Sala tesis: 1ª CCXX/2009, tomo XXX, diciembre de 2009, p. 284.

tratemos las limitaciones a la libertad de expresión, en particular respecto de terceros. El segundo criterio “interno” es la imparcialidad. La Corte mexicana ha dicho que es:

La recepción de información de manera imparcial la que maximiza las finalidades por las cuales la libertad de obtenerla, difundirla y recibirla es una libertad prevaleciente en una democracia constitucional. El derecho a obtener información útil y los beneficios del intercambio libre y vigoroso de ideas son ciertamente incompatibles con la idea de imparcialidad absoluta y, hasta cierto punto, se espera que las diferentes perspectivas lleguen a los individuos por la combinación de fuentes de información y opinión a las que están expuestos, aunque cada una de esas fuentes no supere perfectamente el estándar en lo individual. La imparcialidad es, entonces, una barrera contra la tergiversación abierta, contra la difusión intencional de inexactitudes y contra el tratamiento no profesional de informaciones cuya difusión podría tener un impacto notorio en la vida de las personas involucradas.<sup>45</sup>

Estrechamente ligada a esta cuestión se encuentra el problema de la pluralidad. En la libertad de expresión, la pluralidad se ha ajustado al valor educativo de esta libertad que se refiere a la búsqueda y el descubrimiento de la verdad en el mercado de las ideas, filosofía de John Milton y retomadas por el Juez Oliver Wendell Holmes en Estados Unidos a principios del siglo XX. La pluralidad de las ideas y opiniones constituyen este mercado, como le llamó Holmes, que nutre a la sociedad de conocimiento. Porque las opiniones se forman a partir de la diversidad de ideas, y el conocimiento surge como aprendizaje de la experiencia de conocer las diversas ideas. Este racionalismo se sostiene en las teorías modernas, pero se cuestiona a partir de los diversos modelos económicos.

Se dice que la libertad de expresión debe ser repensada en un mundo de saturación mediática, de monopolios de la radiodifusión, en el Estado debe intervenir para garantizar el equilibrio y equidad que el capitalismo no ha proveído. Esta línea de pensamiento apunta a que el Estado, en aras de garantizar la libertad de expresión en el “libre mercado de ideas” debe corregir los potenciales monopolios, actuando como agente compensatorio del mercado y también para dar voz a los menos poderosos y a las minorías.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en la Décima Época (1ª CDXIX/2014. 10ª) sobre la dimensión política de la libertad de expresión exaltando su valor plural. Dijo que esta dimensión se configura como un contrapeso al ejercicio del poder, ya que la opinión pública representa el escrutinio ciudadano a la labor política y contribuye a la consolidación del electorado debidamente informado. De ahí que la libertad de expresión está vinculada con el pluralismo político necesario en un verdadero gobierno representativo.

La pluralidad en la libertad de expresión es el elemento que fortalece la democracia y en el cual se ha fundado también la idea de la tolerancia y esta idea ha estado en la interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde el primer caso que resolvió de libertad de expresión bajo el rubro caso “La última tenta-

<sup>45</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Primera Sala, tesis: 1ª CCXX/2009. Registro No. 165762, libro XXX, diciembre de 2009, p. 284.

ción de Cristo” (Olmedo Bustos y otros vs. Chile). En lo sucesivo, la Corte Interamericana en su Opinión consultiva sobre La Colegiación Obligatoria de los Periodistas y en el caso “Herrera Ulloa vs. Costa Rica” ha dicho que “la pluralidad de medios o informativos constituye una efectiva garantía de la libertad de expresión” y que existe un deber del Estado de proteger y garantizar la pluralidad de las ideas y opiniones en la difusión de los medios, según lo dispuesto en el artículo 1.1 de la Convención Americana, por medio de la minimización de restricciones a la información y de fomentar el equilibrio en la participación,<sup>46</sup> al “permitir que los medios estén abiertos a todos sin discriminación”.<sup>47</sup> Es en esta protección de la pluralidad que se busca que “no haya individuos o grupos que, *a priori*, estén excluidos”.<sup>48</sup>

Dado que el Estado debe garantizar que exista una participación activa de las diferentes corrientes de pensamiento con presencia en los mensajes mediáticos, lo que se conoce como pluralismo informativo, en los medios recae la responsabilidad de ejercer una función social y de asegurar que existan condiciones equitativas para la expresión de las ideas en cualquier tipo de medio.<sup>49</sup>

Por otro lado, la libertad no sólo comprende el derecho a expresarse, sino a hacerlo libremente. En este sentido puede afirmarse que la garantía incluye la expresión de ideas impopulares, provocativas u ofensivas y que constituye incluso un derecho al disenso sustentado en el carácter contra mayoritario de los derechos fundamentales que obliga a “desvincular su contenido y alcance protector de las opiniones y determinaciones tomadas por las mayorías en un cierto momento histórico” (véase Voto de Minoría de los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Juan Silva Meza al amparo en revisión 2676/2003 fallado por la Primer Sala de la SCJN el 5 de octubre de 2005).

Finalmente, las “informaciones, opiniones e ideas” pueden ser difundidas o recibidas por cualquier medio. En este sentido, la libertad de expresión abarca a todos los medios y procedimientos de la comunicación humana (orales, escritos, impresos, artísticos, electrónicos, magnéticos, informáticos, etcétera) sin consideraciones de tiempo y espacio. Una tesis de un Tribunal Colegiado ha señalado con toda claridad que el derecho constitucionalmente garantizado “incluye toda manifestación artística o cultural, ya que el arte y la cultura son una manera también de expresar ideas y dado que, por lo mismo, todo el acervo cultural del ciudadano está protegido por la garantía constitucional”.<sup>50</sup> Por su parte, el Pleno de la Corte ha establecido que la garantía consiste en el derecho de todo individuo a expresar sus ideas “por cualquier medio, no sólo verbal o escrito, sino por todo aquél que la ciencia y la tecnología proporcionan”<sup>51</sup> y por ello se presume que todas las formas de expresión se encuentran protegidas por la Constitución.<sup>52</sup>

<sup>46</sup>Cfr. Caso “Kimel vs. Argentina”, párr. 57, y caso “Perozo y otros vs. Venezuela”, párr. 117.

<sup>47</sup>Cfr. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*, párr. 34.

<sup>48</sup>Cfr. *Idem*.

<sup>49</sup>Cfr. *Idem*, y caso “Fontececchia y D’Amico vs. Argentina”, párr. 45.

<sup>50</sup>*Semanario Judicial de la Federación*. Séptima Época, vol. 97-102, sexta parte, p. 144.

<sup>51</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Pleno, tesis PLXXXVII/2000, tomo XI, junio de 2000, p. 29.

<sup>52</sup>*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Primer Sala, tesis 1ª, CDXXI/2014 (10a), libro 13, tomo I, diciembre de 2014, p. 237.

## Límites

*Aspectos generales.* Las libertades fundamentales no son absolutas y su ejercicio encuentra límites. Sin embargo, no cualquier limitación es válida. La jurisprudencia de la Corte Interamericana sobre los Derechos Humanos ha establecido que éstos deben cumplir tres condiciones: que las restricciones estén definidas en forma precisa y clara a través de una ley en sentido formal y material; que las restricciones persigan objetivos autorizados por la Convención Americana, es decir, que aseguren el respeto a los derechos o la reputación de los demás y/o que protejan la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas; y que las restricciones sean necesarias en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que persiguen, estrictamente proporcionadas al interés que las justifica e idóneas para lograr tales objetivos.<sup>53</sup> En particular respecto de este último requisito la jurisprudencia ha establecido que las excepciones sólo son aplicables cuando se pueda demostrar la existencia de un daño sustancial a los intereses protegidos y cuando el daño a tales intereses sea mayor que él pues sólo pueden restringir derechos fundamentales otras normas del mismo tipo; así sólo una norma constitucional puede restringir una libertad fundamental. El conjunto de principios que aplican a los derechos fundamentales, establecido en el artículo 1° de la Constitución mexicana, obligan además a interpretar las restricciones constitucionales de manera estricta.

La libertad de expresión en México tiene las limitaciones constitucionales enunciadas en el propio artículo 6° (cuando su ejercicio ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público), y en los artículos 7° (respeto a la vida privada, la moral y a la paz pública), 3° (interpretado *a contrario sensu*, la educación en México no podrá favorecer los privilegios de raza, religión, grupos, sexos o individuos) y 130 (los ministros de culto no podrán en actos de culto o en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o sus instituciones). Para completar este panorama deben considerarse también las limitaciones contenidas en el artículo 19.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (puede restringirse la libertad de expresión para asegurar el respeto a los derechos o la reputación de terceros y para proteger la seguridad nacional, el orden público y la salud o la moral públicas).

A estas limitaciones genéricas deben añadirse otras más específicas. Así, el reconocimiento del derecho a libre acceso a recibir información de manera plural y oportuna imponen una restricción implícita a la concentración de los medios de información que implicarían limitar la pluralidad de las fuentes de información. Por ello, el párrafo tercero del artículo 6° dispone la obligación del Estado de establecer condiciones de competencia efectiva en la prestación los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones. Sobre esta cuestión volveremos más adelante. En materia electoral, de acuerdo a una interpretación posible, el artículo cuarenta y uno constitucional establece

<sup>53</sup>Véase OEA, *Relatoría Especial sobre la Libertad de Expresión. Estándares interamericanos sobre acceso a la información*, pp. 17 y ss., disponible en [www.oas.org/es/cidh/expresion/temas/acceso\\_otros\\_curso.asp](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/temas/acceso_otros_curso.asp).

restricciones especiales en materia electoral. Finalmente la fracción IV de la sección B del artículo 6º prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa.

Las limitaciones genéricas a la libertad de expresión contenidas en el texto constitucional y los instrumentos internacionales, están desarrolladas principalmente en la vetusta Ley de Imprenta de 1917 —cuya modificación es urgente— y en los diferentes códigos penales del país. A pesar de que la interpretación judicial sobre las limitaciones ha sido muy escasa (debido a los pocos casos que se han planteado ante los tribunales), en diversas ocasiones la Suprema Corte ha confirmado estas limitaciones, aunque raramente ha desarrollado su contenido de manera específica. Así, en una tesis el Pleno de la Suprema Corte de Justicia estableció que el derecho a la información, como toda garantía:

No puede ser garantizado indiscriminadamente, sino que el respeto a su ejercicio encuentra excepciones que lo regulan y a su vez lo garantizan, en atención a la materia a que se refiera; así, en cuanto a la seguridad nacional, se tienen normas que, por un lado, restringen el acceso a la información en esta materia, en razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses nacionales y, por el otro, sancionan la inobservancia de esa reserva; por lo que hace al interés social, se cuenta con normas que tienden a proteger la averiguación de los delitos, la salud y la moral públicas, mientras que por lo que respecta a la protección de la persona existen normas que protegen el derecho a la vida o a la privacidad de los gobernados.<sup>54</sup>

Un caso resuelto en la Suprema Corte de Justicia de la Nación puso de relieve el problema de la interpretación judicial de las restricciones a la libertad de expresión. Un escritor campechano, Sergio Hernán Witz Rodríguez, publicó un poema donde se refiere a la bandera nacional con expresiones ofensivas. El Ministerio Público, con base en el artículo 191 del Código Penal Federal, que establece el delito de ultraje al escudo y la bandera, consignó el asunto ante un juez, quien sujetó al poeta a proceso. Éste promovió el amparo 2676/2003 que fue examinado por los ministros de la Primera Sala en su sesión del 5 de octubre de 2005. Una mayoría de tres ministros (Gudiño, Sánchez Cordero y Valls) contra dos (Cossío y Silva Meza) determinaron la constitucionalidad del citado artículo.

Los ministros de la minoría reconocieron que la bandera nacional es un símbolo que se identifica con el imaginario colectivo del país y que representa un valor para muchos mexicanos. El asunto era determinar si referirse de manera ofensiva a ella puede encuadrarse en alguno de los límites constitucionales al ejercicio de la libertad de expresión y que son la provocación al delito, la perturbación del orden o la paz públicas, los ataques a la moral pública o los derechos de terceros, en especial la vida privada. Los ministros consideran que, como excepciones, esos límites deben construirse restrictivamente, y según su análisis expuesto en un voto particular, ninguno de ellos había sido sobrepasado por la publicación del poema. Más allá, los ministros

<sup>54</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Pleno, tomo XI, abril de 2000, p. 74.

argumentan que el derecho a la libertad de expresión es también un derecho al disenso, incluso a la provocación, pues es así como se protege al individuo frente a la decisión de la mayoría.

Esta opinión no fue compartida por los otros tres ministros que integraron mayoría y que negaron la protección constitucional al escritor. Para ellos, el poema transgredió la moral pública entendida como “los deberes que el gobernado tiene frente a la sociedad y el Estado, y que nacen del respeto al orden jurídico”. El poema no sólo habría injuriado a la bandera “sino a la patria misma” y por ello constituiría una invitación al enfrentamiento entre los mexicanos, alterando la paz y el orden públicos. Aún más, cualquier ultraje a la bandera afectaría “la estabilidad y la seguridad de nuestra nación”.

Detrás de estas dos visiones, presentadas en apretada síntesis, se revela una ponderación distinta de valores. En la primera se privilegia el espacio de libertad, tolerancia y disenso protegido por el texto constitucional. En la segunda, el deber de aceptar el significado simbólico unívoco que el Estado otorga a ciertos objetos y que inhibe con ello la posibilidad de darles un significado distinto.

A continuación se elaborará brevemente sobre el contenido de las principales restricciones a la libertad de expresión.

### *Moral pública*

El desarrollo legislativo del concepto de “moral pública” puede agruparse en dos grandes rubros. El primero consiste en evitar la exposición oral, escrita o en imágenes de actos u objetos “obscenos” que ofendan públicamente “el pudor, la moral o las buenas costumbres” (a. 2 Ley de Imprenta) o que “directa o indirectamente induzcan o fomenten vicios” (a. 6-I del Reglamento de Publicaciones y Revistas Ilustradas). El segundo pretende evitar la apología o la incitación a cometer delitos, en particular aquéllos relacionados con el comercio carnal.

El concepto de moral pública es difícil de precisar. Es indudable que, en particular con respecto a la sexualidad, éste se modifica en el tiempo y varía en función de las condiciones sociales y culturales. Por ello, su desarrollo debe tener como objetivo fundamental evitar que los menores o aquellas personas que no lo desean, sean expuestos a este tipo de publicaciones, actos u objetos. En este sentido la Corte ha dicho que:

Dado el carácter variable de las nociones de buenas costumbres y de moral pública, según sea el ambiente o grado de cultura de una comunidad determinada, es necesario dejar a los jueces el cuidado de determinar cuáles actos pueden ser considerados como impúdicos, obscenos o contrarios al pudor público. A falta de un concepto exacto y de reglas fijas en la materia de moralidad pública, tiene el juez la obligación de interpretar lo que el común de las gentes entiende por obsceno u ofensivo al pudor, sin recurrir a procedimientos de comprobación, que sólo son propios para resolver cuestiones técnicas (*Semanario Judicial de la Federación*. Quinta Época. Primera Sala, tomo LVI, p. 133).



En una interpretación más reciente la Corte reconoce que los conceptos de “moral y buenas costumbres” tienen un carácter abstracto, indefinido y mutable. Considera que la “moral pública” debe ser entendida como “el núcleo de convicciones básicas y fundamentales sobre lo bueno y lo malo en una sociedad” y que por ello no puede identificarse sólo con lo que consideren las mayorías pues ello “constituiría una herramienta para hacer nugatorios los derechos fundamentales de las minorías, y resultaría contrario al pluralismo característico de una sociedad democrática”. Por ello, las restricciones a la libertad de expresión no sólo deben proteger un objetivo legítimo —la moral pública— sino que debe demostrarse que son necesarias para ese objetivo y considerando que no deben aplicarse de modo que fomenten el prejuicio y la intolerancia, sino que deben protegerse las opiniones minoritarias, incluso aquellas que incomoden a las mayorías.<sup>55</sup> Sin duda, este es un concepto muy controvertido cuya interpretación requiere una cuidadosa ponderación jurídica, axiológica y sociológica que corresponde a los jueces caso por caso y en la cual un adecuado análisis de proporcionalidad resulta indispensable.

### *Vida privada y derechos de terceros*

La vida privada se ha construido durante el último siglo como un derecho autónomo. Así, el artículo 11.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación. Algunos autores sostienen que puede existir conflicto entre ese derecho y la libertad de expresión. En términos generales, la violación del derecho de la vida privada se produce cuando un sujeto obtiene o difunde información sin respetar el ámbito de exclusividad que corresponde a su titular. Esta situación se ha potencializado si consideramos los avances tecnológicos en materia de acopio y almacenamiento de información. Tanto el Estado como algunas entidades privadas (i.e. instituciones financieras y de seguros, hospitales, escuelas, etcétera) cuentan con bancos de datos con información personal que puede ser utilizada por personas sin autorización y con fines distintos para los que fue proporcionada.

El problema se plantea prácticamente al tratar de delimitar la frontera entre el interés particular y el interés del público a ser informado (en este sentido la libertad de recibir informaciones), particularmente cuando se trata de personajes que actúan en la vida pública. En estos casos puede prevalecer el interés público subyacente al derecho a la información siempre y cuando, a pesar del respeto a la vida privada, exista un interés general que puede ser afectado por hechos, actividades o manifestaciones que corresponden a la esfera privada del individuo. Esta solución conlleva el difícil ejercicio de apreciación del interés general, el cual debe estar sometido en todos los casos a control judicial. Al respecto la Corte ha dicho que:

<sup>55</sup>Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Primer Sala, tesis 1ª L/2014 (10a), libro 3 tomo I, febrero de 2014, p. 672.

Allí (en la fracción I y en la IV de la Ley de Imprenta) se contiene una limitación a las garantías de los artículos 6 y 7 constitucionales, pero se refiere a la vida privada, no a la que observan los funcionarios públicos en el desempeño de sus cargos, pues esto le interesa a la sociedad, y la crítica que la misma o sus componentes hagan, es legal si no se ataca la moral, a los terceros o al orden público.<sup>56</sup>

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia emitió en una tesis aislada, resultado de voto dividido, la siguiente definición:

El derecho a la vida privada consiste en la facultad que tienen los individuos para no ser interferidos o molestados por persona o entidad alguna, en todo aquello que desean compartir únicamente con quienes ellos eligen; así, este derecho deriva de la dignidad de la persona e implica la existencia de un ámbito propio y reservado frente a la acción y conocimiento de los demás.<sup>57</sup>

Sin embargo, este ámbito puede ser divulgado si existen razones de interés público. En este sentido la Corte ha dicho que:

Para decidir si determinada información privada es de interés público en ejercicio del derecho a la libertad de expresión, se requiere corroborar, en un test, la presencia de dos elementos:

- 1) Una conexión patente entre la información privada y un tema de interés público, y
- 2) La proporcionalidad entre la invasión a la intimidad ocasionada por la divulgación de la información privada y el interés público de la información.<sup>58</sup>

La interpretación de la Corte en materia de protección a la vida privada adoptó el estándar de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH que se ha denominado como “sistema dual de protección”. Bajo este criterio “los límites de la crítica son más amplios si ésta se refiere a personas que, por dedicarse actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestas a un más riguroso control de sus actividades y manifestaciones que aquellos particulares sin protección alguna”.<sup>59</sup> La Corte también ha considerado que este estándar no sólo es aplicable a los servidores públicos, sino también a las personas que aspiran ocupar cargos públicos y se prolonga incluso después de que hayan concluido su encargo.<sup>60</sup>

La principal consecuencia del sistema dual de protección es la doctrina conocida como “real malicia” que ha sido desarrollada por la Suprema Corte de Justicia en

<sup>56</sup>*Semanario Judicial de la Federación*. Sexta Época. vol. VII, segunda parte, p. 10.

<sup>57</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Primera Sala, tesis 1ª CXLVIII/2007, tomo XXVI, julio de 2007, p. 272.

<sup>58</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época. Primera Sala. Tesis 1ª. CXXXIII/2013 (10ª). Libro XX, tomo 1, mayo de 2013, p. 550.

<sup>59</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época. Primera Sala, tesis 1ª CCXXIII/2013 (10ª), libro XXII, tomo 1, julio de 2013, p. 562

<sup>60</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época. TCC Tesis I.7o.C3 K (10ª), libro XVI, tomo 3, enero de 2013, p. 2036

diversas decisiones y que implica la posibilidad de imponer sanciones civiles cuando las ideas, opiniones o juicios han sido expresados con intención de dañar. En una decisión de 2009 la Corte sostuvo que la real malicia:

Exige que la expresión que alegadamente causa un daño a la reputación de un funcionario público haya sido emitida con la intención de causar ese daño, con conocimiento de que se estaban difundiendo hechos falsos, o con clara negligencia respecto de la revisión de la aparente veracidad o falta de veracidad de los mismos. De otro modo las personas podrían abrigar el temor de poder incurrir de un modo totalmente inadvertido para ellas en responsabilidad por la emisión de expresiones o informaciones, lo cual podría llevarlos, directa o indirectamente, a restringir abruptamente el ejercicio de sus derechos a expresarse o informar.<sup>61</sup>

El estándar de “malicia efectiva” ha sido también aplicado en casos que involucran a particulares. Así, en el caso “*Letras Libres vs. La Jornada*”, la Corte mexicana encontró que existen dos requisitos para acreditar aplicar el estándar de la real malicia: 1) que la crítica recae en una figura pública, al determinar que *La Jornada* como medio de comunicación es una “tercera especie de figura pública”, y 2) que el tema de la columna “Cómplices del terror” era de relevancia pública.<sup>62</sup> Es de resaltar que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia en el mismo caso robusteció el criterio de que las opiniones e ideas manifestadas no son admisibles para el test de veracidad. Asimismo, se recargó en el argumento de la tolerancia, dejando de fuera las posturas que intentan añadir restricciones a las expresiones para promover un ambiente de discusión pública “respetuosa”. La corrección de la precisión de la información en el mercado de ideas es posible a través del derecho a réplica en los medios de comunicación, complementario para el ejercicio de la libertad de expresión.

Un aporte importante de la sentencia “*Letras Libres vs. La Jornada*” es que la Corte reconoce que la libertad de expresión protege no sólo la sustancia de la información y las ideas, sino también la forma o tono en que se expresan, y que el contexto contribuye a determinar si las expresiones son ofensivas u oprobiosas y falsas.<sup>63</sup> Reconoce que “mientras los hechos son susceptibles de prueba; las opiniones o juicios de valor, por su misma naturaleza, no se presentan a una demostración de exactitud”.<sup>64</sup>

La Corte Interamericana se ha pronunciado respecto a la aplicación del estándar de “real malicia”. En el caso “*Usón Ramírez vs. Venezuela*”, “la Corte Interamericana estimó que las afirmaciones por las cuales Usón fue condenado habían sido formuladas de manera condicional y, en consecuencia, no podía entenderse la existencia de una

<sup>61</sup>Sentencia citada en el *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2012*, Organización de Estados Americanos, OEA/Ser.L/V/II.147 Doc.15 marzo 2013, p. 218.

<sup>62</sup>Amparo Directo, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, 28, 2010, p. XXXIV.

<sup>63</sup>Amparo Directo, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, 28, 2010, p. XXXIV y XXI.

<sup>64</sup>Amparo Directo, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, 28, 2010, p. XII.

manifiesta intención de dañar”.<sup>65</sup> Pero el estándar de la real malicia no se ha quedado solamente en analizar la intencionalidad de las expresiones por dañar, sino también de probar el conocimiento y veracidad de los hechos imputados. La misma Corte ha precisado el acento de este umbral diferente de protección no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada. Esta aclaración es fundamental en tanto que las personas no estarán sometidas a un mayor escrutinio de la sociedad en su honor o privacidad durante todas sus vidas, sino que dicho umbral de tolerancia deberá ser mayor solamente mientras realicen funciones públicas o estén involucradas en temas de relevancia pública.

### *Seguridad nacional y orden público*

Su desarrollo legislativo está en el artículo 3º de la Ley de Imprenta y en los códigos Penales Federal y estatales (*i.e.*, delitos de traición a la patria, espionaje, sedición, motín, rebelión y revelación de secretos), así como en la Ley de Seguridad Nacional, cuyo artículo 5 establece las conductas que se consideran amenazas a la seguridad nacional, entre otras, los actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, dentro del territorio nacional; actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada; actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación; actos en contra de la seguridad de la aviación; o actos tendentes a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva.

Existe consenso en que, en ciertas circunstancias excepcionales (*i.e.*, guerra, estado de sitio, etcétera), el Estado puede suspender el ejercicio de las garantías individuales para proteger la seguridad nacional. Estas hipótesis están establecidas en el artículo 29 de la Constitución y han sido exploradas ampliamente.

Además de lo anterior, los conceptos de seguridad nacional y orden público están íntimamente ligados con ciertas conductas tipificadas como delitos en los códigos Penales (federal y estatales) cuyo objeto es la provocación al rompimiento con el orden institucional. En éste se incluye no solamente las conductas ligadas con violencia directa, sino también con la publicación o propagación de noticias falsas que perturben la paz pública o las condiciones de operación normal del mercado (artículo 3, III de la Ley de Imprenta). La Corte ha establecido que las manifestaciones que tienen por objeto hacer proselitismo político no pueden constituir, en tanto no alteren el orden público, delito alguno y por ello no pueden ser prohibidas.<sup>66</sup>

<sup>65</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “Usón Ramírez vs. Venezuela”. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 86. Citada en el *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2012*, Organización de Estados Americanos, OEA/Ser. L/V/II.147 Doc. 15 marzo 2013, p. 217.

<sup>66</sup>*Semanario Judicial de la Federación*. Quinta Época. Primera Sala, tomo XXXVIII, p. 224.

En una tesis reciente los tribunales federales interpretaron que la disposición que prohibía ordenar y realizar la distribución de propaganda de “cualquier tipo” sin la autorización de la autoridad competente como una infracción a las disposiciones de “orden público” contenida en un Bando Municipal de Toluca violaba la libertad de expresión pues “invade la vertiente pública e institucional que contribuye de manera esencial a la formación y al mantenimiento de una opinión pública libre y bien informada, elemento imprescindible para el buen funcionamiento de una democracia representativa”.<sup>67</sup>

### *Discurso de odio y discriminatorio*

El artículo 13 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos prohíbe toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso. El discurso de odio se caracteriza por expresar una concepción mediante la cual se tiene el deliberado ánimo de menospreciar y discriminar a personas o grupos por razón de cualquier condición o circunstancia personal, étnica o social. La problemática social en relación a los discursos del odio, radica en que mediante las expresiones de menosprecio e insulto que contienen, los mismos generan sentimientos sociales de hostilidad contra personas o grupos. Al respecto la Suprema Corte ha dicho que:

Los discursos del odio son aquellos que incitan a la violencia —física, verbal, psicológica, entre otras— contra los ciudadanos en general, o contra determinados grupos caracterizado por rasgos dominantes históricos, sociológicos, étnicos o religiosos. Tales discursos se caracterizan por expresar una concepción mediante el cual se tiene el deliberado ánimo de menospreciar y discriminar a personas o grupos por razón de cualquier condición o circunstancia personal, étnica o social.

La diferencia específica entre la expresión de una opinión de rechazo hacia ciertas personas o grupos y el discurso de odio consiste, de acuerdo con este criterio, en que éste “se encuentra encaminado a un fin práctico, consistente en generar un clima de hostilidad que a su vez puede concretarse en acciones de violencia en todas sus manifestaciones”.<sup>68</sup> En un caso reciente —muy controvertido— en el que se discutió el empleo de los términos “maricones” y “puñal” en una nota publicada en un periódico del estado de Puebla, una mayoría de la Primera Sala de la Suprema Corte consideró que en el contexto del artículo el uso de esas expresiones no como una preferencia sexual personal —perfectamente válida en una sociedad democrática y plural—, sino como un aspecto de diferenciación peyorativa constituía una categoría de lenguaje discriminatorio. Así:

<sup>67</sup>*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis (I Región) 8º.23 A (10a), libro 5, tomo II, abril de 2014, p. 1540.

<sup>68</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época. Primera Sala. Tesis 1ª CL/2013 (10a), libro XX, tomo 1, mayo de 2013, p. 545.

Aquellas expresiones homófobas, esto es, que impliquen una incitación, promoción o justificación de la intolerancia hacia la homosexualidad, ya sea mediante términos abiertamente hostiles o de rechazo, o bien, a través de palabras burlescas, deben considerarse como un categoría de lenguaje discriminatorio y, en ocasiones, de discurso de odio.<sup>69</sup>

En un voto particular<sup>70</sup> el ministro Cossío cuestionó el alcance de esta decisión por considerar que no se atendió debidamente el caso y “estableció un estándar vago y ambiguo que impone restricciones a la libertad de expresión.<sup>71</sup> En su opinión el periodista insultado reclamó el respeto a su honor, no una discriminación por pertenecer a cierto grupo social, y la decisión de la Sala “terminó mezclando el estándar de insulto (las expresiones ofensivas) con el de discriminación e menosprecio hacia una categoría sexual”.<sup>72</sup> Sí, al prohibir las expresiones, se quiso proteger en abstracto a la comunidad homosexual, pero el efecto de la decisión haría terminado “prohibiendo las palabras mismas y no el uso que se hizo de ellas”.<sup>73</sup>

### *Publicidad o propaganda engañosa*

La publicidad y la propaganda son actividades en las cuales la Constitución en su artículo 6º ha establecido como límite regulado para evitar una afectación a la libertad de expresión y de difusión. La tradición reglamentaria en México ha sido distinguir ambas actividades y establecer dos marcos jurídicos independientes para cada caso. Mientras que la publicidad ha sido desarrollada a nivel reglamentario en normas vinculadas a la protección de los derechos de los consumidores a la salud y la información, entre otros, en una lógica de mercado y competencia económica; la propaganda política tiene su asidero en la legislación electoral y ha sido interpretada en sede judicial especializada en la materia electoral para proteger el voto informado y la equidad y competencia política, previstos en el artículo 41 de la Constitución.

La publicidad ha evolucionado para adaptar las formas y modelos de publicidad a las características y tecnologías de la vida de las personas. La industria de la publicidad no se limita a los medios de comunicación tradicionales como la prensa y la radiodifusión, la comercialización se amplía constantemente en la promoción de productos y servicios hacia la nuevos medios y tecnologías. Es así que si los medios de la difusión de la publicidad se diversifican constantemente, es entonces de esperarse que también las técnicas de persuasión sean cada vez más elaboradas, dirigidas y complejas. Por ello hay que entender la publicidad a partir de sus métodos y técnicas para así analizar sus reglas y limitantes.

<sup>69</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época. Primera Sala. Tesis 1ª CXLVIII/2013 (10a), libro XX, tomo 1, mayo de 2013, p. 547.

<sup>70</sup>Voto particular al amparo directo en revisión 2808/2012

<sup>71</sup>Véase Cossío Díaz, José Ramón. “Palabras Prohibidas”, en *Letras Libres*, abril 2013, p. 83.

<sup>72</sup>*Ibidem*

<sup>73</sup>*Ibidem*.

En la interpretación constitucional de la libertad de expresión se ha marcado una distinción entre aquella libertad comercial y la expresión política. Aunque la interpretación no ha sido constante y reiterada, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho que las expresiones comerciales están protegidas por la libertad de expresión por las siguientes razones:

- 1) En las sociedades democráticas es más tolerable el riesgo derivado de los eventuales daños generados por la libertad de expresión que el riesgo de una restricción general de la libertad correspondiente, y
- 2) En una economía de mercado es importante el libre flujo de información, esto para que los agentes económicos puedan competir libremente y los consumidores puedan tomar decisiones informadas.

De dicha racionalidad se desprende la protección de estas expresiones y el interés del Estado en regularlas “con el propósito de proteger al consumidor y a los competidores”.<sup>74</sup> En la doctrina jurídica mexicana la libertad comercial no es igual ni tampoco equivalente a la libertad de expresión política.<sup>75</sup> La libertad de expresión comercial persigue precisamente fines meramente comerciales y económicos y sus límites se encuentran establecidos tanto en las normas de competencia leal, como en las que protegen los derechos del consumidor, las que protegen la salud y seguridad de la población. La libertad de expresión comercial debe estar en estrecha relación con el derecho a la información de los consumidores, pues el consumidor determina su consumo precisamente con la información contenida en los mensajes publicitarios. Esta información es básica para influir en sus actos de consumo de bienes y servicios. Asimismo, dicha información juega un papel central en el otorgamiento del consentimiento del consumidor en los contratos a los que se adhiere o que contrae. Así, la libertad de expresión comercial incluye el objetivo de promover el derecho del consumidor a estar plenamente informado sobre las alternativas de los productos y servicios en el mercado.

Asimismo, el Estado también tiene facultades y obligaciones para proteger la competitividad de los mercados y el equilibrio entre las prácticas comerciales. Desde este punto de vista, la publicidad es benéfica y contribuye al desarrollo económico de las sociedades, porque es un componente fundamental de las cadenas productivas. El artículo 6º bis del Código de Comercio establece que los comerciantes deberán realizar su actividad de acuerdo a los “usos honestos” en materia industrial o comercial, por lo que se abstendrán de realizar actos de competencia desleal que: *I.* Creen confusión, por cualquier medio que sea, respecto del establecimiento, los productos o la actividad industrial o comercial, de otro comerciante; *II.* Desacrediten, mediante aseveraciones falsas, el establecimiento, los productos o la actividad industrial o comercial, de cual-

<sup>74</sup>*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima época, tesis: 1ª CDXXII/2014 (10a), libro 13, tomo I, diciembre de 2014, p. 235.

<sup>75</sup>*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima época, tesis: 1ª CDXXIII/2014 (10a), libro 13, tomo I, diciembre de 2014, p. 236.

quier otro comerciante, y *III*. Induzcan al público a error sobre la naturaleza, el modo de fabricación, las características, la aptitud en el empleo o la cantidad de los productos.

La publicidad de los productos, bienes y servicios como forma de difusión y de persuasión podrían incidir en la salud de la población, por lo que en el derecho mexicano está regulado en la Ley General de Salud. Esta ley desarrolla los requisitos mínimos con los que debe cumplir la publicidad de todos los productos vinculados a la salud. El Reglamento de la Ley General en materia de publicidad desarrolla estos principios básicos y establece que para que la publicidad sea congruente con sus características no deberán atribuírsele cualidades preventivas, terapéuticas, rehabilitadoras, nutritivas, estimulantes que no correspondan a la ley aplicable a estos productos o al permiso que le otorgue la Secretaría de Salud. Tampoco deben sugerir que el uso o consumo del producto o la prestación de un servicio es un factor determinante para modificar la conducta de las personas. Incluso, se prohíbe indicar o inducir al consumidor a creer que el producto cuenta con los ingredientes o las propiedades de los cuales carezca.

La ley en materia de salud especifica que la publicidad debe ser orientadora y educativa, definiendo el límite del contenido de los mensajes para que se refieran a las características, propiedades y empleos reales o reconocidos por la Secretaría de Salud del gobierno federal mexicano. Diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General de Salud en materia de publicidad también desarrollan algunos requisitos para que la publicidad sea considerada como no comprobable, o que no corresponde a la calidad sanitaria, origen, pureza, conservación y propiedades nutritivas y beneficios de empleo. Esta publicidad se considerará de tal manera cuando induzca al error, oculte las contraindicaciones, exagere las características o propiedades reales; indique que el uso del producto es factor determinante de las características físicas, intelectuales o sexuales de las personas, o de personajes ficticios o reales que se incluyan en el mensaje; o establezca comparaciones entre productos cuyos ingredientes sean diferentes cuando por ello se pueda generar un riesgo o daño a la salud. La publicidad de productos, servicios y actividades deben contener leyendas o mensajes sanitarios para la protección de la salud pública. Este mismo marco jurídico regula la publicidad de medicamentos, alimentos, bebidas alcohólicas y no alcohólicas, así como el consumo de tabaco, productos cosméticos y de higiene, y las sustancias tóxicas o peligrosas, entre otros productos y servicios.

La información del etiquetado de los productos alimenticios y bebidas es una forma de publicitarse. La Ley Federal de Metrología y Normalización (*DOF*, 1 de julio de 1992), que señala el Sistema General de Unidades de Medida que se usa en el territorio mexicano de manera obligatoria, las Normas Oficiales Mexicanas que desarrollan estándares, y la Ley Federal de Protección al Consumidor (*DOF*, 24 de diciembre de 1992).

La publicidad desleal o engañosa en México es considerada cualquier práctica de expresión o comunicación comercial que resulte contraria a las normas del mercado y a la competencia económica, que ponga en ventaja injusta a una marca frente a otras fundando su posición en engaños y mostrando información parcial de su producto. Una



publicidad comparativa incorrecta y denigratoria puede considerarse como publicidad desleal también, porque aventaja injustamente un producto sobre su competidor. En la Ley Federal de Protección al Consumidor (*DOF*, 24 de diciembre de 1992) se dice que para que la publicidad sea engañosa no necesariamente debe ser falsa o que carezca de veracidad; sino que es suficiente con que induzca al error al consumidor en sus actos comerciales. Para clasificar a la publicidad engañosa como tal, siguiendo la línea de definición de Fernando García Saís, no se requiere de la materialización efectiva de un daño, porque solamente basta con que sea potencialmente dañosa. Es decir, aunque el producto anunciado no cause un daño a la salud, o bien, a la seguridad del consumidor, si potencialmente lo puede hacer, entonces se clasificará como publicidad engañosa.<sup>76</sup>

La Primera Sala de la Corte mexicana ha dicho que dado que la libertad de expresión comercial se diferencia de la expresión política en la finalidad y objeto, la primera libertad es definida dentro de límites más amplios que establece el legislador y que puede ser sometida a límites de veracidad y claridad exigibles.<sup>77</sup> La publicidad engañosa está prohibida y definida en el artículo 32 de la Ley Federal de Protección al Consumidor (LFPC), donde se desarrollan elementos sustantivos para definirla. En el artículo 42 de la misma ley se establece la obligación del proveedor de entregar el bien o suministrar el servicio de acuerdo con los términos y condiciones ofrecidos o implícitos en la publicidad o información desplegados, salvo convenio en contrario o consentimiento escrito del consumidor. Entonces, esta parte de la ley establece una precondition para hacer publicidad, la de presentar el producto en la publicidad tal y como se le ofrece al consumidor. En contra de los proveedores que realicen o difundan publicidad o información engañosa, la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) cuenta con mandato expreso en el artículo 35 de la LFPC para ordenar la suspensión y corrección de la publicidad engañosa o abusiva.

La publicidad guarda las mismas restricciones que los contenidos en radiodifusión como límite admitido a la libertad de expresión cuando se trata de las audiencias infantiles. La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (*DOF*, 14 julio de 2014) actualizando esta tradición previó en el artículo 244 que los mensajes publicitarios atenderán al mismo sistema de clasificación de contenidos que las normas establecen. Estas normas definen las franjas de horario para los concesionarios de servicios de radiodifusión y de televisión restringida y no debe presentar conductas o situaciones en las que la carencia de un producto o servicio pudiera ser motivo de discriminación (arts. 244 y 245). De manera más específica, el artículo 246 de la misma Ley de Radiodifusión define los límites de la publicidad destinada al público infantil de la siguiente manera:

No se permitirá:

I. Promover o mostrar conductas ilegales, violentas o que pongan en riesgo su vida o integridad física, ya sea mediante personajes reales o animados;

<sup>76</sup>Fernando García Saís, *Derecho de los consumidores a la información. Una aproximación a la publicidad engañosa en México*, México, Porrúa, 2007.

<sup>77</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena época, tesis: 1ª CLXV/2004, tomo XXI, enero de 2005, p. 421.

- II. Mostrar o promover conductas o productos que atenten contra su salud física o emocional;
- III. Presentar a niñas, niños o adolescentes como objeto sexual;
- IV. Utilizar su inexperiencia o inmadurez para persuadirlos de los beneficios de un producto o servicio. No se permitirá exagerar las propiedades o cualidades de un producto o servicio ni generar falsas expectativas de los beneficios de los mismos;
- V. Incitar directamente a que compren o pidan la compra o contratación de un producto o servicio;
- VI. Mostrar conductas que promuevan la desigualdad entre hombres y mujeres o cualquier otra forma de discriminación;
- VII. Presentar, promover o incitar conductas de acoso e intimidación escolar que puedan generar abuso sexual o de cualquier tipo, lesiones, robo, entre otras, y
- VIII. Contener mensajes subliminales o subrepticios.

La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (*DOF*, 14 julio de 2014), en desarrollo del artículo 6º de la Constitución mexicana, apartado B, fracción IV, previó la prohibición de la publicidad engañosa como límite a la libertad de expresión y de difusión, así como la “publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa” (art. 238).

### *Propaganda política*

El artículo 6º de la Constitución mexicana en el apartado B, fracción IV, introducido en la reforma de telecomunicaciones y radiodifusión del año 2013, estableció por primera vez en el lenguaje constitucional el término publicidad, haciendo una equivalencia para que fuera entendida también como propaganda, y previó nuevos límites a la misma. De esta manera quedó anclado desde el artículo 6º una nueva delimitación de la libertad de expresión en su forma de publicidad y propaganda, que se vincula con el mandato del artículo 134 constitucional en el párrafo relativo a la materia.

El 134 constitucional, reformado en noviembre de 2007, ordena principios de calidad de la propaganda, marcando un paso importante en la definición constitucional del contenido de los mensajes de campaña. El artículo 134 establece que la “propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno”, debe contener ciertas características de carácter institucional, fines informativos, educativos o de orientación social. El mismo artículo establece que las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar. En una interpretación armónica de la Constitución, el artículo 6º y 134 coincidirían en que la propaganda y la difusión de ésta no debe afectar a la libertad de expresión.

El régimen de la propaganda política en México encuentra su base constitucional en el artículo 41 fracción III y se ha desarrollado en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (*DOF*, 23 de mayo de 2014). Si bien esta Ley no reglamenta

el artículo 6º de la libertad de expresión, regula el ejercicio de la prerrogativa de los partidos políticos al acceso a los medios de comunicación y difusión de propaganda así como otros aspectos en la materia.

En 1933 la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideraba que la propaganda proselitista política o ideológica, no constituía un límite a la libertad de expresión en tanto que no alteraba realmente el orden público o delito alguno.<sup>78</sup> Más reciente, la Corte definió que la propaganda política no es considerada como un límite a la libertad de expresión prevista en el artículo 6º de la Constitución, más bien, se trata de un tipo de expresión que admite requisitos. La Corte se pronunció sobre la reforma electoral del 2007 y la consideró una norma que establece un balance entre la libertad de expresión y principios de equidad y certeza en materia electoral. También dijo que tanto la Constitución como las leyes están válidamente autorizadas para establecer requisitos puntuales sobre la propaganda electoral, para regularla de manera más completa y clara.<sup>79</sup> Así que el artículo 41 constitucional no se considera como un límite pero sí como requisitos para la propaganda.

Según la Corte mexicana “el derecho constitucional de los partidos políticos a difundir propaganda electoral admite válidamente límites legales, porque existen diversos derechos fundamentales y principios constitucionales que podrían afectarse si aquél fuera ejercido en términos absolutos”. Esto tiene el propósito de evitar que la competencia política se realice en condiciones de inequidad e incertidumbre, para que no existan “mensajes ocultos, ambiguos e indeterminados, susceptibles de generar manipulación y/o confusión en perjuicio de los votantes”.<sup>80</sup> La Corte valora aquí la protección al derecho fundamental a votar y ser votado, y al ejercicio informado y libre del voto. Con estos requisitos la Corte advierte que no violan el derecho de los partidos políticos a contar con propaganda electoral.

De manera que los límites y reglas de la propaganda política tutelan que la competencia política se realice bajo condiciones de equidad y certidumbre. Y uno de estos límites importantes es evitar que la propaganda política confunda a los votantes o les induzca con engaños al voto. Se trata de la protección del derecho a la información de los votantes para ejercer un voto informado. Incluso, la Corte ha otorgado un valor especial a la diferenciación de los contenidos de la propaganda electoral del resto de los contenidos mediáticos. En el caso de la legislación del estado de Nuevo León donde se establece que dicha comunicación deberá incluir la leyenda “propaganda pagada”, la Corte argumentó que aquello “tiende a aumentar la posibilidad de que los votantes tengan un conocimiento cierto, seguro, claro y confiable sobre el hecho de que los nuevos mensajes provenientes de los partidos políticos se realizan con motivo y en un

<sup>78</sup>*Semanario Judicial de la Federación*. Quinta Época. Primera Sala. Tesis Aislada. Registro No. 313328, tomo XXXVIII, p. 224.

<sup>79</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Pleno. Tesis: P/J. 61/2009. Registro No. 166863, t. XXX, julio de 2009, p. 1451.

<sup>80</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Pleno. Tesis: P/J. 62/2009. Registro No. 166865, tomo XXX, julio de 2009, p. 1449.

contexto de competencia electoral”.<sup>81</sup> Así que contextualizar el mensaje político y diferenciarlo del resto de los contenidos programáticos es fundamental para garantizar el derecho a la información de las personas en su decisión política. Igualmente, ha dicho que es valiosa la imparcialidad respecto de la competencia electoral y para impedir el uso del poder a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular.<sup>82</sup> De manera que para la Corte, la propaganda electoral debe ser distinguida de otro tipo de información, no se encuentra en el mismo orden que cualquier contenido de la prensa. Aunque en el caso concreto la Corte construyó su interpretación a la prensa, este criterio bien puede aplicarse también a la programación de otros medios, como la televisión o el radio.

Para la Corte mexicana, las expresiones políticas como manifestaciones de los individuos, juegan un papel estructural en el funcionamiento de la democracia representativa; por ello, este tipo de expresión goza de una mayor protección.<sup>83</sup> La Corte se ha pronunciado concretamente sobre la protección de la libertad de expresión y de información cuando versa sobre la materia política y asuntos de interés público:

El discurso político está más directamente relacionado que otros con la dimensión social y con las funciones institucionales de las libertades de expresión e información. Por tanto, proteger su libre difusión resulta especialmente relevante para que estas libertades desempeñen cabalmente sus funciones estratégicas de cara a la formación de la opinión pública, dentro del esquema estructural propio de la democracia representativa. Una opinión pública bien informada es un instrumento imprescindible para conocer y juzgar las ideas y acciones de los dirigentes político.<sup>84</sup>

Lo anterior, a propósito de que las personas con responsabilidad pública tienen un umbral diferente de la protección a su vida privada que les expone al escrutinio y a la crítica del público.<sup>85</sup>

Como gobernantes, los actos de los funcionarios son de interés público y, correlativamente, la comunicación crítica y veraz de las ideas (de individuos y periodistas) debe dotarse de una especial protección. Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que las expresiones concernientes a la idoneidad de una persona para el desempeño de un cargo público o a los actos realizados por funcionarios públicos en el desempeño de sus labores gozan de mayor protección, de manera tal que se propicie el debate democrático.<sup>86</sup>

<sup>81</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Pleno. Tesis: P/J. 63/2009.I Registro No. 166864, tomo XXX, julio de 2009, p. 1450.

<sup>82</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Pleno. Tesis: P/J. 63/2009.I. Registro No. 166864, tomo XXX, julio de 2009, p. 1450.

<sup>83</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Primera Sala, tesis: 1ª CLXV/2004. Registro No. 179552, tomo XXI, enero de 2005, p. 421.

<sup>84</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Primera Sala. Tesis: 1a. CCXVII/2009. Registro No. 165759, tomo XXX, diciembre de 2009, p. 287.

<sup>85</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Primera Sala. Tesis: 1a. CCXVII/2009. Registro No. 165759, tomo XXX, diciembre de 2009, p. 287.

<sup>86</sup>*Cfr.* caso “Herrera Ulloa”, *supra* nota 79, párr. 128; caso “Ricardo Canese”, *supra* nota 100, párr. 98, y caso “Kimel”, *supra* nota 78, párr. 86.

En el 2005 el Tribunal Electoral mexicano sentó un criterio relevante sobre la función de los comunicadores y los medios, aclarando que:

Los medios de comunicación privada, tratándose de actos de información que tienen lugar durante los procesos electivos, tienen la obligación constitucional de distinguir la información de hechos del género de opinión; deben actuar equitativamente en la cobertura de los actos de campaña de los candidatos y, además, cuando emiten opiniones, conforme a la legislación local aplicable, deben hacerlo absteniéndose de usar expresiones que impliquen diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o aquellas expresiones que denigran a los partidos y a sus candidatos. (SUP-JRC-215/2005).

El Tribunal ha reconocido que existe una obligación constitucional de los medios de comunicación a no confundir a las audiencias distinguiendo las opiniones de los hechos, y que deben actuar con imparcialidad con respecto de las fuerzas políticas en la cobertura de las campañas, y sus opiniones deben constreñirse a lo previsto en la legislación electoral.

La Ley Electoral define la propaganda electoral como el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que difunden los precandidatos y candidatos para dar a conocer sus propuestas y obtener un cargo de elección popular (LEGIPE, arts. 211, 227, 242). La misma Ley Electoral define los límites de la propaganda como un discurso de la libertad de expresión establecida en el primer párrafo del artículo 6º de la Constitución: que la propaganda que realicen los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos “deberán de abstenerse de expresiones que calumnien a las personas”; (arts. 247, 2). Asimismo, permite que estos mismos actores políticos puedan ejercer el derecho de réplica previsto en el mismo 6º constitucional, “cuando consideren que la misma [propaganda] ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades” (art. 247, 3).

En diversas ocasiones el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de sus resoluciones, ha advertido que dentro de la propaganda política existen ciertas expresiones que deben restringirse, tal es el caso del tipo de expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnien a las personas.<sup>87</sup> En dos casos (SUP-JRC-215/2005 y SUP-RAP-7/2011 y acumulado SUP-RAP-22/2011) el Tribunal para determinar agravios y hechos notorios acudió al impacto y los efectos de los medios de comunicación. Estos razonamientos fueron utilizados para determinar que de demostrarse una verdadera afectación al voto, la propaganda política podría ser de naturaleza agravante o no. Esto se determina por: a) el grado de generalización de afectación del voto que se mide a través del rating mediático, y b) el agravio del trato inequitativo en los medios de comunicación que se valora de la relación causa-efecto del trato vis a vis el aumento del voto a favor del partido demandado.

Ahora bien, el artículo 41 de la Constitución prohíbe a las personas físicas o morales, que puedan “contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos

<sup>87</sup>SUP-RAP-7/2011

o de candidatos a cargos de elección popular”. Esta prohibición ha provocado que en diversas ocasiones el TEPJF y la Corte recurran a interpretar el artículo 6º constitucional para definir los discursos protegidos por ésta. El Tribunal Electoral acuñó un criterio sobre la excepción de la propaganda ilícita cuando constituye un “género periodístico” y sentó una línea de argumentación fundada en el análisis de los géneros que no pueden ser propaganda política (SUP-RAP-280/2009 y SUP-RAP-7/2011 y acumulado SUP-RAP-22/2011). Con ello se diferenció de la tradición en países europeos donde este tipo de expresiones se reconoce como “periodismo proselitista” y equivalen a lo conocido como “propaganda política”.<sup>88</sup> La Corte mexicana también ha definido los géneros periodísticos como:

El denominado “reportaje neutral” es aquel en el que un medio de comunicación se limita a transcribir o difundir lo dicho o declarado por un tercero, es decir, cuando únicamente cumple una función transmisora de lo dicho por otro y, por consiguiente, el responsable de cuanto se diga en las declaraciones reproducidas es su autor material. Para verificar si en un caso concreto se está ante un “reportaje neutral” y, por tanto, si es legítima la afectación a la intimidad de una persona por parte de un medio de comunicación, deben satisfacerse dos requisitos: la veracidad, entendida como la certeza de que la declaración corresponde a un tercero y la relevancia pública de lo informado.<sup>89</sup>

La diferencia entre la interpretación de la propaganda como libertad de expresión en las voces de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación radica, en ciertos casos, donde éste último ha extendido la protección de la libertad de expresión hacia los partidos políticos (como personas morales). Si bien el sujeto de la protección del derecho a la libertad de expresión son los seres humanos, como lo establece el artículo primero de la Convención Americana de Derechos Humanos, así también lo ha sido el individuo como sujeto protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus libertades fundamentales, entre ellas, la de expresión y el derecho a la información.

Sin embargo, en ocasiones el TEPJF ha caído en la interpretación de que la protección de la libertad de expresión es igualmente e indistintamente aplicable a individuos, figuras públicas o instituciones políticas. En el caso SUP-RAP-280/2009 el Tribunal argumentó que:

El ejercicio responsable de las libertades fundamentales de expresión, información y prensa escrita, durante el desarrollo de los procesos comiciales, por parte de los partidos políticos, precandidatos, candidatos, ciudadanos y cualquier otra persona física o moral, incluidas las empresas de radio y televisión, no tan sólo implica respetar los límites que la propia Constitución Federal les establece en los artículos 6 y 7, sino además, conlleva evitar que a través de su uso y disfrute, se colisionen otros valores contenidos en el propio

<sup>88</sup>Oscar Pérez de la Fuente, en *Neutralidad y Pluralismo de los Medios de Comunicación en la Campañas Electorales*, IV Observatorio Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Octubre, 2011.

<sup>89</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Primera Sala, tesis: 1ª XLV/2010. Registro No. 164987, tomo XXXI, marzo de 2010, p. 929.

Pacto Federal, como la equidad en el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, entre ellos la televisión.<sup>90</sup>

El Tribunal Electoral se ve en la necesidad de interpretar la garantía individual y el derecho humano a la libertad de expresión establecidas en la Constitución. Sus determinaciones valoran el actuar del órgano garante electoral, el Instituto Nacional Electoral (INE), en su labor de árbitro de los mensajes políticos y promotor de la legalidad en los mismos. Si bien el INE es la autoridad competente para contratar tiempos de radio y televisión, y sancionar, incluso tratándose de elecciones en los estados,<sup>91</sup> el Tribunal tiene de frente una de las labores más complejas: la de garantizar y dar certeza jurídica hacia el electorado de la legitimidad los procesos comiciales mediante el eficaz control de los mensajes políticos en prensa, radio y televisión, siendo éstos los medios de mayor alcance social, para lograr el respeto a los derechos político-electorales. Sin embargo, para la Corte mexicana en cuanto un tribunal interpreta o decide en materia de libertad de expresión, imprenta o información:

No sólo afecta las pretensiones de las partes en un litigio concreto, sino también el grado al que en un país quedará asegurada la libre circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto, condiciones todas ellas para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.<sup>92</sup>

### *El derecho de réplica*

El 13 de noviembre de 2007, en el decreto que reforma diversos artículos de la Constitución en materia electoral, se adiciona el primer párrafo del artículo 6º para incluir la frase “el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley”. Ni en la exposición de motivos de esta reforma ni en los dictámenes de las cámaras de Senadores y Diputados se abunda en las razones que llevaron a incluir este derecho en la Constitución, ni tampoco en su alcance. En efecto, el Dictamen de la Cámara de Senadores se limita a decir:

En lo que hace a los cambios aprobados por estas Comisiones Unidas respecto del contenido de la iniciativa bajo dictamen, es necesario precisar que han resuelto aprobar la propuesta del Grupo de Trabajo para adicionar el primer párrafo del artículo 6º de la Constitución a fin de colmar un vacío que hasta la fecha subsiste en nuestro orden jurídico. Nos referimos al derecho de réplica con que toda persona debe contar frente a los medios de comunicación social. Hasta el 2015, la única ley en que ese derecho se encontraba consa-

<sup>90</sup>TEPJF, expediente SUP-RAP-280/2009.

<sup>91</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Pleno. Tesis: P/J. 100/2008. Registro No. 168899, tomo XXVIII, septiembre de 2008, p. 593.

<sup>92</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Primera Sala, tesis: 1ª CCXV/2009. Registro No. 165760, tomo XXX, diciembre de 2009, p. 287.

grado era la Ley de Imprenta, antecede a la Constitución de Querétaro de 1917 y su inoperancia se constata desde hace décadas. Al introducir en la Constitución el derecho de réplica fue posible que el Congreso de la Unión actualice de manera integral el marco jurídico que tutela y protege el derecho a la información, tal y como fue la intención del Constituyente Permanente con la reforma al propio artículo 6º en comento en reforma promulgada (Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos del Senado de la República, que contiene proyecto de decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga el tercer párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

En el Derecho internacional de los derechos humanos, el derecho de réplica, bajo la denominación de “derecho de rectificación o respuesta” está establecido en el artículo 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Conforme a este instrumento:

Toda persona afectada por informaciones inexactas o agravantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley.

Conforme este artículo, el titular del derecho es cualquier persona que se considere afectada en sus derechos o su reputación, como resultado de la difusión de información inexacta o agravante. Esta difusión debe haberse realizado por un medio de difusión dirigido al público en general. Aunque la Convención no lo precisa, éstos incluyen tanto a los medios escritos (periódicos y revistas), como los electrónicos (radio, televisión, incluso Internet). Para que el derecho se actualice, la información ha de ser inexacta, es decir falsa, incompleta o que induzca a error; o bien agravante, es decir ofensiva en la honra o fama de la persona. Finalmente, la rectificación debe darse en el mismo órgano de difusión donde se generó por la persona afectada y, según algunas legislaciones de otros países, incluso por sus parientes en primer grado.

Con varios años de retraso —pues de acuerdo al artículo décimo transitorio del decreto que reformó el artículo 6º el plazo para expedir la ley reglamentaria del derecho de réplica venció el 30 de abril de 2008—, el Congreso aprobó la Ley Reglamentaria del artículo 6º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se publicó en el *DOF* el 4 de noviembre de 2015. El mismo decreto reformó y adicionó el artículo 53 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La Ley establece el derecho de cualquier persona física y moral para ejercer la réplica respecto de la información inexacta o falsa que emita cualquier sujeto obligado previsto en la ley y le cause un agravio. Los sujetos obligados considerados en esta ley son los previstos en el artículo 4º de la ley, como los medios de comunicación, las agencias de noticias, los productores independientes y “cualquier otro emisor de información responsable del contenido original”.



En particular, la ley establece que la “crítica periodística” será sujeta al derecho de réplica “siempre y cuando esté sustentada en información falsa o inexacta cuya divulgación le cause un agravio a la persona que lo solicite”. La Ley también establece los requisitos y procedimientos para que cada persona ejerza su derecho de réplica, en el cual deberá acreditar su personalidad con una identificación oficial o documento que acredite la personalidad jurídica. Sin embargo, la ley prevé que el sujeto obligado podrá negarse a llevar a cabo la publicación o transmisión de la réplica en los supuestos previstos en el artículo 19 de la ley, que comprenden contextos en los que se trate de transmisiones en vivo y “la réplica ya se haya realizado”; cuando no se ejerza en los plazos previstos en la ley; cuando no se limite a la aclaración de los datos o información que aludan a la persona, o cuando sea ofensiva, o la “réplica verse sobre información oficial que en forma verbal o escrita emita cualquier servidor público”. La ley establece un procedimiento judicial especial, para el cual se conocerán de los juicios y procedimientos en materia del derecho de réplica.

En el momento de escribir este comentario en junio de 2016, esta ley se encontraba en revisión debido a una acción de inconstitucionalidad en revisión por imponer amplias excepciones al ejercicio del derecho.<sup>93</sup>

## El derecho de acceso a la información

### *Antecedentes y evolución*

El 6 de diciembre de 1977, junto con otros artículos de la Constitución y en el marco de la entonces denominada “Reforma Política”, se modificó el artículo 6º constitucional para añadirle 10 palabras que dicen: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Esta reforma provocó un largo debate sobre la naturaleza, contenido y alcance de este derecho, así como la conveniencia de reglamentarlo. Incluso se elaboraron varias iniciativas de ley que tenían como propósito reglamentar el artículo 6º constitucional en materia de comunicación social, entre otras el Proyecto de Ley Reglamentaria del Artículo 6º Constitucional de 1981 y el Proyecto de Ley Federal de Comunicación Social de 1997. En general, el debate careció de rigor conceptual y se generó una enorme confusión en la materia. Sin embargo, poco a poco se pudo esclarecer su alcance, en particular mediante las aportaciones, tanto de la doctrina comparada, como de la interpretación de la Suprema Corte de Justicia al respecto.

En efecto, desde principios de los años ochenta, varios tribunales federales pronunciaron tesis que, en forma explícita, desarrollaron el derecho a la información como una garantía individual. Por ejemplo, en una de las tesis se sostuvo que si el Estado tenía obligación de proteger el derecho a la información, ese derecho implicaba la obligación

<sup>93</sup>La acción de inconstitucionalidad fue promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como los partidos políticos Morena y Partido de la Revolución Democrática, y admitida a trámite por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 15 de diciembre de 2015. Información de Notimex: <http://www.24-horas.mx/scjn-admite-a-tramite-accion-de-inconstitucionalidad-para-invalidar-ley-sobre-derecho-de-replica/>

—para el Estado— de no entorpecer el uso de los medios de difusión masiva de ideas, prohibiéndole erigirse en guardián de la cantidad o calidad de los medios de difusión.<sup>94</sup>

A pesar de lo anterior, una parte importante de la doctrina de la época consideró que el derecho a la información era una garantía social. Lo anterior se explica en parte porque, mediante una confusa argumentación, la iniciativa de reformas a la Constitución y los dictámenes de las cámaras de Senadores y Diputados así lo entendieron. Posteriormente, una tesis de la Suprema Corte de Justicia sostuvo en 1985 que el derecho a la información era una garantía social, limitada a garantizar a los partidos políticos el acceso a los medios de comunicación, cuyo uso debía ser precisado por la legislación secundaria. Además argumentó que “no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento que lo estime oportuno, solicite y obtenga de los órganos del Estado determinada información”.<sup>95</sup>

Este criterio fue rectificado con el tiempo. En efecto, en ocasión de la matanza de Aguas Blancas, en el estado de Guerrero, la Corte amplió el alcance del derecho a la información y estableció que éste exigía “que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en una violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional”.<sup>96</sup> Posteriormente, a través de otros casos, la Corte estableció que “ha ampliado la comprensión de este derecho entendiéndolo, también, como garantía individual, limitada, como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de terceros”.<sup>97</sup>

Ahora bien, ¿cómo debe entenderse entonces la última frase del primer párrafo del artículo 6º que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”? Nos parece que del texto constitucional se desprende un mandato específico que se refiere exclusivamente a las acciones positivas que el Estado tendría que realizar para asegurar el ejercicio de las libertades implícitas en este derecho. En otras palabras, lo que introdujo la reforma de 1977 fue lo que la doctrina alemana ha denominado como un “derecho social fundamental”, en el sentido de que a la libertad negativa que suponen las libertades fundamentales, se suma la acción positiva por parte del Estado, cuyo propósito es ampliar el margen de acción de los ciudadanos y permitir un ejercicio más amplio de las libertades de “buscar”, “recibir” o “difundir” informaciones y opiniones. El problema reside en que estas acciones no estaban desarrolladas por el texto constitucional, y por ello requieren necesariamente una elaboración legislativa.

Este paso se dio, en una de las vertientes del derecho, con la expedición en junio de 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, misma que reglamentaba el derecho de acceso a la información gubernamental. La elaboración de esta ley fue el resultado de la suma de intereses muy heterogéneos que generaron un amplio consenso en la necesidad de legislar en la materia y que implicó un cambio de concepción radical en la manera de entender el

<sup>94</sup>*Semanario Judicial de la Federación*. Séptima Época. Sexta parte, vols. 145-150, pp. 226-227.

<sup>95</sup>*Semanario Judicial de la Federación*. Octava Época. Segunda Sala, tomo X, agosto de 1992, pp. 44.

<sup>96</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, tomo III, junio 1996, pp. 513.

<sup>97</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Pleno, tomo IX, abril de 2000, p. 72.

uso de la información por parte de las autoridades. En apretada síntesis, pasamos del régimen del secreto administrativo a una nueva etapa en la cual la información en posesión de las autoridades tiene el carácter público y los ciudadanos tienen el derecho de conocerla, concepción propia de los regímenes democráticos y que responde a un movimiento global que se dio desde finales de los noventa.<sup>98</sup>

Para mediados de 2007, todas las entidades federativas del país habían expedido leyes equivalentes. Sin embargo, estos instrumentos contenían estándares distintos para el ejercicio del mismo derecho, de manera tal que, por ejemplo, los sujetos obligados, los criterios de legitimación para ejercerlo, los plazos para entregar la información, los mecanismos de impugnación y las reglas para la reserva de la información eran diversas en cada estado de la República.<sup>99</sup> Esta fue una de las razones principales que impulsó al Constituyente Permanente a realizar una reforma a la Constitución que estableciera un estándar homogéneo en todo el país en materia de acceso a la información. Así, el dictamen de la Cámara de Diputados, que fue la Cámara de origen, razonó:

El desarrollo del derecho de acceso a la información no ha estado exento de problemas, resistencias y deformaciones. Quizás, la dificultad más importante es la heterogeneidad con la que se ha legislado y con las que se ejerce hoy mismo en las entidades y en las instituciones de la República [...] La rutina democrática que posibilita pedir información a los gobiernos sin limitaciones, luego de 33 leyes de transparencia en la Federación y los Estados, ha adquirido las más variadas tonalidades, pues los procedimientos y los arreglos institucionales, los límites, la apertura, la tecnología disponible y los documentos accesibles son muy distintos, por tanto la pregunta obligada es: ¿puede un derecho fundamental tener tantas versiones como gobiernos, jurisdicciones administrativas y soberanías? ¿Puede un derecho diferenciar a los mexicanos de modo tan subrayado, dependiendo de la entidad federativa, del lugar de residencia o del nacimiento de una persona? (Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 2207-II, martes 6 de marzo de 2007).

El 20 de julio de 2007 se publicó en el *DOF* el decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que estableció tres principios y cinco bases en materia de acceso a la información aplicables en todo el país. Sobre su contenido volveremos adelante.

Luego de esta reforma constitucional podemos destacar tres vertientes en la evolución del derecho de acceso a la información. Por una parte, una importante actividad de interpretación que se dio tanto en sede administrativa, principalmente mediante las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información, como en sede jurisdiccional,

<sup>98</sup>Al respecto véase David Banisar, *Freedom of Information Around the World 2006. A Global Survey of Access to Government Information Laws*, Privacy International, 2010.

<sup>99</sup>Véase Sergio López Ayllón y María Marván Laborde (eds.), *La transparencia en la República: un recuento de buenas prácticas*, México, CIDE/IFAI, 2007.

en los tribunales colegiados como en la Suprema Corte de Justicia de la Nación que fueron delineando y fortaleciendo el contorno de este derecho como un derecho en sí mismo, pero también como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos.<sup>100</sup>

Desde el punto de vista institucional, la mayor parte de las entidades federativas —con la notable excepción de la Federación— reformaron su legislación o expidieron nuevas leyes para adecuarlas al nuevo marco constitucional. Un estudio de alcance nacional realizado en 2010 mostró que, aunque en general la calidad de la legislación nacional en la materia mejoró, aún existían diferencias importantes entre las leyes de las diferentes entidades federativas. Más allá de las normas, el mismo estudio encontró que existían asimetrías importantes en el país: las capacidades institucionales tanto operativas como directivas variaban sustancialmente; la información disponible en los portales o entregada a los solicitantes era en general de mala calidad, y la demanda de información relativamente baja, salvo a nivel federal en algunas entidades federativas. Un estudio equivalente publicado en 2014 confirmó los resultados del primero.<sup>101</sup>

También se presentaron un número importante de iniciativas para modificar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como un movimiento de opinión que consideraba necesario otorgarle autonomía constitucional al IFAI. En este sentido se presentaron varias iniciativas para reformar la Constitución (por ejemplo la presentada por los senadores Manlio Fabio Beltrones y Raúl Mejía a nombre del Grupo Parlamentario del PRI el 13 de septiembre de 2011).

Durante las campañas presidenciales de 2012 ninguno de los candidatos señaló como un tema prioritario la transparencia y el acceso a la información. Por ello resultó sorpresivo que, unos días después de ganar la elección en 2012, el entonces presidente electo, Peña Nieto, anunció que uno de sus primeros actos de gobierno sería presentar una iniciativa para reformar el artículo 6º constitucional para profundizar en la transparencia y otorgar autonomía constitucional al IFAI. Este anunció desencadenó un conjunto de propuestas de modificaciones a la Constitución.

En efecto, el 6 de septiembre de 2012, el senador Alejandro Encinas Rodríguez, del Grupo Parlamentario del PRD presentó la primera de las tres iniciativas de reforma constitucional en materia de transparencia. Siete días después, los integrantes de los grupos parlamentarios del PRI y del PVEM presentaron una segunda iniciativa elaborada por el equipo de transición del presidente Peña Nieto. Por último, la senadora Laura Angélica Rojas, en representación del PAN, hizo lo propio el 4 de octubre de ese mismo año.

Las tres iniciativas fueron enviadas para su dictamen a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Estudios Legislativos Primera, de Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana en materia de Transparencia y coincidían en los siguientes puntos: la creación de un organismo autónomo federal que garantizara el

<sup>100</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena época. Tesis P/J 54/2008, tomo XXVII, junio de 2008, p. 743.

<sup>101</sup>Los resultados de los estudios en Métrica de Transparencia de 2010 y 2014 y las bases de datos correspondientes puede consultarse en [www.metricadetransparencia.cide.edu](http://www.metricadetransparencia.cide.edu) Para una revisión más detallada véase Guillermo Cejudo, Sergio López Ayllón y Alejandra Ríos Cázares (eds.), *La política de transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos* Coyuntura y Ensayo, México, CIDE, 2012.

derecho de acceso a la información y de protección de datos personales sobre el conjunto de los poderes federales y de organismos autónomos en los estados y el D.F.; la definitividad e inatacabilidad de las resoluciones del órgano garante por parte de los sujetos obligados; la participación del Senado en la designación de los comisionados y su renovación escalonada; la facultad del órgano para presentar acciones de inconstitucionalidad, y la expedición de una ley general en materia de transparencia y acceso a la información y protección de datos con el objetivo de desarrollar los principios y las bases y dotar de homogeneidad los ordenamientos estatales en estas materias.

Las comisiones organizaron diversas reuniones de trabajo con instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil, académicos y expertos en la materia. El 20 de diciembre de 2012, el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Estudios Legislativos Primera, de Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana en materia de Transparencia, de la Cámara de Senadores, fue aprobado y turnado a la Cámara de Diputados, en su función de Cámara revisora.

Ocho meses después, el 22 de agosto de 2013, la iniciativa fue aprobada con modificaciones en sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados y se reenvió al Senado para que este último, en términos del inciso e), del artículo 72 constitucional, la discutiera y, en su caso, la aprobara. Entre otros, los cambios fueron los siguientes: se estableció que el organismo autónomo sería de la Federación, no del Estado; se agregó como característica la de ser colegiado pero se eliminó su carácter de imparcial; se suprimió la competencia del órgano garante federal de presentar controversias constitucionales, y se estableció la posibilidad de que el Consejero Jurídico de Gobierno interpusiera recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el caso de que las resoluciones del organismo garante federal pudieran poner en peligro la seguridad nacional.

El 20 de noviembre de 2013 la Cámara de Senadores aprobó la minuta pero introdujo tres cambios,<sup>102</sup> por lo que la envió de nuevo a la Cámara de Diputados, órgano que el 26 del mismo mes votó y aprobó de manera definitiva el proyecto de reforma constitucional, mismo que fue enviado a las legislaturas de los estados para su aprobación, quienes actuaron con inusitada rapidez y aprobaron el dictamen en sus términos, por lo que la reforma fue publicada en el *DOF* el 7 de febrero de 2014.

## Concepto

El derecho de acceso a la información pública se reconoce generalmente como un derecho fundamental a parte entera, aunque en muchos países, especialmente europeos, no se ha reconocido esta condición y existen diferentes opiniones doctrinales al respecto.<sup>103</sup> Desde la perspectiva del sistema internacional de derechos humanos, el

<sup>102</sup>Los cambios fueron los siguientes: se reincorporó como característica de los órganos garantes autónomos la imparcialidad; se otorgó, de nuevo, la facultad del órgano garante federal para presentar controversias constitucionales; y se establecieron, en diversos artículos transitorios, reglas para la designación de los comisionados.

<sup>103</sup>Véase Miguel Ángel Blanes Climent, *La transparencia informativa de las administraciones públicas*, Navarra, Thomas Reuters y Aranzadi, 2014, pp.199.

Consejo de Europa, la Organización de Estados Americanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de los Derechos Humanos han considerado que el derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental integrado dentro de las libertades de buscar, recibir y difundir informaciones y opiniones.<sup>104</sup>

En el sistema interamericano, la sentencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos en el caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”<sup>105</sup> delineó los contornos del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental. Así, la Corte estableció que el artículo 13 de la Convención, al establecer los derechos a buscar y a recibir informaciones “protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado”. En consecuencia ese artículo:

Ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto.

Desde esta perspectiva, el derecho de acceso a la información pública puede conceptualizarse como el derecho de toda persona de solicitar el acceso a la información gubernamental y la “obligación positiva” del Estado a entregarla, sin necesidad de “acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal”.<sup>106</sup>

Como todo derecho fundamental, la Corte reconoce que el ejercicio de este derecho admite restricciones; sin embargo, éstas deben estar sujetas a tres requisitos: primero estar establecidas en una ley; segundo, deben responder a un objetivo permitido por la Convención, en particular el artículo 13.2 de la misma y que son “el respeto a los derechos o a la reputación de los demás” o “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”, y tercero, las restricciones deben ser “necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo”. Por ello, añade la Corte, “en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.”<sup>107</sup>

De manera más amplia, en el sistema interamericano el derecho de acceso a la información ha sido considerado como una:

herramienta fundamental para el control ciudadano del funcionamiento del Estado y la gestión pública —en especial para el control de la corrupción—; para la participación

<sup>104</sup>Conviene destacar que en la Carta Europea de los Derechos Fundamentales el derecho de acceso a la información está reconocido como un derecho autónomo independiente de las libertades de expresión e información. Este derecho “está asociado más bien a una ciudadanía comunitaria y al derecho a una buena administración”. Véase Blanes Climen, *op. cit supra*, p. 200.

<sup>105</sup>Caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”, sentencia del 19 de septiembre de 2006, disponible en [http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf).

<sup>106</sup>*Idem.*

<sup>107</sup>*Idem.*

ciudadana en asuntos públicos a través, entre otros, del ejercicio informado de los derechos políticos; y, en general, para la realización de otros derechos humanos, especialmente, de los grupos más vulnerables.<sup>108</sup>

Y se ha establecido que su contenido implica un conjunto de obligaciones impuestas al Estado y que son las siguientes:<sup>109</sup>

- 1) La obligación de responder de manera oportuna, completa y accesible a las solicitudes que sean formuladas;
- 2) Obligación de transparencia activa;
- 3) Obligación de producir y capturar información;
- 4) Obligación de generar una cultura de transparencia;
- 5) Obligación de una implementación adecuada, y
- 6) Obligación de adecuar el ordenamiento jurídico a las exigencias del derecho de acceso a la información.

Como veremos adelante, el sistema mexicano cumple mayormente con estos estándares.

### *Los principios*

La Constitución establece en el artículo 6º, sección A, fracciones I a III, un conjunto de principios que rigen el derecho de acceso a la información, mismos que desarrollaremos a continuación.

### *Publicidad de la información y máxima publicidad*

La reforma de 2007 introdujo de manera explícita en la Constitución el principio de publicidad de la información gubernamental, es decir, que toda la información en posesión de cualquier autoridad, órgano, organismos o entidad federal, estatal o municipal es pública, salvo que caiga en una de las hipótesis de reserva previstas en la propia Constitución (véase *infra*). Este principio implica un cambio radical en la concepción política de la información en México. En efecto, la formación y consolidación del aparato estatal en México durante el siglo XX supuso la prevalencia de la concepción del secreto administrativo<sup>110</sup> y con él el manejo discrecional de la información. Ello suponía

<sup>108</sup>Véase OEA, *Relatoría Especial sobre la Libertad de Expresión. Estándares interamericanos sobre acceso a la información*, p. 5, en [www.oas.org/es/cidh/expresion/temas/acceso\\_otros\\_curso.asp](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/temas/acceso_otros_curso.asp)

<sup>109</sup>*Idem* pp. 11 y ss.

<sup>110</sup>Al respecto Fernández Ramos ha escrito: “el secreto administrativo cumple con una clara función de separación de la Administración en relación con la sociedad [...]. El dominio de la regla del secreto administrativo es tan consustancial al sistema que no pareció necesario imponerlo en una norma general: sencillamente se sustenta en la ausencia de una regla de comportamiento general y objetiva, así como en el impreciso deber estatutario de discreción de los empleados públicos. Ahora bien, la ausencia de una interdicción general a la Administración a comunicar a los ciudadanos los documentos que estén en su poder [...] determina que más que de un principio general de secreto deba hablarse de una discrecionalidad amplísima para admitir o denegar —en cada caso— el acceso a la documentación administrativa. El resultado natural de esta discrecionalidad es, por un lado, el de una administración “pudorosa”, que aparece formalmente como celosa guardiana

negar sistemáticamente cualquier solicitud de información por parte de los gobernados y menos aún dar cuenta de las razones de la acción gubernamental. Además, era una práctica frecuente que la clase política y la burocracia se apropiaran de los archivos y documentos como si fueran parte de su patrimonio.

La Constitución, al establecer el principio de publicidad de la información gubernamental, modifica radicalmente esa concepción y establece que toda la información debe considerarse como un bien público. De alguna manera hace de las organizaciones gubernamentales una especie de gran biblioteca donde cualquier persona puede obtener acceso a los documentos que ahí se generan, usan, procesan o conservan. De esta manera:

Este principio modifica radicalmente muchas de las concepciones implícitas en las burocracias gubernamentales, quienes consideran a la información como un recurso estratégico que les pertenece y que no debe ser compartido. Esto explica en parte las importantes resistencias que enfrenta el ejercicio del nuevo derecho de acceso a la información. Por ello, implica un nuevo valor que deberá ser adoptado por todos los políticos y funcionarios, próximo a la máxima kantiana según la cual todo aquello que no puede decirse en público es injusto por naturaleza (aún cuando pueda ser explicable) y, por serlo, su ocultamiento solamente puede aceptarse bajo un principio superior debidamente establecido como tal en las leyes.<sup>111</sup>

Ahora bien, la modificación institucional y cultural que supone el principio de publicidad implicaba vencer fuertes resistencias. Por ello, la Constitución tiene una regla de interpretación que establece que en la interpretación del derecho de acceso a la información debe prevalecer el “principio de máxima publicidad”. Aunque técnicamente esta regla puede parecer redundante, tiene un valor político claro en tanto orienta con claridad la nueva lógica que debe imperar en el manejo de la información.

El principio de máxima publicidad tiene tres implicaciones concretas. La primera es que obliga a una interpretación restrictiva de las excepciones en los ámbitos legislativo, administrativo y judicial, es decir, que la construcción y la interpretación deben hacerse de forma restrictiva. La segunda es que toda decisión negativa debe ser motivada y corresponde al Estado la carga de probar que la información no puede ser revelada por afectar un interés jurídicamente protegido en una ley (formal y material). La tercera, que en caso de duda razonable sobre la reserva o confidencialidad de un documento, deberá privilegiarse su divulgación o, en su defecto, generarse una versión pública. De manera más amplia, el principio de publicidad de la información tiene un aliento mucho más amplio. Así:

---

de las informaciones relativas a su organización y a su actividad [...] pero es también, al mismo tiempo y no en menor medida, una administración “confidente” para con los grupos con conexiones internas en el aparato administrativo”. Véase Severiano Fernández Ramos, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Madrid, Marcial Pons, 1997, p. 21

<sup>111</sup>Sergio López Ayllón, *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2009, pp. 20 y ss. (serie Cuadernos de Transparencia 17). Sobre el principio de publicidad véase Jesús Rodríguez Zepeda, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004 (serie Cuadernos de Transparencia 4).



Si entendemos que este supone maximizar el uso social de la información dentro de la organización gubernamental implica necesariamente una política pública orientada a este propósito, es decir, a darle sentido, orden y utilidad a la información que maneja el gobierno. A esto es lo que se denomina una política de transparencia. Esta no se limita a proveer el acceso a la información, sino que supone un replanteamiento completo de la manera en que las organizaciones públicas seleccionan, diseñan, implementan, gestionan y evalúan las políticas públicas. La transparencia va así mucho más allá del derecho a la información e implica modificaciones más profundas que el mero cumplimiento formal del acceso a la información. Se trata de una auténtica “revolución” de largo aliento en la manera de ejercer el poder y que, por ello, implica enorme dificultades políticas y técnicas.<sup>112</sup>

### *Obligación de documentar el ejercicio de competencias y facultades*

El “derecho de acceso a la información” supone que se puede acceder a toda información. El problema es que el concepto de “información” no es algo obvio y por ello conviene aclararlo.

Generalmente se acepta que la información es un bien intangible. De ahí la dificultad de establecer el derecho de acceso a un bien con esta característica. Así, técnicamente, el acceso no se da en abstracto a “la información”, sino a los documentos. Y por documento debemos entender cualquier soporte físico de cualquier tipo —escrito, impreso, sonoro, digital— donde se plasma la información. Así, para efectos del derecho, por información debemos entender cualquier documento que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título.

Ahora bien, uno de los propósitos centrales del derecho de acceso a la información es conocer la acción —y las razones de la acción— de las autoridades. Por ello, del derecho de acceso a la información se deriva necesariamente la obligación de los funcionarios y organismos gubernamentales de documentar sus actividades, decisiones y uso de recursos, pues de no hacerlo sería imposible tener acceso a los documentos y con ello se anula el contenido material del derecho. Por ello, la reforma constitucional de 2014 estableció de manera expresa la obligación de los sujetos obligados por el derecho de “documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones”. La existencia de un registro puntual de la actividad documental es una condición indispensable para lograr una auténtica rendición de cuentas.

Una razón adicional que explica la introducción de esta obligación es la práctica frecuente de las autoridades de declarar la “inexistencia” de los documentos que se les solicitan. Existen muchos casos documentados en los que las autoridades alegaron la falta de documentos como la razón para no dar cuenta de acciones y decisiones. Bajo el nuevo principio constitucional, los funcionarios están obligados a plasmar en documentos el ejercicio de sus funciones y la ley podrá establecer los supuestos específicos bajo los cuales puede establecer la inexistencia de información. Este elemento fue

<sup>112</sup>Sergio López Ayllón, *op. cit. supra*, p. 23. Para ampliar sobre la política de transparencia véase Mauricio Merino, “La transparencia como política pública”, en *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, John M. Ackerman (ed.), México, Siglo XXI Editores, 2008, pp. 240-262.

desarrollado en los artículos 138 y 139 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, según los cuales, y siempre que sea materialmente posible, los Comités de Transparencia pueden ordenar que se genere o reponga la información en caso de que esta tuviera que existir por derivarse del ejercicio de facultades, competencias o funciones de los sujetos obligados. En caso de que se confirme la inexistencia de la información, la resolución de dichos comités deberá contener los elementos mínimos que permitan asegurar que se utilizó un criterio de búsqueda exhaustivo y señalar las circunstancias de tiempo, modo y lugar que generaron la inexistencia.

La obligación de documentar tiene un complemento necesario que es la existencia de archivos administrativos. Sobre esta cuestión volveremos adelante.

### *Interés jurídico y acceso gratuito*

La fracción III de la sección A del artículo 6º establece que cualquier persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, sus datos personales y la rectificación de éstos. Este acceso se debe dar, conforme a la fracción IV del mismo artículo, mediante mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. De estos dos párrafos leídos en conjunto se desprenden varias obligaciones.

El primer aspecto se refiere a la universalidad en el ejercicio del derecho al acceso a la información. En efecto, en la medida en que el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental tiene un carácter universal y cualquier persona puede ejercerlo sin discriminación alguna por razón de edad, nacionalidad, género o cualquier otra razón. Entonces, basta que cualquier persona haga una solicitud de acceso a la información para desencadenar la obligación de las autoridades de entregar la información.

El segundo elemento es que las personas no requieren acreditar interés jurídico ni justificar la utilización que harán de la información. Lo anterior es una consecuencia directa del principio de publicidad de la información. En efecto, si la información es pública, entonces se sigue que basta que se solicite para entregarla. Quiere decir —siguiendo el símil de una biblioteca pública— que basta que una persona solicite un libro para que, de existir, éste le sea entregado sin más trámite, sin necesidad de indagar para qué lo utilizará o cuál es el interés o motivo que la lleva a solicitarlo.

Otra consecuencia de lo anterior es el carácter gratuito de este acceso, es decir, el costo del procedimiento de acceso debe ser cubierto por los órganos del Estado. Eventualmente, tal y como lo disponen muchas de las leyes de acceso a la información y lo reconoce el dictamen de la Cámara de Diputados que adicionó el artículo 6º constitucional, el único cobro admisible es el de recuperación de los materiales que se utilizan para entregar la información (fotocopias, respaldos, discos compactos, gastos de envío, etcétera). Esto es importante porque una manera de eludir el cumplimiento del derecho de acceso es imponer costos muy altos a la búsqueda de información o bien de cobrar muy caro por las fotocopias o el envío de la información. Es por ello que la Constitución

subraya el hecho que el acceso a la información es gratuito. Una legislación que contraviniera este principio podría ser declarada inconstitucional.

El acceso a los datos personales o su rectificación supone una situación radicalmente diferente. En esta hipótesis, sólo el titular de los datos está legitimado para solicitarlos y la entrega de éstos debe hacerse previa acreditación de la personalidad, es decir, que la persona que los solicita sea realmente esa persona y no alguien más. Cubierta esta condición el acceso a estos datos o a su rectificación debe darse de manera inmediata y gratuita, sin necesidad de justificación alguna.

### *Sujetos obligados*

Como hemos explicado, el sujeto activo del derecho de acceso a la información es cualquier persona conforme al principio de universalidad propio de los derechos fundamentales. En otras palabras, cualquier persona, sin importar sus características, puede presentar ante una autoridad mexicana una solicitud de acceso a la información.

El asunto es más complejo desde el punto de vista del sujeto pasivo. Como todo derecho fundamental, el ejercicio del derecho se da frente al Estado. Pero ¿qué alcance concreto tiene? Desde la reforma constitucional de 2007 la Constitución estableció como sujetos obligados a “cualquier autoridad, órgano, organismo o entidad federal estatal o municipal”. Este texto buscaba mediante ésta, una fórmula sintética, comprender a todos los órganos del Estado mexicano, de los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y los organismos con autonomía constitucional, tanto del ámbito federal como estatal y municipal, sin importar su denominación o naturaleza jurídica. No obstante esta intención, durante su aplicación surgieron dudas o resistencias, en especial respecto de los partidos políticos, los fideicomisos y fondo públicos, los sindicatos y las personas u organizaciones privadas con funciones públicas.

La reforma de 2014 adoptó un enfoque distinto y, sin abandonar la fórmula genérica, desarrolló un listado enunciativo de los sujetos obligados. Así, de acuerdo con el artículo 6º constitucional, son sujetos obligados del derecho de acceso a la información:

Cualquier autoridad, entidad, órgano y organismos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal.

Técnicamente puede argumentarse que prácticamente todos los “nuevos” sujetos obligados lo eran ya desde 2007, con excepción de tres casos. En primer lugar, los partidos políticos, aunque puede argumentarse que ya lo eran desde la reforma de 2007. Las dos auténticas novedades la constituyen los sindicatos, así como cualquier persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad.

La regulación del alcance del derecho de acceso a la información respecto de los sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos fue resuelta mediante las disposicio-

nes de lo artículo 79 de la Ley General de Transparencia y Acceso la Información, que los obliga a publicar los convenios y contratos entre sindicatos y autoridades, el directorio del Comité Ejecutivo, el padrón de socios (*sic*), una relación detallada de los recursos públicos económicos que reciban y un informe detallado de su ejercicio y destino final de los recursos públicos que ejerzan. El problema reside en que la misma ley obliga a que los sindicatos publiquen también las obligaciones genéricas del artículo 70 de esa ley y aún las del artículo 78, aplicable a las autoridades administrativas y laborales en materia laboral. Resulta obvio que los sindicatos, aun aquellos que recibe recursos públicos, no son equiparables a una autoridad y sus funciones y administración difieren sustantivamente de aquéllas. Por ello consideramos que esta materia debe ser objeto de revisión pues en la práctica su aplicación resultará muy problemática.

La regulación sobre las personas físicas o morales que reciban recursos públicos también implica retos mayores pues deben definirse tanto el alcance de las obligaciones como las modalidades de su ejercicio, pues por su naturaleza son sujetos obligados que no son equiparables a una autoridad. En efecto, el hecho de que una persona reciba recursos públicos no hace *per se* que su actividad se convierta en una función pública; pensemos, por ejemplo, en los adultos mayores que reciben apoyos de los diferentes programas sociales. Desde el punto de vista práctico, sería imposible que esas personas cumplieran con los requisitos que establece la ley.

Esta cuestión fue apenas tratada en el artículo 81 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, la cual se limitó a diferir esta delicada cuestión a los organismos garantes federal y estatales, quienes deberán determinar “los casos en que las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, cumplirán con las obligaciones de transparencia y acceso a la información directamente o a través de los sujetos obligados que les asigne estos recursos”. Nótese que la remisión no es a las leyes federal y estatales, sino directamente a los organismos garantes. En realidad la norma legal deja esta delicada cuestión sin una definición clara y seguramente enfrentará muchas dificultades prácticas.

### *Las bases*

Las fracciones IV a VII de la sección A del artículo 6º establecen las bases que rigen el ejercicio del derecho de acceso a la información, mismas que exponemos brevemente a continuación.

### *Mecanismos de acceso y procedimientos expeditos*

La fracción IV establece que el acceso a la información y a los datos personales deben hacerse mediante mecanismos y procedimientos de revisión expeditos. El texto constitucional diferencia entre “mecanismos” y “procedimientos de revisión”. El “mecanismo” se refiere al procedimiento de acceso que se desarrolla ante la autoridad u

organismos que tiene la información, mientras que “procedimientos de revisión” se refiere al recurso que se sustancia ante el órgano garante, que funciona como instancia de revisión y corrección (véase *infra*).

Conceptualmente los procedimientos de acceso a la información, de acceso a los datos personales y de rectificación son procedimientos de naturaleza administrativa que tienen dos etapas. La primera se sustancia ante la Unidad de Transparencia de la autoridad que tiene (o debe tener) la información. Esta etapa se inicia con una solicitud presentada en la unidad de información, directamente, vía correo electrónico, postal, mensajería o verbalmente. Esta solicitud debe contener la información mínima necesaria para poder identificar los documentos que se requieren.

La Ley General establece en el artículo 124 los requisitos para hacer una solicitud, entre los cuales se incluye el nombre del solicitante o de su representante legal. Mucho se ha discutido si es posible hacer preguntas anónimas o mediante un pseudónimo. En sentido práctico al tratarse de un derecho fundamental abierto a toda persona, la identificación precisa del solicitante no parece indispensable, o por lo menos un requisito indispensable para ejercerlo, salvo en el caso de solicitudes de acceso a datos personales. En la práctica el uso de pseudónimos es frecuente y no es un obstáculo para procesar las solicitudes de acceso a la información. Sin embargo, el nombre sí es un dato imprescindible para el ejercicio de los recursos de defensa o incluso el amparo.

El plazo para resolver estas solicitudes debe ser “expedito”, es decir, relativamente breve, pero no demasiado, para permitir una adecuada gestión de las solicitudes al interior de las dependencias y entidades. Plazos muy breves tienen resultados contraproducentes pues simplemente resultan incumplibles. La Ley General en su artículo 132 establece que el plazo de respuesta no debe exceder de 20 días, mismo que excepcionalmente puede ampliarse por 10 días adicionales. La experiencia muestra que este plazo es suficiente para que las autoridades identifiquen los documentos que se requieren y puedan entonces otorgar el acceso de manera directa o mediante copias u otros mecanismos de reproducción.

La segunda etapa corresponde al procedimiento de revisión, que está diseñado como un procedimiento administrativo en forma de juicio. Este procedimiento se tramita ante el órgano u organismo garante, en el caso que la autoridad ante la cual se solicitó el acceso a la información, niegue el acceso a la información por considerar que se trata de documentos clasificados (reservados o confidenciales); declare la inexistencia de la información o la incompetencia del sujeto obligados; se entregue información incompleta o no corresponda con lo solicitado; no cumpla con los términos, plazos o modalidades de entrega de la información; la información se entregue en un formato incomprensible; los costos o tiempos de entrega; la negativa a permitir la consulta directa, o la falta de orientación sobre un trámite específico (art. 143 de la Ley General).

La Ley General, con una técnica defectuosa, establece en su artículo 150 el procedimiento para sustanciar el recurso. Admitido el recurso (la ley no establece plazo para este propósito) se abre un plazo de siete días para que las partes presenten pruebas y alegatos, e incluso se cite a audiencias. Concluido este breve periodo de tiempo,

se cierra la instrucción y el asunto debe resolverse en un plazo no mayor a 20 días. En el caso de algunos organismos garantes, en especial a nivel federal, este tiempo resulta demasiado breve considerando las cargas de trabajo.

Las decisiones del órgano garante pueden desechar o sobreseer el recurso, confirmar la respuesta del sujeto obligado, o bien revocarla o modificarla.

La fracción VIII de la sección A del artículo 6º establece que las resoluciones del órgano garante son “vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados”. Esta redacción responde a un largo debate sobre la naturaleza de las resoluciones de estos órganos, y asegura que éstas son obligatorias para la autoridad y que contra ellas no debe proceder ningún recurso adicional. La intención del Constituyente fue clara y explícita e impide que las resoluciones de estos órganos puedan ser objeto de largos litigios ante los tribunales administrativos. Existe una sola excepción a esta regla, que debe interpretarse de manera restrictiva y que permite al Consejero Jurídico del gobierno interponer un recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando una resolución del órgano garante pueda poner en peligro la seguridad nacional. Este procedimiento está regulado en los artículos 189 a 193 de la Ley General.

A diferencia de las autoridades, los particulares pueden recurrir a las decisiones de los órganos garantes vía amparo ante los tribunales del Poder Judicial de la Federación, o alternativamente (en el caso de resoluciones de organismos garantes de las entidades federativas, ante el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI)). Este recurso está regulado en los artículos 159 a 179 de la Ley General. Las resolución del INAI es definitiva para el órgano garante estatal, pero el recurrente puede impugnarla vía amparo ante los tribunales federales.

En un tesis aislada, la Segunda Sala de la SCJN ha precisado que los tribunales de amparo no sustituyen a las funciones del órgano garante, sino que ejercen plenamente sus facultades de control de regularidad de la constitucionalidad sobre las interpretaciones realizadas por parte de autoridades del Estado mexicano en términos de los artículos 103 y 107 de la Constitución.<sup>113</sup> En otras palabras, la Corte confirma que el INAI sólo es un órgano terminal para las autoridades y que el control último de constitucionalidad, respecto de los derechos fundamentales, corresponde a los tribunales federales.

Por otro lado, la Constitución establece que el INAI de oficio, o a solicitud de los órganos garantes estatales, puede ejercer una facultad de atracción de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten. El artículo 182 de la Ley General precisa que este criterio se cumple cuando el caso es de tal relevancia, novedad o complejidad, que su resolución puede repercutir de manera sustancial en la tutela efectiva del derecho de acceso a la información.

<sup>113</sup>*Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Segunda Sala. Tesis aislada 2ª, tomo XIX (2016), registro 2011608.

## Los archivos administrativos

El derecho de acceso a la información no sólo supone la existencia de documentos, sino que éstos puedan ser localizados y conservados de manera eficiente. De nada sirve la obligación de documentar las funciones y el ejercicio de los recursos públicos si no es posible identificar y encontrar los documentos. Esta cuestión remite directamente a la necesidad de contar con archivos administrativos. El asunto es relevante porque este es uno de los más graves déficit de la organización administrativa en México y que, de manera más amplia, se refiere a las escasas capacidades institucionales para una adecuada gestión documental.

La reforma constitucional de 2007 recogió esta preocupación. En efecto, la fracción V de la sección A del artículo 6º establece que los sujetos obligados deben “preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados”. Ello significa, en primer término, el reconocimiento pleno del Constituyente Permanente de que un ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información supone la existencia de archivos administrativos actualizados y confiables. Pero más allá de lo anterior, implica una obligación implícita para los sujetos obligados de documentar sus actividades y de mantener esta información de manera que se permita su utilización y consulta de manera organizada.

Esta obligación fue complementada con la adición a la fracción XXIX-T del artículo 73 constitucional que faculta al Congreso para expedir una ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos en los órdenes federal, estatal y municipal, y que cree las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

### Obligaciones de publicidad de la información sobre el uso de los recursos públicos

La fracción V de la sección A del artículo 6º establece que los sujetos obligados “publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos”. Esta obligación se complementa con el contenido de la fracción VII del mismo artículo que precisa que “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 y morales”.

Estas dos fracciones se refieren a uno de los aspectos más importantes de la reforma constitucional de 2007, que fue concebir que el acceso a la información no es sólo una obligación “pasiva” sujeta a la acción de un particular, sino a darle un contenido “activo” en la medida en que se obliga a las entidades gubernamentales a proporcionar información relevante sobre su quehacer a través de medios electrónicos, en particular la Internet, sin que medie una solicitud de un particular. Esta idea fue establecida originalmente en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y recogida en prácticamente todas las leyes de los estados.

Este conjunto de información, que podemos llamar genéricamente como “información pública de oficio”, se refiere a diversos ámbitos relacionados con el ejercicio de los recursos públicos y el desempeño de la función pública. La Ley General de Transparencia desarrolló de manera detallada esta información en 48 fracciones genéricas para todos los sujetos obligados que incluyen aspectos relacionados con el marco normativo; las estructuras orgánicas; la planeación y programación; la información presupuestal y financiera; las adquisiciones y obras públicas; los servidores públicos y la relación con la sociedad. Adicionalmente se establecieron obligaciones de información específica para los poderes ejecutivos, legislativos, judiciales, órganos autónomos (electorales, comisiones de derechos humanos, organismos garantes de acceso a la información), instituciones de educación superior dotadas de autonomía, partidos políticos nacionales y locales, fideicomisos y fondos públicos, autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia laboral y los sindicatos.

La extensión de las obligaciones de transparencia y la aplicación genéricas de las 48 fracciones del artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información para todos los sujetos obligados representa un reto mayor de implementación pues implica comprender a sujetos que realizan funciones de enorme diversidad y capacidades institucionales, que van de la Administración Pública Federal hasta el último municipio del país.

Una observación importante es el uso de Internet para la divulgación de esta información. Aunque es una herramienta poderosa tiene límites importantes cuando se piensa a nivel nacional pues la cobertura y el acceso es aún difícil en muchas localidades del país. Por otro lado, la práctica ha demostrado que la generación de información de buena calidad es una tarea difícil que requiere de coordinación y evaluación continua al interior de cada una de las entidades obligadas. Supone una organización que rompa con la fragmentación de la información al interior de cada organización para darle un nuevo sentido, cuyo principal beneficiario son los propios usuarios internos de la entidad pública, quien contará con mejor información para el desempeño de su función. En este sentido las obligaciones de generar información no deben verse como “cargas”, sino como una ventana de oportunidad que permitirá a las organizaciones públicas en México avanzar en una auténtica política de transparencia que busque maximizar el uso público de su información, orientada tanto a su interior como a sus principales usuarios.

### Indicadores de rendición de cuentas

La reforma constitucional de 2007 estableció en la fracción V la obligación para los sujetos obligados de publicar sus “indicadores de gestión”. Con algunas excepciones, las leyes federal y estatales no desarrollaron una definición de lo que constituiría un indicador de gestión, y la práctica mexicana era aún incipiente en la materia. En síntesis, en la práctica este concepto no se desarrolló y fue prácticamente letra muerta.



La reforma de 2014 introdujo una novedad muy importante aunque poco entendida pues eliminó el concepto de indicadores de gestión y lo sustituyó por el de “indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos”. Esta precisión aclara cuál es el sentido de esta información, que ya no se refiere a indicadores de procedimiento, sino a aquéllos que permitan a los ciudadanos entender de manera cabal la forma en que los sujetos obligados cumplen con sus objetivos y qué resultados concretos generan. Bien entendida, ésta es una obligación muy potente que obliga a las autoridades a precisar qué resultados específicos se obtienen con los recursos que aplican y si estos corresponden con su mandato.<sup>114</sup>

El desarrollo legislativo y reglamentario de esta obligación tendrá la mayor importancia si se quiere avanzar en un auténtico régimen de rendición de cuentas. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información realizó un esfuerzo mínimo para precisar este concepto. En efecto, la fracción V del artículo 70 establece que los sujetos obligados deben publicar “los indicadores relacionados con temas de interés público o trascendencia social que conforme a sus funciones, deban establecer” y la fracción V del mismo artículo añade que deben publicar también “los indicadores que permitan rendir cuenta de sus objetivos y resultados”.

## Sanciones

La fracción VII del segundo párrafo del artículo 6º constitucional establece que la inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública deberá ser sancionada. Esta disposición no deja de ser peculiar en el texto constitucional, pues resulta una obviedad que la violación al ejercicio de un derecho fundamental requiere de una sanción. Al respecto el dictamen de la Cámara de Diputados dice “la iniciativa quiere evitar la generalización de leyes imperfectas cuyo incumplimiento no tiene consecuencias”.<sup>115</sup> El concepto es loable, pero es cierto para cualquier ley.

Quizá sea una realidad que se ha mostrado reacia y resistente a la aplicación adecuada del régimen de responsabilidad y sanciones a los servidores públicos la que impulsó al Constituyente Permanente a subrayar esta condición. Sin embargo, también es cierto que se trata de un problema general, no limitado al problema del derecho de acceso a la información. Por ello, querer resolver un problema general en las leyes

<sup>114</sup>Técnicamente un indicador se refiere generalmente a una relación de variables que permiten medir la eficacia y eficiencia del quehacer de una organización, en este caso de las gubernamentales. Un indicador es así un cociente, es decir una relación entre dos variables. Por sí mismo, sólo es eso. Los indicadores aislados no sirven de nada en realidad, sino que deben estar conectados en una lógica causal. Algunos instrumentos legislativos o reglamentarios han buscado justamente hacer que los indicadores estén al menos conectados a algo, a una lógica, principalmente presupuestal, aunque con muy poco éxito. Los indicadores de rendición de cuentas deben poder conectar directamente con el resultado y el impacto de las políticas públicas y las funciones de los sujetos obligados, y no solo con las condiciones básicas del manejo de recursos para lograr los anteriores. Para ampliar sobre este tema véase Merino, Veloz y Hernández. “Por un sistema de rendición de cuentas” en Jacqueline Peschard, *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*, México, UNAM, 2016, pp. 93 y ss.

<sup>115</sup>*Idem*.

de acceso debe evitarse, pues simplemente no es el lugar apropiado y tiene que ver con condiciones legales y estructurales que escapan a esta materia.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información estableció en su artículo 206 un catálogo de 15 conductas que generan responsabilidad en la materia, dejando a las leyes federal y estatales los criterios para calificar las sanciones. Por su parte, el artículo 207 del mismo instrumento establece que las sanciones serán aplicadas por los órganos garantes y, en su caso y según corresponda, darán vista a la autoridad competente “para que imponga o ejecute la sanción”. La redacción del artículo es poco afortunada y deja abierto el tema de a quién corresponderá aplicar las sanciones.

El tema es aún más complejo pues la reforma constitucional de mayo de 2015 en materia de anticorrupción obliga a un cambio mayor en el régimen de responsabilidades administrativas que modifica las hipótesis normativas sobre las cuales se redactó la Ley General y las leyes federal y estatales en materia de transparencia y acceso a la información. Por ello resultará necesario revisar el régimen de sanciones a la luz de la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas que, al momento de redactar este comentario, se encontraba aún en discusión en el Congreso de la Unión.

## Los límites

### *Información reservada*

El principio de publicidad de la información gubernamental no es absoluto, sino que admite algunas excepciones. Es por esta razón que la fracción I del párrafo segundo del artículo 6º constitucional establece que la información pública podrá “ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional en los términos que fijen las leyes”. De este principio se derivan varias consecuencias importantes.

En primer lugar, la Constitución establece una reserva de ley en la materia, es decir, sólo instrumentos formal y materialmente legislativos podrán contener las hipótesis de excepción al principio de publicidad. En segundo lugar, éstas deben establecerse sólo cuando existan razones de interés público o de seguridad nacional que las justifique. El concepto de “seguridad nacional” se incluyó en el texto constitucional con la reforma de 2014.

El artículo 133 de la Ley General establece el catálogo de causales de reserva que incluyen; comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable; pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales; sea información que se entregue al Estado mexicano con ese carácter por otro sujeto de Derecho internacional; pueda afectar la efectividad de las políticas monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país; pueda incrementar el costo de las operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas como riesgo sistémico; pueda poner en riesgo

la vida, seguridad o salud de una persona física; obstruya las actividades de verificación, inspección, auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de las contribuciones; obstruya la prevención de los delitos; las relacionadas con los procesos deliberativos de los servidores públicos en tanto no se haya adoptado la decisión definitiva; afecte los derechos del debido proceso; vulnere la conducción de los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado; se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público; y de manera general la que por disposición expresa de una ley tenga tal carácter.

Ahora bien, no basta que la información se refiera a estas materias. En congruencia con el principio de máxima publicidad es necesario, además, demostrar que la divulgación de la información causaría un daño al interés público protegido. Esta valoración específica, que debe hacerse caso por caso, se denomina en la doctrina como la “prueba del daño” y consiste en realizar un análisis basado en elementos objetivos o verificables a partir de los cuales pueda inferirse una alta probabilidad de daño al interés público protegido. Los tribunales federales han reconocido este estándar al establecer que “[El derecho de acceso a la información] deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones, las que sólo se aplicarán cuando exista el riesgo de daño a los intereses protegidos y cuando este daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información”.<sup>116</sup> Por su parte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia la ha reconocido argumentativamente en una tesis derivada de la acción de inconstitucionalidad interpuesta contra las reformas a la Ley de Radio y Televisión. En esta tesis la Corte sostiene que:

No obstante la imposibilidad de acceder a dicha información [el proceso deliberativo de los servidores públicos] no puede considerarse como una regla absoluta, porque en aquellos supuestos en los cuales su difusión producirá mayores beneficios para la sociedad que los daños que pudiera provocar con su divulgación debe hacerse una excepción a la regla general, privilegiando la transparencia y la difusión de la información respectiva.<sup>117</sup>

La Ley General de Transparencia obliga a los Comités de Transparencia de los Sujetos Obligados a aplicar una prueba de daño cuando clasifiquen un documento como reservado. En la aplicación de esta prueba el sujeto obligado deberá justificar que la divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional; el riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda; y que la limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.

<sup>116</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena época. Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis I.8o.A.131 A, tomo XXVI, octubre de 2007, p. 3345.

<sup>117</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Pleno. Tesis P/J. 45/2007, tomo XXVI, diciembre de 2007, p. 991.

La información reservada no pierde su carácter público, sino que sólo se reserva temporalmente del conocimiento público. Constitucionalmente el plazo de reserva debe prolongarse mientras subsistan las causas que dieron origen a la reserva, pero en cuanto estas causas se extingan, la información puede —y debe— ser divulgada, independientemente del plazo por el que haya sido reservada. La Ley General establece un plazo de reserva de hasta por cinco años, contado a partir de la fecha en que se clasifica el documento, mismo que puede ser ampliado hasta por un plazo de cinco años adicionales, siempre que se justifique que subsisten las causas que dieron origen a la reserva mediante una prueba de daño.

Finalmente, y conforme a los estándares del sistema interamericano, la Ley General establece que los sujetos obligados deben aplicar de manera restrictiva y limitada las excepciones y que les corresponde la carga de la prueba para justificar la negativa de acceso.

### *Información confidencial*

La fracción II del segundo párrafo del artículo 6º constitucional se refiere a un conjunto de información distinto al de la información pública y al que nos referiremos genéricamente como “información confidencial”.

La información confidencial, a diferencia de la reservada, no está sujeta a un plazo de reserva, sino que se encuentra indefinidamente sustraída del conocimiento público, y sólo su titular o representante legal puede tener acceso a ella. Adicionalmente, la interpretación de la protección debe hacerse en sentido amplio y no está sujeta al principio de máxima publicidad.

La información confidencial está constituida, entre otros, por los datos personales (véase *infra*), los secretos comercial, industrial, bancario, fiduciario, fiscal y postal.

Lo anterior no significa, sin embargo, que se trate de un derecho absoluto. La propia Constitución precisa que la protección será en los “términos y con las excepciones que fijen las leyes”. Así, por ejemplo, las propias leyes de acceso han establecido que la información relativa al salario de los servidores públicos, que en principio constituye un dato personal, debe ser divulgada en Internet. Asimismo, la Ley General en su artículo 117 precisa que los sujetos obligados que se constituyan como fideicomitentes, fideicomisarios o fiduciarios en fideicomisos que involucren recursos públicos no podrán clasificar la información relativa a éstos, como secreto bancario o fiduciario. Lo mismo sucede con las operaciones bancarias que involucren recursos públicos.

Además de las excepciones de carácter legislativo, la doctrina ha establecido que existen circunstancias excepcionales en que la protección a la vida privada o los datos personales pueden subordinarse al interés público. Esta determinación se hace mediante un procedimiento que se conoce como la “prueba de interés público”, misma que debe ser establecida por una ley, y que conlleva una cuidadosa ponderación de los intereses en juego para poder determinar que cierta información perteneciente al ám-

bito privado puede ser divulgada por existir una razón de interés público que así lo justifique. Resulta obvio que lo anterior requiere garantizar al particular afectado la debida garantía de audiencia de manera previa a la divulgación de la información que le concierne. Este estándar o prueba no existe legislativamente en derecho mexicano.

### *Protección de datos personales*

Un subconjunto de la información confidencial que reviste la mayor importancia lo constituyen los datos personales. A nivel internacional, particularmente en Europa, el derecho a la autodeterminación sobre los datos personales es considerado como un derecho fundamental a título propio, distinto del derecho a la intimidad. En México, este derecho fue reconocido constitucionalmente mediante reforma al artículo 16 constitucional publicada en el *DOF* el 1º de junio de 2009 que establece:

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

No es materia de este comentario ampliar en la compleja materia relacionada con el derecho a la protección de datos personales, nos limitaremos a indicar que un dato personal es una información que concierne a una persona física, identificada o identificable, y cualquiera que sea el soporte en que se encuentre (numérico, gráfico, alfabético, acústico, etcétera). Ejemplos de datos personales son el nombre asociado a las características físicas o emocionales, el estado de salud, la cuenta de correo electrónico, el patrimonio, la religión, la huella digital, la fotografía o el número de seguridad social de una persona. Lo importante es la asociación de dos o más datos que permitan referirlos a una persona física específica e identificable. Internacionalmente los principios que rigen la protección de los datos personales son los de consentimiento, información previa, licitud, calidad de la información, confidencialidad y seguridad.

### *Las instituciones*

La novedad más importante de la reforma constitucional de 2014 fue un rediseño de las instituciones responsables de la transparencia y el acceso a la información, tanto a nivel federal como estatal. Analizaremos en seguida esta cuestión.

## *El órgano garante federal*

La reforma constitucional modificó la estructura institucional y creó un órgano garante federal, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante INAI),<sup>118</sup> con plena autonomía constitucional y que, para ciertos propósitos, tiene competencias nacionales. Su ámbito de competencia comprende a todos los poderes y organismos autónomos federales (con excepción de los asuntos jurisdiccionales que correspondan a la SCJN); conoce en revisión y bajo ciertas hipótesis las decisiones de los órganos garantes de las entidades federativas; cuenta con legitimidad para interponer controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, y encabeza un sistema de coordinación en materia de transparencia y acceso a la información.

Así, la fracción VIII de la sección A del artículo 6º de la Constitución establece que la Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley. En su funcionamiento el organismo se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismos, transparencia y máxima publicidad, así como por las disposiciones que establezcan las Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, la Ley General de Protección de Datos Personales y las leyes federales correspondientes, según sea el caso.

Este organismo, según la propia Constitución, tendrá competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En materia nacional, la Constitución establece que este órgano tiene competencia para conocer de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y la Ciudad de México que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley. Asimismo, cuenta con una amplia facultad de atracción para conocer de los recursos de revisión de los órganos garantes estatales que por su interés o trascendencia lo ameriten, o bien de aquéllos a petición fundada de los mismos.

<sup>118</sup>Conviene recordar que el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) era un órgano descentralizado no sectorizado con competencia exclusiva en la Administración Pública Federal. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública estableció la nueva denominación de Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

La reforma constitucional de 11 de junio de 2013 en materia de telecomunicaciones y competencia otorgó legitimidad a los órganos con autonomía constitucional a interponer controversias constitucionales en las materias de su competencia, y por ello esta atribución se extendía al INAI. Quizá en un exceso de celo, la reforma de transparencia de 2014 añadió a la fracción I de la sección I del artículo 105 constitucional la oración: “Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6º de esta Constitución”. La redundancia es obvia.

La reforma de 2014 también le otorgó legitimidad para interponer acciones de inconstitucionalidad, estas últimas en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal, así como tratados internacionales que vulneren los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales, en los términos previstos en el artículo 105 constitucional.

El INAI se integra por un pleno de siete comisionados que deben cumplir requisitos similares a los que debe reunir un ministro de la Suprema Corte de la Nación (salvo el de ser abogado), están sujetos a responsabilidad y juicio político y en su integración debe procurarse la equidad de género. El presidente es electo por sus pares.

Como ya hemos explicado (véase *supra*) las resoluciones del órgano son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. Por tratarse de un órgano que, aunque tiene autonomía constitucional, mantiene una naturaleza administrativa, los particulares pueden recurrir a sus resoluciones a través del amparo, que es el mecanismo de protección jurisdiccional de todos los derechos fundamentales.

La Constitución establece como obligación de “toda autoridad y servidor público” coadyuvar con el organismo garante para el buen desempeño de sus funciones, así como la posibilidad de imponer medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

### *El Consejo Consultivo*

Con un modelo similar al de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Constitución establece que el INAI tendrá un Consejo Consultivo integrado por 10 consejeros electos por dos terceras partes de los miembros presentes del Senado. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (DOF 9 de mayo de 2016) establece el procedimiento y las atribuciones de ese Consejo, el cual deberá estar integrado por personas con experiencia en materia de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y en derechos humanos, provenientes de las organizaciones de la sociedad civil y la academia. Las atribuciones precisan el carácter consultivo del Consejo, el cual podrá, entre otros asuntos: opinar sobre el programa anual de trabajo del Instituto y su cumplimiento; emitir un informe anual sobre el desempeño del Instituto; emitir opiniones no vinculantes sobre temas relevantes; opinar sobre la adopción de criterios generales y proponer mejores prácticas de participación ciudadana y colaboración en la implementación y evaluación de la regulación en materia de datos abiertos; y analizar y proponer programas, acciones o proyectos específicos.

## Los órganos garantes de las entidades federativas

El diseño institucional en materia de transparencia se complementó mediante reformas a la fracción VII del artículo 116 y 122 de la Constitución, según las cuales las constituciones de las entidades federativas y de la Ciudad de México deben establecer:

Organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6° de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión.

Estos organismos están legitimados para interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales que vulneren el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales.

## El Sistema Nacional de Transparencia

La Constitución establece que el INAI debe coordinar sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, el INEGI, el Archivo General de la Nación y con los organismos locales garantes con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado. Esta coordinación crea un nuevo mecanismo de cooperación intergubernamental que la Ley General denominó Sistema Nacional de Transparencia y Acceso a la Información como un espacio de coordinación y acción conjunta.

En efecto, los artículos 27 a 36 de la Ley General regulan la integración, organización y funciones de ese sistema, que se define como “el conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano” (artículo 28). Su finalidad es “coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como establecer e implementar los criterios y lineamientos” (*idem*).

Resulta interesante observar que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información otorgó a este sistema atribuciones que pueden ser asimilables a facultades reglamentarias

El artículo 31 de la Ley General precisa las “funciones” del sistema. Conviene notar que al tratarse de un mecanismo de coordinación no tiene en rigor atribuciones o facultades propias, sino que coordina las acciones que los órganos que lo integran ejercen en el ámbito de sus respectivas competencias. Entre otras, podemos destacar sus funciones para desarrollar y establecer programas de alcance nacional para promover, investigar, diagnosticar y difundir la transparencia, el acceso a la información, la protección de datos personales y la apertura gubernamental del país; para establecer los criterios para la publicación de los indicadores de rendición de cuentas; sistematizar y conservar los archivos; establecer políticas para digitalizar la información



pública; promover la participación ciudadana el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en todo el país, y promover la coordinación efectiva de las instancias que integran el Sistema Nacional.

Ahora bien, dentro de las “funciones” del sistema se enumeran algunas que implican el ejercicio de facultades reglamentarias, en particular establecer lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas prácticas, modelos y políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir con los objetivos de la ley. Cabe preguntarse cuál es el alcance de estos instrumentos y si pueden o no vincular a los miembros del Sistema o incluso a los sujetos obligados de la ley. Creemos que la respuesta es que se trata únicamente de herramientas que deben orientar la acción de sus integrantes quienes deberán adoptarlas y aplicarlas al ámbito de sus respectivas competencias

## El acceso a las tecnologías de la información y la comunicación

### *Antecedentes y evolución*

La reforma que adicionó el apartado A del artículo 6º de la Constitución se caracterizó por estar contenida en el marco de temas dentro de la reforma en telecomunicaciones y la competencia económica promovida por el presidente de la República Mexicana en el año 2013. En la agenda política del llamado *Pacto por México*, como acuerdo interpartidario para el impulso de temas nacionales, se incluyó estratégicamente la reforma al artículo 6º para impulsar el proyecto político del gobierno que buscaba incluir a la población en las tecnologías de la información y la comunicación.

La Cámara de origen fue la Cámara de Diputados, quien a través de su Mesa Directiva recibió el proyecto de reforma el día 12 de marzo de 2013. Dicho proyecto fue enviado por el Ejecutivo Federal y los diputados coordinadores de los grupos parlamentarios del PAN, PRI, PRD, PVEM (integrantes del *Pacto por México*). Fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales para su dictamen y en tan solo dos días se aprobó la propuesta el 14 de marzo de 2013. Siguiendo el proceso legislativo, el Pleno de la Cámara de Diputados pasó el dictamen presentado por la Comisión de Puntos Constitucionales con 414 votos a favor, 50 en contra y 8 abstenciones el día 21 de marzo de 2013.<sup>119</sup>

La minuta de este proyecto de reforma fue recibida por la Cámara de Senadores el 2 de abril de 2013 y el proyecto se turnó a las comisiones de Puntos Constitucionales, Comunicaciones y Transportes, Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos, con opinión de las de Gobernación y de Justicia. El dictamen de dichas comisiones fue presentado al Pleno de la Cámara de Senadores el día 19 de abril del 2013, el cual lo aprobó con modificaciones; se dieron 118 votos a favor, 3 en contra y 2 abstenciones<sup>120</sup>. En el *Diario de los Debates* se publicaron los cambios propuestos

<sup>119</sup>Votación desagregada: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Votaciones/62/tabla1or2-72.php3>

<sup>120</sup>Votación desagregada p. 524, disponible en <http://www.senado.gob.mx/content/sp/dd/content/cale/diarios/62/1/SP/O/PDF-WEB/D27-19-ABRIL-2013.pdf>.

por la Cámara de Senadores a la minuta enviada por la Cámara de Diputados, en la cual se observa que las divergencias fueron menores y de forma.<sup>121</sup> Sin embargo, se siguieron las formalidades de la aprobación de las reformas del *Pacto por México* entre las que figuraban la realización de foros públicos para analizar este tema. Dichos foros realizados durante los días 10, 11 y 12 de abril de 2013, contaron con la participación de académicos, investigadores, organismos de la sociedad civil, organismos internacionales, indígenas, servidores públicos, especialistas y expertos en materia de telecomunicaciones y de competencia económica.<sup>122</sup>

El proyecto fue devuelto a la Cámara de Diputados el día 23 de abril del 2013, se le dispensaron todos los trámites y se puso a discusión y votación en el Pleno de esta Cámara el día 25 de abril de 2013, donde fue aprobada por mayoría.<sup>123</sup> La nueva minuta fue recibida por la Cámara de Senadores el 29 de abril de 2013 y se puso a votación el 30 de abril siendo aprobada con 112 votos a favor, 3 en contra y 2 abstenciones.<sup>124</sup> Al ser una reforma constitucional, una vez aprobada por la Cámara revisora se envió a los congresos estatales para su votación correspondiente.

El titular del Poder Ejecutivo publicó la llamada Reforma de Telecomunicaciones y Competencia Económica el día 11 de junio de 2013 en el *DOF*. El Decreto incluyó la modificación a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para vincular ambas materias en los artículos 6º, 7º, 27, 28, 73, 78, 94 y 105. Los objetivos de la reforma fueron diversos, pero sobresalió la intención de garantizar el acceso de la población mexicana a las tecnologías de la información y la comunicación, como el internet y la banda ancha; también se pensó en diseñar un marco mínimo para establecer ciertas condiciones para la competencia y la libre concurrencia en los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión.

En la discusión de la reforma se dijo que se buscaba reducir los costos de los servicios de telecomunicaciones y abrir el mercado a más ofertas de servicios. La reforma reconoció por primera vez en la Constitución que las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general, y que el Estado debe garantizar que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, acceso libre y continuidad. Se previó que la legislación secundaria establecería los derechos de los usuarios de telecomunicaciones y de las audiencias de la radiodifusión, así como los mecanismos para su protección. Finalmente, la reforma incluyó el recurso para que los usuarios de televisión de paga puedan recibir dentro de su programación, las señales de televisión abierta que se transmitan en la misma zona de cobertura. Esto se conoce como *must offer/must carry* en el lenguaje

<sup>121</sup> Disponible en <http://www.senado.gob.mx/content/sp/dd/content/cale/diarios/62/1/SPO/PDF-WEB/D27-19-ABRIL-2013.pdf>, véase a partir de p. 355.

<sup>122</sup> Se incluye síntesis de las opiniones vertidas durante los foros de opinión en torno a la minuta publicada en <http://www.senado.gob.mx/content/sp/dd/content/cale/diarios/62/1/SPO/PDF-WEB/D27-19-ABRIL-2013.pdf>, p. 85.

<sup>123</sup> Se dieron 409 votos a favor, 32 en contra y 2 abstenciones. Votación desagregada <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Votaciones/62/tabla1or2-133.php3>.

<sup>124</sup> Votación desagregada, p. 796, disponible en <http://www.senado.gob.mx/content/sp/dd/content/cale/diarios/62/1/SPO/PDF-WEB/D32-30-ABR-2013.pdf>.

técnico de las telecomunicaciones. Además se abrió la posibilidad de que existan nuevas cadenas de televisión con cobertura nacional que serían licitadas por el Estado.

La gran reforma constitucional en la materia consideró la creación de un nuevo órgano con autonomía constitucional para regular, promover y supervisar el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones en cumplimiento con los artículos 6º y 7º. El Instituto Federal de Telecomunicación (IFT) es definido en el artículo 28 de la Constitución como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones y determinar la existencia de agentes económicos preponderantes en ambos sectores. La ley lo ha dotado de herramientas para imponer medidas para evitar que se afecte la competencia y libre concurrencia. La integración del IFT resultó una innovación, pues desde la Constitución se diseñó que sus integrantes fueran nombrados a través de una prueba profesional para elegir a los perfiles más preparados técnicamente.

La reforma constitucional y la práctica jurisdiccional (hasta el 2016) establecieron la vía para la impugnación de los actos del IFT a través del juicio de amparo sustanciado ante Juzgados de Distrito especializados. En el Distrito Federal, esta instancia ha interpretado que es competente para conocer asuntos en los que implique dirimir una controversia que comprenda temas técnicos de la regulación en materia de telecomunicaciones y radiodifusión.<sup>125</sup> Algunos temas interesantes de la reforma causaron controversia entre particulares con la entrada en vigor de las nuevas disposiciones. Por una parte, la forma operativa y equitativa de compartir la infraestructura de telecomunicaciones de manera que propicie la competencia; y por otra parte, el alcance territorial de las disposiciones sobre el *must carry/must offer* de la programación.

En cuanto al primer aspecto, El Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, interpretó en una tesis aislada que la interconexión de los nuevos operadores con los concesionarios que cuenten con la mayor cantidad de accesos, es indispensable para que los concesionarios entrantes no se encuentren en desventaja competitiva por falta de interconexión. Para ello, el Tribunal del Distrito Federal dispuso que dicho concesionario permita el acceso de manera desagregada con al menos las siguientes características: *a)* conducción de tráfico; *b)* enlaces de transmisión; *c)* puertos de acceso; *d)* señalización; *e)* tránsito; *f)* coubicación; *g)* compartición de infraestructura; *h)* servicios auxiliares conexos, e *i)* acceso a servicios.<sup>126</sup>

<sup>125</sup>“Juzgados de Distrito en materia administrativa especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones. No se surte su competencia para conocer del amparo en el que se señala como acto reclamado la posible clausura, desmantelamiento, retiro y/o demolición de una antena de telecomunicaciones, atribuido a autoridades delegacionales del Distrito Federal, como parte de un procedimiento administrativo”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época. Tesis: I.1o.A.E.3 A (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito. Libro XXV. Tomo 3. Octubre de 2013, p. 1814. Tesis Aislada(Común) Superada por contradicción.

<sup>126</sup>“Telecomunicaciones. Para analizar la competencia económica en ese sector, los servicios desagregados de interconexión (entre ellos, la originación de tráfico público conmutado) pueden considerarse mercados específicos de insumos”. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Tesis: I.1o.A.E.119 A (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito. Libro 27, tomo III, febrero de 2016, p. 2228. Tesis Aislada(Administrativa).

Asimismo agregó que los particulares no guardan interés en las relaciones de intercambio y adquisición de la interconexión segmentada, dado que a la luz del análisis de la competencia económica “los servicios desagregados de interconexión (entre ellos, la generación de tráfico público conmutado) pueden considerarse mercados específicos de insumos”.<sup>127</sup>

En cuanto al segundo aspecto, causó controversia entre los concesionarios de televisión los Lineamientos Generales sobre *must carry/must offer* emitidos por el IFT y publicados el 27 de febrero de 2014. El mismo Tribunal especializado definió que “los concesionarios de televisión restringida terrenal carecen de interés para reclamar en amparo la restricción que, aducen, imponen los lineamientos generales en relación con dicho precepto (sobre *must carry/must offer*)”.<sup>128</sup> Los concesionarios se quejaron de que en la transmisión por televisión restringida de las señales de los canales abiertos se deberían cubrir los derechos de autor por reproducción. Sin embargo, el Tribunal desarrolló un razonamiento de balance entre los derechos de autor y el interés público de las audiencias sobre los contenidos. El órgano judicial especializado afirmó que existe una obligación de los titulares de los derechos de autor de entregar gratuitamente los contenidos para su transmisión derivado del mandato constitucional. Dijo que los derechos patrimoniales y la propiedad privada son un derecho constitucional limitado y que:

La propia Norma Suprema determina cómo debe usarse la señal y los contenidos a ella asociados, previendo gratuidad absoluta en ciertos supuestos, y eso constituye un conjunto de restricciones o límites al derecho patrimonial de propiedad, que es preferente a los intereses privados, meramente patrimoniales y con fines especulativos, en tanto que deben prevalecer, priorizar y satisfacerse los intereses públicos y sociales de un colectivo preferente, que son las audiencias, lo cual se traduce en una obligación del Estado y de los concesionarios.<sup>129</sup>

Estos razonamientos dan una muestra de los conflictos que surgieron durante los primeros años de la entrada en vigor de la reforma y de los criterios formativos para resolverlos. Particularmente, porque se trata de una materia en la que el derecho convencional no ha arrojado desarrollo jurisprudencial y su vínculo con otros derechos humanos es poco explorado.

### Concepto

El artículo 6º constitucional establece que el Estado “garantizará a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento”, mediante una política

<sup>127</sup> *Idem.*

<sup>128</sup> Lineamientos sobre *must carry* y *must offer* emitidos por el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones. Los concesionarios de televisión restringida terrenal carecen de interés para reclamar en amparo la restricción que, aducen, aquéllos imponen a los titulares de los derechos de autor, consistente en entregar gratuitamente el contenido que les pertenece. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Tesis: I.1o.A.E.127 A (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito. Libro 27, tomo III, febrero de 2016, p. 2093. Tesis Aislada (Común).

<sup>129</sup> *Idem.*

de inclusión digital universal con metas anuales y sexenales. Los términos de *sociedad de información* y la *sociedad del conocimiento* son términos en discusión que se han derivado de la inclusión de la tecnología a la vida de las personas en una imaginada sociedad global<sup>130</sup>. La sociedad de la información forma parte de un debate académico y gubernamental en el que se parte de la idea generalista de que una población ideal es capaz de buscar, acceder, acumular información y comunicarse. Esto impacta a la vida de las personas al ser incluidas en una sociedad del conocimiento o basada en una economía del conocimiento. Sin embargo, existe un componente económico, a menudo ignorado, que descansa en una fuerte responsabilidad de los gobiernos para lograr la transformación de esta sociedad.

La *sociedad del conocimiento* se caracteriza por generar un alto valor agregado y una producción facilitada por el conocimiento. Por ejemplo, es una sociedad donde las personas desarrollan conocimiento tecnológico que se patentiza y se convierte en un valor añadido para la sociedad en su conjunto (Carmody, 2013).<sup>131</sup> Esta *sociedad del conocimiento* está integrada en una *sociedad de la información*, que se ha definido como aquella donde la creación, distribución, difusión, uso, integración y manipulación de la información es una actividad significativa económica, política y culturalmente.<sup>132</sup> Para que una y otra sucedan es necesaria una producción de valor añadido de conocimiento, que representa un bien para quien lo genera.<sup>133</sup> Es ahí donde se advierte que el desarrollo económico es uno de los grandes beneficios de la sociedad de la información y uno de los grandes retos de los gobiernos.

En sus vidas cotidianas, los mexicanos y mexicanas tienen acceso a muchos tipos de tecnologías y fuentes de información, como los medios de comunicación tradicionales (TV y radio), internet, redes sociales y telefonía. Sin embargo, el uso que la sociedad mexicana le da a las tecnologías de información se limita fundamentalmente a la interacción o el entretenimiento, por lo que el desafío social y en políticas públicas es orientar el uso de las TIC a los fines de la sociedad del conocimiento.<sup>134</sup>

El papel que juega la telefonía celular en las sociedades de la información y el conocimiento es fundamental. Los teléfonos mantienen comunicadas a las personas y son también una herramienta de trabajo indispensable, especialmente en las poblaciones urbanas. En el año donde se aprobó la reforma constitucional en México, había 103

<sup>130</sup>Yasmin Ibrahim, "A Review of the Information Society: Challenges, Opportunities and Constraints", *The International Journal of Knowledge, Culture and Change Management*, vol. 11, Issue 6. 2012.

<sup>131</sup>Carmody, P., "A Knowledge Economy or an Information Society in Africa? Thintegration and the Mobile Phone Revolution". *Information Technology and Development*, 19 (1): 24-39. Recuperado de <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/02681102.2012.719859>. 2013.

<sup>132</sup>"Declaración de Principios. Construir la Sociedad de la Información: Un desafío global para el nuevo milenio", conocido como Declaración de Ginebra WSIS-03/GENEVA/4-S 12 de mayo de 2004. Organización de las Naciones Unidas, Unión Internacional de Telecomunicaciones, disponible en <http://www.itu.int/net/wsis/docs/geneva/official/dop-es.html>.

<sup>133</sup>Manuel Castells, "La era de la información: economía, sociedad y cultura", en *La Sociedad Red*, México, Siglo XXI Editores. 2009.

<sup>134</sup>Issa Luna Pla, y Julio Juárez Vicente Gámiz, *La otra brecha digital. La sociedad de la información y el conocimiento*, Col. "Los Mexicanos vistos por sí mismos", México, UNAM, 2015.

millones de suscriptores de telefonía móvil, y más de la mitad eran servicios pre-pagados y su consumo de servicio de datos era muy menor, pues del sector solamente el 2 por ciento contaban con *smartphone*.<sup>135</sup> Esta tecnología tiene un valor dentro de la sociedad del conocimiento, cuando su uso está orientado a la inclusión y el desarrollo económico, aunque no implica beneficios económicos por sí misma. Diversos estudios han demostrado que los mexicanos no usan la telefonía celular a su alcance para acceder al conocimiento y para informarse, porque no han identificado los beneficios de una sociedad del conocimiento<sup>136</sup>. Por ello, el acceso a la telefonía celular en México ofrece una débil integración, o *thintegration* en términos de Carmody,<sup>137</sup> que poco repercute en el desarrollo económico de las personas.

El diseño de políticas públicas encaminadas a fortalecer las condiciones para la existencia de una sociedad de la información es un tema que ocupa un lugar fundamental en la agenda política y administrativa de cualquier democracia contemporánea. Sin embargo, una sociedad con habilidades intelectuales y tecnológicas no puede transitar a la sociedad del conocimiento tan sólo por acceder a las TIC.<sup>138</sup> La teoría sociológica dio un gran paso al demostrar que el enfoque de las políticas públicas que garantizan el acceso técnico a la información, particularmente cuando las TIC se destinan a combatir pobreza, no disminuyen la brecha digital de las sociedades.<sup>139</sup>

## Acceso a la TIC's

### *Política de inclusión digital*

En el año de la reforma en telecomunicaciones y competencia 2013, los niveles de penetración de internet en el país eran muy bajos. México se encontraba en una desventaja en acceso a TIC's frente otros países de la OCDE con similar nivel de desarrollo económico.<sup>140</sup> El INEGI reportó que 30.7 por ciento de los hogares de México tenían ac-

<sup>135</sup> Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), *Sistema de Información Estadística de Mercados de Telecomunicaciones*, México, disponible en <http://siemt.cft.gob.mx/SIEM/>.

<sup>136</sup> Issa Luna Pla y Julio Juárez Vicente Gámiz, *op. cit.*, p. 141.

<sup>137</sup> Carmody, P. (2013), A Knowledge Economy or an Information Society in Africa? Thintegration and the Mobile Phone Revolution, *Information Technology and Development*, 19 (1): 24-39. Recuperado de <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/02681102.2012.719859>.

<sup>138</sup> Pérez, G. (2006), "El determinismo tecnológico: una política de Estado", en *Revista Digital Universitaria*, 7(10): 1-7. Recuperado de: [http://www.revista.unam.mx/vol.7/num10/art87/oct\\_art87.pdf](http://www.revista.unam.mx/vol.7/num10/art87/oct_art87.pdf).

<sup>139</sup> Kwapong, O., "Policy Implications for Using ICT S for Empowerment of Rural Women in Ghana", *The Turkish Unlinc Journal of Education Technology*, 7(3): 35-45, 2009, disponible en <http://www.tojet.net/volumes/v7i3.pdf#page=36>. Hersberg, J., "Are the Economically Poor Information Poor? Does the Digital Divide Affect the Homeless and Access to Information?", *The Canadian Journal of Information and Library Sciences*, 27(3): 236-249, 2002/2003. Cecchini, S. y Scott, C., "Can Information and Communications Technology Applications Contribute to Poverty Reduction? Lessons from Rural India", *Information Technology for Development*, 10: 73-84, 2003.

<sup>140</sup> Freedom on the Net 2013 Mexico, p. 526, disponible en [http://freedomhouse.org/sites/default/files/resources/FOTN%202013\\_Full%20Report\\_0.pdf](http://freedomhouse.org/sites/default/files/resources/FOTN%202013_Full%20Report_0.pdf)

ceso a internet pero con grandes disparidades entre las regiones del país.<sup>141</sup> Los estados del norte y centro acumulaban la gran mayoría de las conexiones y equipos para acceder a internet, mientras que los estados del sur-oeste como Chiapas y Oaxaca presentaron que dos de 10 hogares contaban con una computadora con acceso a internet. En contraste, el acceso a servicios de telefonía celular había crecido exponencialmente debido al costo accesible de los equipos, aunque no necesariamente con acceso a internet por telefonía celular. Esta disparidad tecnológica en las cifras oficiales demostró la necesidad de emprender reformas constitucionales para hacer accesibles y públicos los servicios de telecomunicación. La legislación esperada por diversos sectores de la población buscaba que se elevara al 65 por ciento la cobertura particularmente a través de acceso a *smartphones* o teléfonos inteligentes con internet,<sup>142</sup> aunque desde entonces los estudios reportaban que los mexicanos utilizaban el internet para servicios de correo, redes sociales, mensajes de texto, chat y para compartir imágenes.<sup>143</sup>

Pero la ambición de la reforma tuvo enfrente un importante reto de aumentar la infraestructura. Las líneas de telefonía terrestre cubrían en el 2013 un 50 por ciento de las zonas urbanas, y solamente 25 por ciento en áreas rurales.<sup>144</sup> La infraestructura de internet representaba un obstáculo económico importante en las diversas regiones y un desafío de políticas públicas del Estado. El mercado comercial de internet no había logrado proveer la cobertura nacional debido a la falta de inversión económica, que por lógicas de oferta y demanda se encontraba centralizada en zonas urbanas. Este problema se atribuyó en parte por la historia de monopolios en México que acaparaban el mercado de telefonía y redes. En 2013 Telcel controlaba el 80 por ciento del mercado de telefonía celular, y dos compañías compartían el restante 20 por ciento: Axtel y Movistar.<sup>145</sup> La compañía Telcel, del mismo propietario que ofrece la telefonía terrestre Telmex, disfrutó de los beneficios de un contrato de concesión desde los años noventa del siglo XX que le permitió ser el único proveedor de servicios que aprovechó la falta de regulación en la materia y fue puesto a competir con las nuevas empresas que entraron al mercado con reglas más estrictas.<sup>146</sup> Esta situación creó un desequilibrio en un mercado regido por relaciones no equitativas entre el Estado y la industria.

<sup>141</sup>Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). “Módulo sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares. INEGI”. *Indicadores de la Encuesta Industrial Mensual por división y clase de actividad económica*, Banco de Información Económica, México, disponible en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=19007>

<sup>142</sup>*Freedom on the Net 2013 Mexico*, p. 526, disponible en [http://freedomhouse.org/sites/default/files/resources/FOTN%202013\\_Full%20Report\\_0.pdf](http://freedomhouse.org/sites/default/files/resources/FOTN%202013_Full%20Report_0.pdf)

<sup>143</sup>Country Report. Mapping Digital Media: Mexico. Open Society Foundations. Febrero 4 de 2011, p. 45, disponible en <http://www.opensocietyfoundations.org/reports/mapping-digital-media-mexico>

<sup>144</sup>Boletín de Prensa INEGI, “En México 42.4 millones de personas usan una computadora y 37.6 millones utilizan Internet”, disponible en <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/boletines/boletin/comunicados/especiales/2012/agosto/comunica1.pdf>

<sup>145</sup>*Freedom on the Net 2013 Mexico*, p. 527, disponible en [http://freedomhouse.org/sites/default/files/resources/FOTN%202013\\_Full%20Report\\_0.pdf](http://freedomhouse.org/sites/default/files/resources/FOTN%202013_Full%20Report_0.pdf)

<sup>146</sup>*Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México*, OECD Publishing, p. 128, disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166790-es>

Asimismo, la construcción de infraestructura de banda ancha no era una prioridad para la industria. De acuerdo con la OCDE, México se ubicaba entre los tres últimos países de la Lista de Penetración de Banda Ancha, a causa del modelo de propiedad como principal obstáculo.<sup>147</sup> En el 2013 la inversión del gobierno en infraestructura de telecomunicaciones ascendió a \$74,853 millones pesos y se esperaba que la inversión privada se elevara el monto por otros \$626,305 millones de pesos. Sin embargo, para el 2013 la industria se paralizó ante la expectativa de aprobación de las leyes secundarias de la reforma constitucional en telecomunicaciones y la meta no se cubrió.<sup>148</sup>

La reforma fue bienvenida por el sector, los activistas y las organizaciones de consumidores y usuarios pues redefinió el modelo de propiedad. Por ejemplo, hasta el 2013 la ley limitaba la propiedad extranjera de las tecnologías móviles a un máximo de 49 por ciento; la reforma constitucional permitió un 100 por ciento de inversión extranjera para generar un principio de competencia efectiva entre los proveedores de servicio.<sup>149</sup> Pero sobre todo, la reforma erigió este modelo sobre la base del derecho a internet que el artículo 6º constitucional previó.

El gobierno que propuso la reforma la acompañó de una política pública nacional instalada en junio del año 2013 que sería implementada por la Coordinación de la Estrategia Digital Nacional. Dicha coordinación dependía directamente de la oficina de la Presidencia de la República y tenía el propósito de diseñar e implementar política con impacto en la sociedad de la información y promover la educación tecnológica. Sin embargo, la política careció de indicadores para medir sus resultados e impacto y por ello recibió fuertes críticas en su momento.

Otro elemento fundamental para abatir la brecha digital es la conectividad. La reforma del 2013 estableció la responsabilidad del Estado en la implementación de una red pública compartida, que debería garantizar el acceso efectivo a internet.<sup>150</sup> La red compartida sería una red financiada por el Estado y por el sector público y será administrada por el Estado. La ley establecerá las condiciones que permitan a los proveedores pequeños de servicios competir con los dominantes. Este sería otro aspecto que garantizaría el derecho de acceso a la internet de los mexicanos en un desarrollo progresivo.

<sup>147</sup> *Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México* (2012), OECD Publishing, pp. 19-37, disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166790-es>

<sup>148</sup> “Está colapsada la inversión, dice la SCT”, nota de Miriam Posada García, *La Jornada*, 23 de julio, 2013, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2013/07/23/economia/021n1eco>

<sup>149</sup> Artículo 5º transitorio de la reforma en telecomunicaciones y competencia: “QUINTO. A la entrada en vigor del presente Decreto se permitirá la inversión extranjera directa hasta el cien por ciento en telecomunicaciones y comunicación vía satélite, y hasta el cuarenta y nueve por ciento en radiodifusión”, disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013).

<sup>150</sup> Lucas Ledesma, “Inversiones en telecomunicaciones ascenderán a US\$ 55.000 millones hasta 2018, Peña Nieto”, México, disponible en <http://www.telesemana.com/blog/2013/07/16/inversiones-en-telecomunicaciones-ascenderan-a-us-55-000-millones-hasta-2018-pena-nieto/>.



## *La competencia efectiva en telecomunicaciones*

La competencia efectiva en telecomunicaciones se previó en la reforma constitucional en la materia; sin embargo, se dejó el desarrollo de las reglas específicas en la legislación secundaria. Aunque los artículos transitorios del artículo 6º fijaron como fecha límite para emitir las leyes específicas al 9 de diciembre de 2013, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión se publicó en el DOF el 14 de julio de 2014. Esta legislación desarrolla los principios definidos en la Constitución y establece las normas de control y sanción para las prácticas monopólicas y de concentración, así como las reglas de explotación de las concesiones del espectro radioeléctrico y los criterios de asignación. Asimismo, establece reglas de neutralidad, regulación asimétrica, interconexión y el *right of way* (ROW) de los competidores.

De acuerdo con un informe de la OCDE del 2012, se debería considerar la transparencia financiera como una obligación de la regulación hacia la industria, supervisada por el IFT para tener elementos fidedignos de medición y evaluación del crecimiento de la red, la calidad de los servicios especialmente en áreas que no son rentables (como las zonas rurales).<sup>151</sup> El principal reto de la competencia efectiva en México es que tenga un impacto en la llamada brecha digital. Si bien en el año 2013, 43.5 por ciento de los mexicanos tenían acceso a internet, 16 de los 32 estados de la República y la Ciudad de México tenían niveles debajo del promedio, por ejemplo: Chiapas 24 por ciento, Oaxaca 29 por ciento, Michoacán de Ocampo 30.3 por ciento y Guerrero 30.5 por ciento. Solamente la Ciudad de México concentraba a 6 de 10 usuarios de internet de todo el país.<sup>152</sup>

Diversos países en América Latina se enfocaron en resolver el problema de la brecha digital en el contexto de la reforma mexicana. Por ejemplo, desde 2010 Colombia implementó su estrategia digital “Vive Digital 2010” que incluyó los siguientes objetivos: desarrollar condiciones de competencia para el sector privado; aumentar la oferta y demanda de equipos digitales, y reducir los obstáculos normativos y legales para el desarrollo industrial. Brasil se movió hacia una estrategia para fortalecer la infraestructura digital y la conectividad mediante el “Plan Nacional de Banda Ancha”, que permitió una exención del impuesto para el despliegue de redes y servicios en infraestructura de banda ancha.<sup>153</sup> De acuerdo con el *Global Information Technology Report 2013*, Chile era el país de América Latina con los niveles más altos de penetra-

<sup>151</sup> *Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México*, OECD Publishing, p. 39, disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166790-es>.

<sup>152</sup> The Competitive Intelligence Unit (CIU). *Inclusión digital por nivel de ingreso*. México, disponible en <http://www.mediatelecom.com.mx/index.php/telecomunicaciones/banda-ancha/item/50249-persiste-en-mexico-brecha-en-acceso-a-internet-y-telefonía-movil>.

<sup>153</sup> Jorge Fernando Negrete, “Entender y mejorar la Estrategia Digital Nacional”, México, disponible en <http://www.mediatelecom.com.mx/index.php/agencia-informativa/colaboradores/item/54959-entender-y-mejorar-la-estrategia-digital-nacional>.

ción en el lugar 34 de 144 países evaluados, al que le siguen Panamá en el lugar 46 y Uruguay en el 52.<sup>154</sup>

El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), hasta el año 2016 no había aprobado algún lineamiento o resolución en el que se defina clara y expresamente el término “competencia efectiva”. Sin embargo, ese vacío fue advertido por su Consejo Consultivo, quien emitió una recomendación para que el Instituto realice una consulta pública en el que con especialistas se defina claramente éste y otros conceptos.

El Consejo Consultivo del IFT recomendó en enero de 2016 que se debe determinar claramente qué se entiende por “competencia efectiva”,<sup>155</sup> y señala que se debe abrir un foro público al respecto para tratar a profundidad estos temas porque la evaluación de la efectividad de estas medidas. La confusión también se proyecta en el texto de la Ley Federal de Competencia Económica (artículo 96) que en algunos momentos parece darle un tratamiento como análogo al término “poder sustancial del mercado” cuando dice: “Concluida la investigación correspondiente y si existen elementos para determinar la *existencia de poder sustancial, o que no hay condiciones de competencia efectiva, u otros términos análogos*, la Comisión emitirá un dictamen preliminar”.

El Consejo Consultivo del IFT recomendó que el Instituto emita lineamientos siguiendo los estándares internacionales de la definición y que al menos contenga:

- i) Elementos que aclararen que competencia efectiva en materia regulatoria existe cuando hay una ausencia de poder sustancial del mercado;
- ii) Que las medidas de preponderancia se realizan a nivel de mercado;
- iii) Emita lineamientos que ayuden a determinar los “mercados relevantes” que requieren de un análisis de “competencia efectiva” (o ausencia de poder sustancial) con base a prácticas internacionales, y;
- iv) Defina la aplicación *ex ante* de regulación asimétrica en estos mercados y lineamientos para poder analizar poder sustancial de mercado.

El IFT tomó en cuenta la recomendación de su Consejo Consultivo y para julio de 2016 comenzó el proceso de consulta a través de la organización de un evento titulado “Consulta pública respecto de los Criterios para definir Mercados Relevantes, evaluar Poder Sustancial de Mercado y Condiciones de Competencia Efectiva”. Entre los objetivos de esta consulta están el presentar “los criterios que el Instituto Federal de Telecomunicaciones utilizará para la determinación de Poder sustancial de mercado, condiciones de competencia efectiva, insumos esenciales, barreras a la competencia, o análogos, en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión”.<sup>156</sup>

<sup>154</sup>José Martín, “Global Information Technology Report 2013: la brecha digital que aún existe en LatAmWord”, México, disponible en <http://pulsosocial.com/2013/04/11/global-information-technology-report-2013-la-brecha-digital-que-aun-existe-en-latam/> Soumitra Dutta y Bruno Lanvin (eds.), *Global Information Technology Report 2013*, 12a. ed., World Economic Forum, Ginebra, disponible en [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GITR\\_Report\\_2013.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GITR_Report_2013.pdf).

<sup>155</sup>Documento disponible en: [http://consejoconsultivo.ift.org.mx/docs/others/Revision\\_de\\_Preponderancia\\_AEP\\_telecom\\_radiodifusion.pdf](http://consejoconsultivo.ift.org.mx/docs/others/Revision_de_Preponderancia_AEP_telecom_radiodifusion.pdf), pp. 2-3.

<sup>156</sup>Disponible en <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/consulta-publica-respecto-de-los-criterios-para-definir-mercados-relevantes-evaluar-poder-sustancial>.

## Acceso a los servicios de radiodifusión

La Constitución mexicana en el artículo 6º define y reconoce el derecho de acceso a los servicios de radiodifusión como componente de los derechos a las telecomunicaciones, incluyendo la radio y la televisión abiertas. Este acceso lo definió el legislador haciendo uso de la doctrina de la libertad de expresión y de información en su desarrollo tradicional de los principios del libre flujo de la información y el libre mercado de las ideas, fincado en la idea de que se trata de un servicio público. En esta última lógica, los servicios públicos de la radiodifusión se desarrollarán imponiendo obligaciones positivas y negativas al Estado mexicano: la no intervención de comunicaciones privadas, salvo en los casos previstos por la Constitución y las leyes, y la obligación de garantizar el acceso a este servicio público a los pueblos y comunidades indígenas.<sup>157</sup>

La radiodifusión es un término utilizado para agrupar la difusión de mensajes a través de la radio y la televisión, introducido en el lenguaje jurídico en México apenas en el siglo XXI. La radiodifusión estuvo legislada desde el año 1960 a través de la derogada Ley Federal de Radio y Televisión, que regulaba los aspectos técnicos de la asignación y aprovechamiento del espectro radioeléctrico como vía de comunicación, y por primera vez reguló el uso comercial y educativo de ambos medios. Las reformas que se hicieron a la Ley de Radio y Televisión en las diversas décadas de su vigencia dan cuenta de la historia mexicana del manejo de los medios como herramientas de poder político.

En el 2007 la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucional las reformas hechas el 2006 a la Ley Federal de Radio y Televisión por diversas razones: 1) por violarse el procedimiento legislativo previsto para la discusión y aprobación de la norma (artículos 70, 72 de la Constitución) y la garantía de legalidad (artículo 16 constitucional).<sup>158</sup> Asimismo, la reforma fue considerada inválida porque limitaba la rectoría del Estado en la materia de contenidos radiofónicos y de televisión, lo que a consideración de la Corte ponía en riesgo la función social de los medios y una situación de desigualdad para los radiodifusores.

La siguiente ley en la materia fue aprobada dentro del paquete de leyes en telecomunicaciones del llamado Pacto por México y fue publicada en el *DOF* el 14 de julio de 2014 con el nombre de Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. En el 2016 se reformó el artículo 230 de esta ley para establecer que en sus transmisiones, las radiodifusoras de los concesionarios podrán hacer uso de cualquiera de las lenguas nacionales y que “las concesiones de uso social indígena poder hacer uso de la lengua del pueblo originario que corresponda”. Esta reforma se publicó en el *DOF* del 1 de junio de 2016.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado que dentro de la dimensión social de la libertad de expresión, la radiodifusión juega un papel funda-

<sup>157</sup> Clara Luz Álvarez, *Derechos de los usuarios de telecomunicaciones*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, pp. 4 y 5, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3974/1.pdf>.

<sup>158</sup> Disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4996806&fecha=20/08/2007](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4996806&fecha=20/08/2007).

mental para garantizar el derecho a la información de las personas previsto en el artículo 13 de la Convención. Asimismo, a través de la radiodifusión se garantiza el derecho de difusión previsto en la Convención y que la libertad de expresión implica también el derecho todos a conocer opiniones, relatos y noticias difundidas por terceros.<sup>159</sup> De manera que cuando un medio de comunicación es menoscabado arbitrariamente o impedido de difundir las opiniones, relatos y noticias, ello implica también menoscabar el derecho colectivo de recibir cualquier información<sup>160</sup> y afectar de manera “radical tanto del derecho de cada persona a expresarse como del derecho de todos a estar bien informados”.<sup>161</sup> La única excepción a la libertad de difusión prevista en la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 13.4 es la protección de la moral de la infancia y la adolescencia. La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión incluye dos tipos de protección a la infancia y la adolescencia: el artículo 225 obliga a los concesionarios a permitir a los usuarios el bloqueo de canales y programas que no desea recibir, y el artículo 226 establece las bases para la difusión de la programación radiofónica dirigida a niños y adolescentes a efecto de promover su desarrollo armónico e integral.

### *Las bases de la radiodifusión*

La Constitución en su artículo 6º establece que la radiodifusión es “un servicio público de interés general” y establece las bases mediante las cuales el Estado garantizará que dicho servicio “sea prestado en condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional”. Estas bases son desarrolladas en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en su artículo 256, que repite casi a la letra lo previsto en la Constitución.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela” dijo que si bien las personas jurídicas no son reconocidas expresamente en la Convención Americana, el Protocolo No. 1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, no restringe la posibilidad de que bajo determinados supuestos los individuos puedan recurrir al Sistema Interamericano como lo hizo la Radio Caracas Televisión en su personalidad jurídica.<sup>162</sup> En dicho caso la Corte analizó el ejercicio de la libertad de expresión por parte de personas naturales a través de las personas jurídicas en la vulneración de sus derechos de propiedad y de expresión.<sup>163</sup> Incluso la

<sup>159</sup>Corte IDH, caso “Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela”, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293. p. 52.

<sup>160</sup>*Idem.*

<sup>161</sup>*La colegiación obligatoria de periodistas*, párr. 54, y caso “Vélez Restrepo y familiares vs. Colombia”, párr. 139.

<sup>162</sup>*Cfr.* caso “Cantos vs. Argentina. Excepciones preliminares”. Sentencia de 7 de septiembre de 2001. Serie C No. 85, párr.29, y caso “Pérez y otros vs. Venezuela”, párr. 399.

<sup>163</sup>Caso “Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela”, p. 57.

Corte Interamericana hizo una analogía para defender el ejercicio de la libertad de expresión de las radiodifusoras, diciendo que “así como los sindicatos constituyen instrumentos para el ejercicio del derecho de asociación de los trabajadores”, así los medios de comunicación son una asociación de personas que se han reunido “para ejercer de manera sostenida su libertad de expresión”.<sup>164</sup>

En dicho caso, la Corte Interamericana ha interpretado lo previsto en el artículo 13.3 de la Convención, en relación a que no se puede

Restringir el derecho de expresión por vías o por medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

Según la Corte, este supuesto debe ser interpretado de manera conjunta con el artículo 13.1 para garantizar una protección en forma específica a la comunicación, la difusión y la circulación de ideas y opiniones.<sup>165</sup> Por lo cual, cita la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión para afirmar que el Estado no podrá usar su poder y los recursos de la hacienda pública como vías indirectas para restringir la libertad de expresión, así como tampoco podrá hacer uso de prebendas arancelarias, asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales, o el otorgar frecuencias de radio y televisión con el objetivo de presionar, castigar o premiar comunicadores sociales y medios de comunicación en función de sus líneas informativas<sup>166</sup>

### *Su naturaleza de servicio público*

El significado del concepto de “servicio público” de la radiodifusión en el derecho mexicano tiene una acepción basada en el consenso de que es todo aquel servicio o actividad del Estado que puede administrarse por cuenta de la administración pública o de los particulares para asegurar que un universo de receptores puedan satisfacer la necesidad de información y culturalización.<sup>167</sup>

La Constitución establece a la radiodifusión como un servicio público, y la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión refuerza esta naturaleza en sus artículos 2 y 3 definiendo como servicio público los “servicios de interés general que prestan los concesionarios al público en general con fines comerciales, públicos o sociales de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y la Ley Federal de Competencia Económica”, *DOF* del 14 de julio de 2014, última reforma del 18 de diciembre de 2015.

<sup>164</sup>*Ibidem*, p. 58.

<sup>165</sup>*Ibidem*, p. 62.

<sup>166</sup> Artículo 13 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión.

<sup>167</sup> Jorge Fernández Ruiz, *Régimen jurídico de la radio, televisión y telecomunicaciones en general. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 89.

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, señala al respecto del servicio público y radiodifusión que:

La televisión de servicio público, por su mandato y finalidad, debe contribuir a la pluralidad en los contenidos [...] incluye el fortalecimiento de la democracia, la construcción de ciudadanía, el fomento del pluralismo político y pluralismo cultural, el suministro informacón confiable pluralista y equilibrada y el suministro de programas educativos, culturales y de entretenimiento para todos los miembros de la sociedad.<sup>168</sup>

En este contexto, específicamente la Relatoría se ha referido a la radiodifusión cuyas concesiones son operadas por el Estado, conocidas como televisión y radio públicas, admitiendo que su rol: “es promover los valores de una sociedad democrática y en particular el respeto por los derechos humanos, el pluralismo cultural y pluralismo político y la protección de la dignidad humana y derecho de las minorías”.<sup>169</sup>

Asimismo, la Relatoría Especial ha observado que el mandato de la radio y la televisión de servicio público deben estar claramente establecidos en una ley, la cual debería asegurar:

- 1) El carácter no gubernamental o independiente del sistema de medios públicos;
- 2) Los aspectos vinculados con la programación orientada al interés público;
- 3) La gratuidad;
- 4) La cobertura en todo el territorio del Estado; y
- 5) La forma de su financiamiento.<sup>170</sup>

Adicionalmente, como se ha señalado, los Estados deben garantizar el acceso universal a la radiodifusión digital de servicio público a todas las personas y grupos sociales, incluyendo las minorías y grupos desfavorecidos a través de los diversos medios tecnológicos. Los grupos vulnerables deben tener el soporte para que puedan obtener acceso al equipo receptor necesario.<sup>171</sup>

En la interpretación jurisdiccional de la radiodifusión como servicio público, los tribunales mexicanos han interpretado esta naturaleza como una anclada a los artículos: 25 constitucional, que define la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, el crecimiento económico y en la conducción de actividades de interés general, así como al artículo 28 párrafo cuarto, donde se prohíbe la existencia de monopolios en funciones donde el Estado ejerce en ellas su rectoría.<sup>172</sup> Ambos artículos constitucionales sitúan

<sup>168</sup>Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Estándares de libertad de expresión para la transición a una televisión digital abierta, diversa, plural e inclusiva, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015, pp. 27 y 28, disponible en [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/Transici%C3%B3n\\_a\\_TV\\_digital.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/Transici%C3%B3n_a_TV_digital.pdf).

<sup>169</sup>*Ibidem*, p. 71.

<sup>170</sup>*Idem*.

<sup>171</sup>*Ibidem*, p. 85.

<sup>172</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tesis: XV. 5o.10 A (10a.), Libro XXII, tomo 2, julio de 2013, p. 1599.

la rectoría del Estado en los servicios públicos en el marco de los derechos y las garantías que la misma Constitución establece.

En sede internacional, la Corte Interamericana ha dicho que la radiodifusión no es un servicio público igual a otros. Si bien reconoce que la ley del servicio público de radiodifusión debe establecer el régimen de asignación de concesiones y su renovación y revocación, este régimen debe respetar la libertad de expresión y por lo que esta actividad “no puede ser equiparable a la de otros servicios públicos, por cuanto los alcances del derecho a la libertad de expresión deben permear la regulación sobre la materia”.<sup>173</sup> Finalmente, por su naturaleza pública, la administración de este servicio por parte del Estado podría limitar la libertad de expresión cuando se permite la existencia de monopolios u oligopolios en la propiedad de los medios de comunicación.<sup>174</sup> El artículo 12 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión indica que “los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos”.

### *Veracidad de la información*

En la interpretación nacional e internacional de la libertad de expresión, el atributo de la veracidad se ha considerado como una característica democrática de la comunicación. Al respecto, la Corte Interamericana ha dicho que “existe un deber del periodista de constatar en forma razonable, aunque no necesariamente exhaustiva, los hechos en que fundamenta su información”.<sup>175</sup> Por lo tanto, que los medios de comunicación deben confrontar sus fuentes en la búsqueda de la información. Lo anterior ya que este atributo consiste en que las personas tienen el derecho de no recibir una versión “manipulada de los hechos”.<sup>176</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha analizado en varias ocasiones el atributo de la veracidad en la libertad de expresión, mismo que hemos ya expuesto en este comentario (véase *supra* Libertad de expresión. Concepto).

### *Pluralidad*

La pluralidad en la radiodifusión es un principio derivado de la libertad de expresión y la difusión que también ya hemos analizado en este comentario (véase *supra* Libertad de expresión. Concepto). Conviene recordar aquí que en el sistema interamericano se

<sup>173</sup>Caso “Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela”, p.64.

<sup>174</sup>*La colegiación obligatoria de periodistas*, párr. 56.

<sup>175</sup>*Cfr.* caso “Kimel vs. Argentina. Fondo, reparaciones y costas”. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 79, y caso “Mémoli vs. Argentina”, párr. 122.

<sup>176</sup>*Cfr.* caso “Kimel vs. Argentina”, párr. 79, y caso “Mémoli vs. Argentina”, párr. 122.

ha reconocido que los medios de comunicación son titulares de la libertad de expresión de cierta manera. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha subrayado ello al rescatar de la Corte Constitucional de Colombia, en su sentencia T- 391/07 de 22 de mayo de 2007<sup>29</sup>, el siguiente criterio:

Los medios de comunicación, como vehículos para el ejercicio pleno del derecho a la libertad de expresión, deben ser reconocidos como titulares de este derecho. A este respecto, no sobra mencionar que la Corte Constitucional ha reconocido que el derecho de fundar medios de comunicación es un derecho fundamental que debe ser reconocido de manera universal y sin discriminación, con las restricciones que resulten estrictamente necesarias respecto de cierto tipo de medios cuando quiera que utilicen el espectro electromagnético.<sup>177</sup>

El argumento de la pluralidad en la radiodifusión ha sido fortalecido por el criterio de la Corte Interamericana con el razonamiento de que el espacio radioeléctrico es un bien escaso que tiene un número finito de frecuencias, lo que obliga al Estado a asignar racionalmente las frecuencias asegurando la pluralidad. En el caso “Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela”, la Corte tuvo la oportunidad de desarrollar este argumento de fondo aclarando que el pluralismo de ideas en medios no se puede medir a partir de la cantidad de medios de comunicación existentes, ya que todos ellos podrían pertenecer a la misma corriente de pensamiento. En cambio, debe medirse con el parámetro de la diversidad y divergencia de las ideas y la información transmitida. Éste debiera ser el criterio fundamental para el otorgamiento y renovación de concesiones, para que el ejercicio de estas asignaciones no constituya una restricción a la libertad de expresión.

### *Valores de la identidad nacional*

El valor de la identidad nacional en la libertad de expresión en la Constitución mexicana es un elemento novedoso en ésta, pero presente desde las leyes de los años 60 en radio, televisión y cinematografía. En aquellas leyes, dicho valor implicaba que los medios de comunicación tenían un deber de promover la unidad nacional, la solidaridad entre los pueblos mexicanos y la identidad de los mexicanos. A partir de la reforma al artículo 6º constitucional en el año 2013, se vinculó al servicio de la radiodifusión forzosamente con el objetivo cultural y educativo que la misma Constitución define en el artículo 3º.

En una tesis asilada de la Décima Época el Cuarto Tribunal de Circuito, se argumentó que los medios de comunicación “cuentan entre los forjadores básicos de la opinión pública” y como tales, deben difundir las más diversas informaciones y opi-

<sup>177</sup> Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2012, Organización de Estados Americanos, OEA/Ser.L/V/II.147 Doc. 15 marzo 2013, p. 199. Se refiere a la Sentencia de Unificación SU-182 de 1998, de la Corte Constitucional Colombiana, disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/SU182-98.htm>.



niones, porque cumplen con una “función social de relevancia trascendental para la Nación”. Los medios son considerados como un instrumento o vehículo para la expresión educativa y desarrollan una actividad de “interés social” porque expresan “la cultura mexicana” y contribuyen “a fortalecer los vínculos de identidad nacional entre los diferentes grupos que la conforman”.<sup>178</sup>

En esta misma lógica, la Corte mexicana en su jurisprudencia ha insistido en que los medios de comunicación masiva cumplen una función social de relevancia trascendental para la nación, pues suponen una herramienta fundamental de transmisión masiva de educación y cultura y deben garantizar el acceso a la diversas corrientes de opinión, coadyuvar a la integración de la población, “en especial de los grupos indígenas al desarrollo nacional” y proporcionar información veraz e imparcial.<sup>179</sup>

En la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión el valor de la identidad nacional se desarrolló en la regulación de la producción de contenidos nacionales que incluso pueden tener un 100 por ciento de inversión extranjera, con artistas y técnicos extranjeros para ser considerada como “producción nacional”, por lo que el concepto de identidad nacional en esta ley reglamentaria no arroja mayores elementos para conocer el contenido normativo del término.

Sin embargo, la misma Constitución en el artículo 6º ha vinculado el valor de la identidad nacional con el artículo 3º constitucional, que define el término nacional para referirse a la educación, en cuanto debe atender a la comprensión de nuestros problemas, el aprovechamiento de nuestros recursos, la defensa de nuestra independencia política y el aseguramiento de la independencia económica, así como la continuidad y el acercamiento de nuestra cultura.

### *La calidad y competencia efectiva en radiodifusión*

La Constitución establece un estándar de calidad y competencia efectiva de la radiodifusión como elemento de la libertad de expresión y el derecho a la información de los mexicanos y mexicanas. Tanto la calidad como la competencia se traducen en obligaciones y deberes del Estado y de los concesionarios radiodifusores y, en particular la competencia efectiva, se refiere a la definición de un régimen de asignación y revocación de concesiones conforme a las bases constitucionales de la radiodifusión.

La idea de la calidad se ha interpretado en la Constitución y en la ley reglamentaria, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (artículo 256) como aquella cualidad que debe satisfacer los derechos de las audiencias. Se ha vinculado igualmente con la pluralidad y veracidad de los contenidos y los valores de identidad nacional conforme a lo previsto en el artículo 3º constitucional.

<sup>178</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tesis: I.4o.A.33 A (10a.), Libro XVII, tomo 2, febrero de 2013, p. 1518.

<sup>179</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tesis: P/J. 69/2007. Tomo XXVI, diciembre de 2007, p. 1092.

En relación a la competencia efectiva, desde el punto de vista constitucional, el desarrollo de este concepto debe impactar a la libertad de expresión y su protección dictará parámetros al legislador para garantizar esa efectividad. Por ejemplo, el Tribunal europeo en el caso “Informationsverein Lentia y otros vs. Austria”, dijo que además de la importancia de los aspectos técnicos, el otorgamiento o rechazo de las propuestas de licencias también pueden condicionarse partiendo de consideraciones de la naturaleza y los objetivos de las estaciones, las audiencias potenciales, los derechos y necesidades de audiencias específicas y las obligaciones derivadas de instrumentos internacionales.<sup>180</sup>

Asimismo, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su Observación General No. 34 indicó que en los regímenes de asignación y renovación de concesiones y licencias de las emisoras comunitarias y comerciales, los criterios de asignación deben ser razonables, objetivos, claros, transparentes y no discriminatorios, y cumplir con lo dispuesto en el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos.<sup>181</sup>

En México la competencia efectiva de la radiodifusión, así como en las telecomunicaciones, es un término que continúa en desarrollo. En una tesis aislada de los tribunales colegiados, se protegió la rectoría del Estado destinada a garantizar el crecimiento eficaz en las materias de telecomunicaciones y radiodifusión, negando el amparo por interés legítimo de otros concesionarios de telecomunicaciones para tomar decisiones relativas al régimen de asignación a otros concesionarios.<sup>182</sup>

### *El órgano*

La Constitución estableció la creación por ley de un órgano público descentralizado con autonomía técnica operativa, de decisión y de gestión, con el objeto de proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro. Se creó este órgano con naturaleza constitucional para asegurar el acceso al mayor número de personas de la Federación, a:

Contenidos que promuevan la integración nacional, la formación educativa, cultural y cívica, la igualdad entre mujeres y hombres, la difusión de información imparcial, objetiva, oportuna y veraz del acontecer nacional e internacional, y dar espacio a las obras de producción independiente, así como a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad.

Con este objetivo la Constitución previó que dicho órgano contaría con un contrapeso interno bajo la figura de Consejo Ciudadano para “asegurar su independencia y una política editorial imparcial y objetiva”. El Consejo estaría integrado por nueve

<sup>180</sup>Caso “Informationsverein Lentia y otros vs. Austria” (No. 13914/88; 15041/89; 15717/89; 15779/89; 17207/90), Sentencia de 24 de noviembre de 1993, párr. 32.

<sup>181</sup>Observación General No. 34, párr. 39.

<sup>182</sup>*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Tesis: I.1o.A.E.57 K (10a.). Libro 29. Tomo III. Abril de 2016, p. 2368.

consejeros honorarios elegidos mediante una consulta pública y con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente en caso de estar en receso. Asimismo, la propia Constitución define las bases para el procedimiento de selección del presidente del órgano dejando la decisión nuevamente a la Cámara de Senadores cada cinco años, con una posibilidad de reelección.

Por la naturaleza que le confirió la Constitución al órgano en cuestión, le corresponde presentar anualmente a los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión un informe de actividades y comparecer ante las cámaras cuando lo dispongan las leyes. Hasta el año 2016 dicho órgano no se había previsto en la ley reglamentaria.

### *Los derechos de los usuarios de telecomunicaciones y audiencias*

La última fracción del artículo 6o establece que en la ley se desarrollarán los derechos que les corresponden a dos figuras cuyo tratamiento en la ley ha sido diferenciado. Por una parte, aquellos que aprovechan los servicios de telecomunicación son denominados usuarios en el derecho administrativo. Por otra parte, quienes disfrutan de los servicios de la radiodifusión se denominan las audiencias de medios. La Constitución prevé que serán definidos por ley los derechos de ambos, así como los mecanismos de protección de los derechos.

Efectivamente la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (DOF, 14 de julio de 2014) en el artículo 256 establece los derechos de las audiencias bajo los valores de competencia y calidad, la pluralidad y veracidad de la información y la identidad nacional. La ley establece que son derechos de las audiencias: *I.* Recibir contenidos que reflejen el pluralismo ideológico, político, social y cultural y lingüístico de la Nación; *II.* Recibir programación que incluya diferentes géneros que respondan a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad; *III.* Que se diferencie con claridad la información noticiosa de la opinión de quien la presenta; *IV.* Que se aporten elementos para distinguir entre la publicidad y el contenido de un programa; *V.* Que se respeten los horarios de los programas y que se avise con oportunidad los cambios a la misma y se incluyan avisos parentales; *VI.* Ejercer el derecho de réplica, en términos de la ley reglamentaria; *VII.* Que se mantenga la misma calidad y niveles de audio y video durante la programación, incluidos los espacios publicitarios; *VIII.* En la prestación de los servicios de radiodifusión estará prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas; *IX.* El respeto de los derechos humanos, el interés superior de la niñez, la igualdad de género y la no discriminación, y *X.* Los demás que se establezcan en ésta y otras leyes.

Ahora bien, esta misma ley promulgada en el año 2016 previó en su artículo 257 los derechos de las audiencias con discapacidad, previendo la obligación del Poder Ejecutivo y del Instituto Federal de Telecomunicaciones promovieran las condiciones para que esta audiencia tenga acceso a los servicios de radiodifusión en igualdad de condiciones que el resto de las audiencias. Los derechos específicos de las audiencias con discapacidad gozan de los siguientes derechos: *I.* Contar con servicios de subtítulo, doblaje al español y lengua de señas mexicana para accesibilidad a personas con debilidad auditiva. Estos servicios deberán estar disponibles en al menos uno de los programas noticiosos de mayor audiencia a nivel nacional; *II.* A que se promueva el reconocimiento de sus capacidades, méritos y habilidades, así como la necesidad de su atención y respeto; *III.* A contar con mecanismos que les den accesibilidad para expresar sus reclamaciones, sugerencias y quejas a los defensores de las audiencias, siempre y cuando no represente una carga desproporcionada o indebida al concesionario, y *IV.* Acceso a la guía de programación a través de un número telefónico o de portales de Internet de los concesionarios en formatos accesibles para personas con discapacidad.

Asimismo, la ley establece los concesionarios de radiodifusión, quienes deberán expedir códigos de ética con el objeto de proteger los derechos de las audiencias. La facultad de emitir los lineamientos para dar cumplimiento a esta obligación recae en el Instituto Federal de Telecomunicaciones, como órgano regulador en la materia.

Entre los mecanismos que la ley establece para garantizar los derechos de los usuarios están las figuras de la defensoría de las audiencias, que como obligación legal se establece en el artículo 259 para que los concesionarios que prestan un servicio de radiodifusión. La función de estas defensorías es la de recibir, documentar, procesar y dar seguimiento a las observaciones, quejas, sugerencias, peticiones o señalamientos de las audiencias.

Para el caso de los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, la Ley Federal de Telecomunicaciones establece en el artículo 191 los siguientes derechos:

- I. A consultar gratuitamente el saldo en el caso de servicios móviles de prepago y sin condicionamiento a comprar saldo adicional;
- II. A la protección de los datos personales en términos de las leyes aplicables;
- III. A la portabilidad del número telefónico dentro del plazo que determine el Instituto y la cual será gratuita;
- IV. A elegir libremente su proveedor de servicios;
- V. A contratar y conocer las condiciones comerciales establecidas en los modelos de contrato de adhesión, registrados ante la Profeco, a través de medios electrónicos, incluyendo la página electrónica del concesionario o autorizado, sin perjuicio de recibirlas por otros medios. La Profeco verificará que en los contratos de adhesión se establezcan penas razonables en caso de cancelación anticipada del contrato por parte del consumidor, y de suspensión temporal del servicio por falta de pago. En estos supuestos, se verificará que los pagos de saldos insolutos o no devengados de equipos, así como de los cobros de reconexión por suspensión sean razonables y proporcionales al incumplimiento de la obligación respectiva. En ambos casos cuidará las particularidades de los diferentes paquetes y planes

comerciales, de forma que no generen costos adicionales al proveedor. La Profeco verificará que los usuarios y consumidores puedan celebrar y cancelar los contratos de adhesión, mediante mecanismos expeditos, incluidos los medios electrónicos. A través de dichos medios electrónicos se podrá cancelar el contrato a su término;

VI. A la libre elección y no discriminación en el acceso a los servicios de internet; VII. A que le provean los servicios de telecomunicaciones conforme a los parámetros de calidad contratados o establecidos por el Instituto;

VIII. A ser notificado por cualquier medio, incluido el electrónico, de cualquier cambio en las condiciones originalmente contratadas;

IX. A exigir el cumplimiento forzoso del contrato cuando el proveedor del servicio modifique las condiciones originalmente contratadas y en caso de que no las cumpla a rescindir el mismo;

X. A rescindir el servicio contratado o cambiar de paquete o plan, en forma anticipada pagando, en su caso, el costo remanente del equipo;

XI. A solicitar y obtener el desbloqueo del equipo terminal cuando concluya la vigencia del contrato o se haya liquidado su costo;

XII. Al desbloqueo del equipo terminal móvil, cuando lo pague de contado, liquide su costo o venza el plazo inicial de contratación, en cualquier supuesto el concesionario o autorizado le deberá proporcionar la clave de desbloqueo;

XIII. A la bonificación o descuento por fallas en el servicio o cargos indebidos, imputables al concesionario o autorizado, conforme a lo establecido en los contratos o cuando así lo determine la autoridad competente;

XIV. En la prestación de los servicios de telecomunicaciones estará prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas;

XV. A la manifestación de las ideas, al acceso a la información y a buscar, recibir y difundir información e ideas en los términos que establece la Constitución y las leyes aplicables;

XVI. A que en los servicios móviles de prepago, el saldo no consumido a la fecha de su expiración, le sea abonado en las recargas que se lleven a cabo dentro del año siguiente a dicha fecha;

XVII. A que cuando se haya suscrito un contrato de adhesión, sólo se pueda cambiar a otro por acuerdo de las partes. El consentimiento se otorgará por medios electrónicos;

XVIII. A cancelar el contrato sin necesidad de recabar autorización del concesionario o autorizado, ni penalización alguna cuando el plazo pactado concluya, excepto cuando se renueve el contrato por continuar usando y pagando los servicios de telecomunicaciones contratados originalmente;

XIX. A no recibir llamadas del concesionario o autorizado sobre la promoción de servicios o paquetes a menos que expresamente manifieste su consentimiento a través de medios electrónicos;

XX. A que cuando se renueve el contrato de servicios móviles y no adquiera un nuevo equipo, la mensualidad se integre exclusivamente por el cobro de los servicios sin pago del equipo, y

XXI. A que en los contratos de servicios móviles se transparente, en el pago mensual, la parte que corresponda al costo de los servicios y la que corresponda al costo del equipo o instalaciones y el plazo de este pago.

En la misma Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión se establece que los concesionarios y autorizados deberán entregar a los usuarios una carta que contenga los derechos que esta Ley y la Ley Federal de Protección al Consumidor reconocen. Dicha carta fue publicada en el *DOF* del 6 de julio de 2015 promovido como Acuerdo por el cual el Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Procuraduría Federal del Consumidor determinan los derechos mínimos de usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones.

En una tesis aislada los Tribunales Colegiados de Circuito han determinado que la protección de los usuarios de las telecomunicaciones corresponde tanto a la autoridad en materia de Telecomunicaciones, como a la Procuraduría Federal del Consumidor, pues los usuarios tienen también carácter de consumidores.<sup>183</sup> Asimismo, los tribunales han interpretado que se debe privilegiar la transparencia en los contratos de adhesión celebrados en materia de telecomunicaciones, y respetar los derechos de los usuarios frente a las empresas del sector en torno a la devolución del saldo cuando éste expire y no se haya aplicado, y a no cobrarles una cantidad diversa a la relativa al servicio cuando concluya el plan pactado.<sup>184</sup>

Siguiendo el estándar internacional de la Unión Internacional de Telecomunicaciones para la accesibilidad de las personas con discapacidad a las comunicaciones,<sup>185</sup> el artículo 200 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión prevé los siguientes derechos: *I.* A solicitar y recibir asesoría de los concesionarios sobre el uso de los servicios de telecomunicaciones; *II.* A contratar y conocer las condiciones comerciales establecidas en los modelos de contrato de adhesión, registrados ante la Profeco, a través de medios electrónicos, incluyendo la página electrónica del concesionario o autorizado, la cual deberá contar con formatos que tengan funcionalidades de accesibilidad de conformidad con los lineamientos que emita el Instituto, sin perjuicio de recibirlas por otros medios; *III.* A contar, previa solicitud del usuario, con equipos terminales que tengan funcionalidades, programas o aplicaciones que permitan la accesibilidad de las personas con discapacidad motriz, visual y auditiva a los servicios de telecomunicaciones; *IV.* Al acceso a un número telefónico para servicios de emergencia, armonizado a nivel nacional y, en su caso mundial, que contemple mecanismos que permitan identificar y ubicar geográficamente la llamada y, en su caso, mensajes de texto; en los términos y condiciones que determine el Instituto en coordinación con el Sistema Nacional de Seguridad Pública; *V.* A no ser discriminado en la contratación y en la provisión de los servicios de telecomunicaciones; *VI.* A que las instalaciones o centros de atención al público de los concesionarios o autorizados cuenten con adaptaciones, modificaciones o mecanismos para que las personas con discapacidad puedan recibir atención, siempre y cuando dichas adaptaciones no impongan una carga desproporcionada o indebida al concesionario o autorizado, de

<sup>183</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis: I.1o.A.E.8 A (10a.). Libro 4, tomo II, marzo de 2014, p. 1689. Tesis Aislada (administrativa).

<sup>184</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Tesis: I.1o.A.E.76 A (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito. Libro 23, tomo IV, octubre de 2015, p. 4104. Tesis Aislada (Común).

<sup>185</sup> Disponible en <http://www.itu.int/en/action/accessibility/Pages/default.aspx>.

conformidad con los lineamientos que emita el Instituto; *VII*. A que las páginas o portales de internet, o números telefónicos de atención al público de los concesionarios o autorizados cuenten con funcionalidades de accesibilidad, siempre y cuando no implique una carga desproporcionada al concesionario o autorizado, y *VIII*. A recibir de los concesionarios o autorizados atención a través de personal capacitado.

En desarrollo de este derecho, la ley estableció en el artículo 201 la obligación de contar con funciones de accesibilidad para personas con discapacidad en los portales de internet de las dependencias de la Administración Pública Federal, así como a los organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal, el Congreso de la Unión, el Poder Judicial de la Federación, los órganos constitucionales autónomos y los poderes de las entidades federativas.

## Bibliografía

- ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, trad. de Ernesto Garzón Valdés, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997.
- BLANES CLIMENT, Miguel Ángel, *La transparencia informativa de las administraciones públicas: el derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*, Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi, 2014.
- CASTELLS, Manuel, “La era de la información: economía, sociedad y cultura”, en *La Sociedad Red*, México, Siglo XXI Editores, 2009.
- CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, UNAM-CNDH, 2004.
- \_\_\_\_\_, *El régimen constitucional de la transparencia*, México, UNAM, 2008.
- CARPIZO, Jorge y Miguel Carbonell (eds.), *Derecho a la información y derechos humanos*, México, UNAM, 2000.
- CARMODY, Pdraig, “A Knowledge Economy or an information society in Africa? Thintegration and the mobile phone revolution”, en *Information Technology and Development*, 19 (1): 24-39.
- CEJUDO, Guillermo, Sergio López Ayllón y Alejandra Ríos Cázares (eds.), *La política de transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos*, México, CIDE, 2012.
- CONCHA CANTÚ, Hugo A., Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (coords.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, IJ-UNAM, 2004.
- CRUZ PARCERO, Juan Antonio, “Los derechos sociales como técnica de protección jurídica” en Miguel Carbonell y Juan A. Cruz (eds.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, UNAM, 2000, pp. 87-100.
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Madrid, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., 1997.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Régimen jurídico de la radio, televisión Y telecomunicaciones en general. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, IJ-UNAM, 2007.
- GARCÍA SAIS, Fernando, *Derecho de los consumidores a la información. Una aproximación a la publicidad engañosa en México*, México, Porrúa, 2007.
- GARTON ASH, Timothy, *Free Speech: Ten Principles for a Connected World*, Yale University Press, 2016.

- GÓMEZ GAMBOA, David, *Hacia la construcción del ius constitutionale commune en América Latina en materia de libertad de expresión e información*, México, UNAM-IJ, 2015.
- IBRAHIM, Yasmin, “A Review of the Information Society: Challenges, Opportunities and Constraints”, en *The International Journal of Knowledge, Culture and Change Management*, vol. 11, Issue 6. 2012.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *El derecho a la información*, México, UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 1984.
- , “Notas para el estudio de las libertades de expresión e imprenta en México”, en *Estudios en homenaje a don Manuel Gutiérrez de Velasco*, México, UNAM, 2000, pp. 495-554.
- (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, UNAM/IFAI, 2006.
- y Alejandro Posadas, “Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada” en *Derecho comparado de la información*, núm. 9, enero-junio 2007, pp. 21-66.
- , *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana*, México, IFAI, 2009.
- , “La reforma y sus efectos legislativos. ¿Qué contenidos para la nueva generación de leyes de acceso a la información pública, transparencia y datos personales?” en Pedro Salazar, coord., *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias*. México, UNAM/IFAI, 2008, pp. 1-33.
- , Sergio, “El trayecto de la reforma constitucional: del derecho incierto al derecho a parte entera”, en Jacqueline Peschard (coord.), *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*, México, UNAM, 2016, pp. 3-32
- LUNA PLA, Issa, “Publicidad electoral de los partidos políticos en radio y televisión”, en John M. Ackerman (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México, UNAM-IJ, 2009.
- , *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*, México, UNAM, 2013.
- , *Derecho de los consumidores y la publicidad. Introducción y casos prácticos*, México IJ-UNAM/Porrúa, 2016.
- , “Libertad de expresión y propaganda política no es lo mismo” en Carlos Báez Silva y Luis Efrén Ríos Vega (eds.), *Ciudadanía, derechos políticos y justicia electoral en México*, México, Marcial Pons-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.
- y Julio Juárez Vicente Gámiz, *La otra brecha digital. La sociedad de la información y el conocimiento*, Colección “Los Mexicanos vistos por sí mismos”, México, UNAM, 2015.
- , *Derecho de los consumidores y la publicidad. Introducción y casos prácticos*, México, Porrúa/UNAM, 2016.
- Organización de Estados Americanos. Relatoría especial sobre la libertad de expresión. *Estándares interamericanos sobre acceso a la información*, en [www.oas.org/es/cidh/expresion/temas/acceso\\_otros\\_curso.asp](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/temas/acceso_otros_curso.asp)
- PESCHARD, Jacqueline (coord.), *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*, México, IJ-UNAM, 2016.
- SALAZAR, Pedro (coord.), *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias*, México, IFAI/UNAM, 2008.
- VILLAYERDE MENÉNDEZ, Ignacio, *Estado democrático e información: el derecho a ser informado*, España, Junta General del Principado de Asturias, 1994.



## Artículo 6º

### Trayectoria constitucional

#### 6º *Primera reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 6-XII-1977

L LEGISLATURA (1-IX-1976/31-VIII-1979)

Presidencia de José López Portillo, 1-XII-1976/30-XI-1982

Se establece la garantía de acceso a la información y la libre manifestación de las ideas.

#### *Segunda reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 20-VII-2007

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, I-XII-2006/30-XI-2012

La reforma adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo, en este párrafo nuevo se establecen los principios y bases que regirán al Estado para garantizar el acceso a la información. Se establece la obligación de crear mecanismos y órganos u organismos especializados y autónomos, de donde nace el Instituto Nacional de Acceso a la Información. Se hace mención a los medios electrónicos por medio de los cuales las autoridades están obligadas a publicar sus documentos sobre indicadores de gestión y ejercicio de los recursos públicos.

#### *Tercera reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 20-VII-2007

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, I-XII-2006/30-XI-2012

Se establece, en el primer párrafo del artículo, el derecho de réplica.

### *Cuarta reforma*

*Diario Oficial de la Federación: 20-VII-2013*

**LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)**  
 Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

La reforma de telecomunicaciones adiciona tres párrafos, pasando el actual párrafo segundo a ser apartado A, del párrafo cuarto, y un apartado B. Se establece el libre acceso a la información y a la difusión de las ideas por cualquier medio de expresión, la garantía para el cumplimiento de estos derechos así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones que se mencionan como públicos y de interés general, incluido el de banda ancha e internet. Se establece la prohibición de la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa; además de establecer condiciones para regir los contenidos de transmisión al público. El artículo establece el Instituto Federal de Telecomunicaciones como órgano público autónomo.

### *Quinta reforma*

*Diario Oficial de la Federación: 27-II-2014*

**LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)**  
 Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se reforman las fracciones I, IV y V del apartado A, y se adiciona una fracción VIII al artículo. La reforma se hace en materia de acceso a la información y transparencia, aumentando principios y bases rectores a los que se sujetarán los servidores públicos; se mantienen las excepciones a este derecho por razones de interés público y seguridad nacional, pero se hace mención a la información “reservada o confidencial”, la cual se dejará a consideración de las leyes secundarias, pero deberá mantenerse el principio de máxima publicidad, y se incluye también, la rendición de cuentas. Otorga autonomía constitucional al organismo responsable de garantizar el derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales, y se le faculta con el establecimiento de medidas de apremio para el cumplimiento de sus decisiones. Se amplían los sujetos obligados.

### *Sexta reforma*

*Diario Oficial de la Federación: 29-I-2016*

**LXIII LEGISLATURA (1-IX-2015/31-VIII-2018)**  
 Presidencia Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

En acuerdo a la reforma que transforma el Distrito Federal en una entidad federativa se quita la mención de éste en el apartado A, párrafo primero y fracción VIII, párrafos cuarto, quinto y décimo sexto del artículo para sólo dejar “las entidades federativas” en su redacción.



## Artículo 7º

### Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

La historia de la libertad de imprenta corre una suerte muy similar al derecho de la libre manifestación de las ideas. Durante el periodo virreinal mexicano, el tribunal del Santo Oficio vetó todos aquellos textos que pudieran alterar la moral religiosa y atentar contra los derechos del rey, a partir de la transgresión de libros prohibidos.<sup>1</sup> Los textos antes de ser publicados eran censurados por miembros de la Iglesia, la cual, incluso, elaboró listados de libros considerados prohibidos para su lectura y persiguió a quienes los poseyeran. Durante el siglo XVIII la Ilustración francesa puso como centro de su política el combate de la ignorancia a favor, se dijo, de la luz del conocimiento.

La libre manifestación de ideas y su publicación ocupó por ello gran parte de los debates y demandas de los ilustrados, primero franceses y luego españoles.<sup>2</sup> Los logros en esta materia quedaron plasmados en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 que en su artículo 11 estableció que “la libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre; todo ciudadano puede, por tanto, hablar, escribir e imprimir libremente”.<sup>3</sup> Dicha declaración sólo estableció que el ejercicio de este derecho estaba sujeto a la responsabilidad que el abuso de esta libertad produjera en los casos determinados por la ley.

<sup>1</sup>Luis René Guerrero Galván, *De acciones y transgresiones. Los comisarios del Santo Oficio y la aplicación de la justicia inquisitorial en zacatecas, siglo XVIII*, Universidad Autónoma de Zacatecas, Zacatecas, 2010, pp. 201-204.

<sup>2</sup>Sobre el tema véase Francisco Fernández Segado, *La libertad de imprenta en las cortes de Cádiz (el largo y dificultoso camino a su legalización)*, editorial Dykinson-constitucional, Madrid, 2014.

<sup>3</sup>Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, 1789, artículo 10, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/22/pr/pr19.pdf>.

7º

### Sumario Artículo 7º

Introducción histórica <b>Luis René Guerrero Galván</b> y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	555
Texto constitucional vigente. . . . .	560
Comentario <b>Luis Raúl González Pérez</b> Marco teórico conceptual. . . . .	561
Reconstrucción histórica. . . . .	563
Análisis exegético. . . . .	567
Desarrollo legislativo . . . . .	574
Desarrollo jurisprudencial. . . . .	593
Derecho internacional . . . . .	598
Bibliografía . . . . .	604
Trayectoria constitucional . . . . .	606

La llegada de esta declaración sólo había sido precedida por varias determinaciones similares en la década de 1770, promulgadas en los Estados Unidos de América, donde las diversas políticas posindependentistas defendieron los derechos de expresión e imprenta.<sup>4</sup> A pesar de los intentos de la monarquía española por frenar el influjo de estas corrientes políticas en sus colonias, los avances del pensamiento ilustrado habían calado ya profundamente en muchos pensadores, la muestra más clara de ello fue que la propia Constitución de la monarquía española de 1812, no pudo pasar por alto este derecho.

En su artículo 131, por ejemplo, señaló la libertad de imprenta como una de las facultades de las cortes. En su artículo 371, se ordenó además, que todos los españoles tenían la libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación, quedando sólo bajo las restricciones y responsabilidades que establecieran las leyes.<sup>5</sup> No obstante, tras el regreso al trono de Fernando VII en 1814, en cuya ausencia se había redactado la Constitución, hizo quedar suspenso el texto legislativo hasta que en 1820 nuevamente fue ratificado. Sin embargo, en ese ínterin había estallado en México la Guerra de Independencia, momento durante el cual aumentaron las críticas a las censuras del gobierno y circularon una gran cantidad de impresos incendiarios.

No extraña por ello que la libertad de imprenta quedara respaldada en los elementos constitucionales promulgados por Ignacio López Rayón, y más claramente en la Constitución de Apatzingán de 1814. En los elementos constitucionales se dijo, en su artículo 29: “Habrá una absoluta libertad de imprenta en puntos puramente científicos y políticos, con tal que estos últimos observen las miras de ilustrar y no zaherir las legislaciones establecidas”.<sup>6</sup> Retomando este punto, la Constitución promulgada dos años más tarde, apuntó que no se debía prohibir a ningún ciudadano la libertad de hablar, discurrir y manifestar sus opiniones por medio de la imprenta. No obstante, ambos puntos previeron que, en dicha libertad, no se deberían realizar ataques al dogma,<sup>7</sup> muestra de que la religión seguía teniendo un importante papel rector dentro de la sociedad.

Lo anterior fue aún más claro en la promulgación del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, en 1822. Se reconocieron los fueros a la Iglesia y se determinó que la religión católica sería la única religión profesada por los mexicanos. De manera que todo aquello que atentara contra la misma, sería visto como sedición. Por tal razón, si bien en dicho documento se defendió el derecho de imprenta, se pusieron importantes limitantes al mismo. Se acordó, por ejemplo, que los escritos que trataran de religión y disciplina eclesiástica serían censurados por el juez ordinario eclesiástico, el cual tendría el derecho de castigar a los autores y recoger sus textos

<sup>4</sup>Francisco Fernández Segado, *op. cit.*, p. 129. El texto más conocido donde ya se manifestó este derecho de imprenta fue la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia, de junio de 1776.

<sup>5</sup>Constitución Política de la Monarquía Española, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf>.

<sup>6</sup>“Elementos Constitucionales circulados por el Sr Rayón”, artículo 29, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/808/7.pdf>.

<sup>7</sup>“Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, Apatzingán, 1814, en *Textos fundamentales del constitucionalismo mexicano*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2014.

cuando éstos fueran impresos sin su licencia. Asimismo se ordenó que todos los textos debieran ir firmados por sus autores y expresar la fecha del mismo.<sup>8</sup> Como puede verse, el Reglamento de Iturbide conservó aún importantes limitantes al derecho de imprenta, herencia del aún cercano pasado virreinal.

La constitución de un nuevo sistema de gobierno bajo un régimen federal, luego de derrocar el Imperio de Iturbide, trajo nuevos cambios en la materia. La Constitución de 1824 condensó parte de estos cambios y los expresó en sus artículos 50 y 161. En el primero, por ejemplo, estableció como facultad del Congreso el “proteger y arreglar la libertad política de imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio, y mucho menos abolirse en ninguno de los estados ni territorios de la federación”.

El artículo 161, por su parte, ordenó que era obligación de los estados proteger a sus habitantes en la libertad que tienen de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación.<sup>9</sup> Como puede verse, esta Constitución retomó parte de lo que se había establecido en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano respecto a la libertad de imprenta sin necesidad de licencia o revisión, no obstante, aunque este mismo señalamiento se retomó en las Leyes Constitucionales de 1836 y en el Proyecto de Reforma a estas leyes, de 1840, no dejó de estar presente un importante respeto que muchas veces se convirtió en veto de aquellas ideas que atentaran contra la moral religiosa.

Todavía en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, si bien se señaló en su artículo 9º, que los habitantes no podían ser molestados por sus opiniones y que todos tenían derecho de imprimirlas y circularlas sin necesidad de previa calificación o censura, también se estableció que los escritos que versaran sobre dogma religioso o las sagradas escrituras, se sujetarían a las disposiciones de las leyes vigentes. Además, se ordenó que no estuviera permitido escribir sobre la vida privada. Estos aspectos habían sido tocados ya por el Primer y el Segundo proyectos de Constitución de 1842, donde se adujo que decretó que se abusaba contra la libertad de imprenta atacando el dogma o la moral pública.<sup>10</sup>

El Decreto de 1853, dado por Antonio López de Santa Anna, señaló como infractores de la libertad de imprenta a quienes realizaran impresos contra la religión católica en los que hicieran mofa de sus dogmas, culto y carácter sagrado de sus ministros. En el mismo rubro entraban quienes atacaran al gobierno, incitaran a desobedecer sus leyes o escribieran contra la vida privada.<sup>11</sup> Hubo que esperar la llegada de los gobiernos más liberales de la década de 1850 para que la libertad de imprenta ganara mayores espacios.

<sup>8</sup>Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, 1822, artículos 18 y 19, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1823.pdf>.

<sup>9</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.

<sup>10</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo I: “Textos previos, comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 1-15”, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, México, 2012, pp.735-736.

<sup>11</sup>*Idem*.

En el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, promulgado por Ignacio Comonfort en 1856, por ejemplo, se prescribió, en su artículo 35, que nadie podía ser molestado por sus opiniones y que la expresión de éstas sólo podía ser calificada de delito en caso de provocar algún crimen, ofensa de los derechos de un tercero o perturbar el orden público. Estas nuevas modificaciones la libertad de imprenta, así como las establecidas en el Proyecto de Constitución de 1856 pasaron a la Constitución del 57, donde se ordenó en su artículo 7°:

Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni 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 a la 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.<sup>12</sup>

Como se aprecia en el texto constitucional, la libertad de imprenta había ganado ya un importante terreno a mediados del siglo XIX, no obstante que se conservara la prohibición de escribir y atentar contra la vida privada, la moral y la paz pública. Esta disposición se mantuvo prácticamente a lo largo del resto del siglo. La importancia de este derecho se confirmó incluso bajo el Segundo Imperio en su Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865. En dicho documento, el emperador retomó parte de la Constitución del 57 y estableció que nadie podía ser molestado por sus opiniones ni se le podría impedir que las manifestara por la prensa.<sup>13</sup>

Dicho derecho fue ratificado meses más tarde cuando Maximiliano expidió las Garantías Individuales de los Habitantes del Imperio. El artículo 5° de este documento sólo añadió que la expresión de opiniones únicamente podría ser catalogada como delito cuando provocara algún crimen, ofendiera los derechos de un tercero o perturbara el orden público.<sup>14</sup> La llegada a su fin del Segundo Imperio y la restauración de la República, trajo consigo la entrada en vigor, nuevamente con toda su fuerza, de la Constitución de 1857, a la cual en 1873, se incorporaron las Leyes de Reforma que garantizaron la separación de la Iglesia y el Estado.

Estas medidas, que incluían una individualización de los asuntos de gobierno y de la Iglesia y que promulgaron la libertad de cultos, permitieron reforzar poco a poco la crítica hacia la institución religiosa más importante del país. No obstante, pasaría un tiempo aún para que la libertad de imprenta se impusiera sobre las limitantes religiosas. La reforma al artículo 7° constitucional, llevada a cabo en 1883, todavía respetó en gran medida lo establecido en 1857 al respecto, señalando como únicas limitantes

<sup>12</sup>Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

<sup>13</sup>Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, título XV, “De las garantías individuales”, artículo 58, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1865.pdf>.

<sup>14</sup>Garantías Individuales de los Habitantes del Imperio, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1865\\_160/Garant\\_as\\_Individuales\\_de\\_los\\_Habitantes\\_del\\_Imper\\_280\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1865_160/Garant_as_Individuales_de_los_Habitantes_del_Imper_280_printer.shtml).

a la libertad de imprenta el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública.<sup>15</sup> Estos puntos parecieran haber sido una importante limitante para el ejercicio del derecho de expresión y de imprenta durante el Porfiriato, época que si bien se caracterizó por el “orden y el progreso” también lo fue por las serias coartaciones a la libertad de imprenta.

Esto podemos verlo claramente en las denuncias elaboradas por el Partido Liberal Mexicano en 1906, redactado por los hermanos Flores Magón. En dicho plan solicitaron suprimir las restricciones que imponían la vida privada y la paz pública a la libertad de la palabra y la prensa. Para ello propusieron reformar los artículos 6º y 7º de la Constitución y pidieron que sólo fuera objeto de sanción “la falta de verdad que entrañe dolo, el chantaje y las violaciones de la ley en lo relativo a la moral”.<sup>16</sup> No obstante, si bien esto permaneció en la Constitución de 1917, fueron importantes los avances en materia de libertad de imprenta. La Revolución Mexicana posibilitó nuevamente que muchos actores buscaran participar difundiendo sus ideas políticas. Ello favoreció la libertad de imprenta que ganó mucho terreno en el periodo posrevolucionario.

<sup>15</sup>“Reformas y adiciones a la constitución política de la república mexicana del 5 de febrero de 1857”, Reforma de 15 de mayo de 1883, disponible en [http://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Reforma\\_del\\_15\\_de\\_mayo\\_de\\_1883\\_al\\_articulo\\_7](http://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Reforma_del_15_de_mayo_de_1883_al_articulo_7).

<sup>16</sup>Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH6.pdf>.



## Artículo 7º

Texto constitucional vigente

7º *Artículo 7º.* Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6º de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.

## Artículo 7º

Comentario por **Luis Raúl González Pérez**

### Marco teórico conceptual

7º

La libertad de expresión es un derecho de todas las personas, aun cuando su ejercicio está estrechamente relacionado con la prensa y los medios de comunicación. Lo que hace la prensa es constituirse en un canal de comunicación para que distintos sectores sociales expresen públicamente sus aspiraciones, temores y esperanzas. No se puede ignorar que, en el mundo de hoy, es precisamente a través de los medios de comunicación como recibimos la mayor parte de la información.<sup>17</sup>

En tal sentido, se ha dicho que la protección de la libertad de expresión alcanza su máximo nivel cuando es ejercitada por los profesionales de la información a través del vehículo institucionalizado de formación de la opinión pública, que es la prensa, entendida en su más amplia acepción,<sup>18</sup> cuya actividad ha calificado el Tribunal Constitucional español como “función constitucional” por formar parte del sistema de frenos y contrapesos en que consiste la democracia, para así prevenir “la arbitrariedad de los que gobiernan”.<sup>19</sup>

Para la Corte Europea de Derechos Humanos, la libertad de expresión es el fundamento esencial de una sociedad democrática; precisa que es el resultado del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura de los Estados, principios que revisten una importancia particular para la prensa. La libertad de expresión no trata simplemente de reconocer el derecho que tienen los medios a expresarse con libertad, de reconocer su libertad de prensa, sino que en un régimen democrático la discusión involucra también el tema del derecho de los individuos a estar informados de forma oportuna, veraz y confiable sobre lo que acontece en el espacio público. La libertad de prensa tiene, a fin de cuentas, un carácter particular en los regímenes democráticos modernos:

<sup>17</sup>Héctor Faúndez Ledesma, *Los límites de la libertad de expresión*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2004, pp. 214 y 215.

<sup>18</sup>Tradicionalmente se ha asociado a la libertad de imprenta, en su sentido literal, con todo lo relativo a la industria editorial, tipográfica o a través de la impresión de documentos; sin embargo, lo cierto es que atendiendo al dinamismo de las formas de comunicación actuales, al empleo de las nuevas tecnologías, a la forma de difusión de éstas y su acceso a la sociedad, debe entenderse a la libertad de imprenta en un sentido amplio y de carácter funcional, adscribiéndose no sólo a la impresión tradicional en papel, sino incluso de modo electrónico, a través de medios de almacenamiento o vía satelital, que puedan hacerse del conocimiento del público en general, como las diversas formas audiovisuales a través de las cuales puede desarrollarse la función que se pretende con la libertad de imprenta.

<sup>19</sup>STC 176/1995, de 11 de diciembre de 1995, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* del 12 de enero de 1996, núm. 11.

servir de equilibrio entre la libertad de expresión y el derecho de los individuos a recibir información y enterarse de lo que sucede en los asuntos públicos.

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha manifestado sobre la importancia que tiene la libertad de prensa para la democracia:

La libertad de prensa es una piedra angular en el despliegue de la vertiente social o colectiva de las libertades de expresión e información. Los medios de comunicación social se cuentan entre los forjadores básicos de la opinión pública en las democracias actuales y es indispensable que tengan aseguradas las condiciones para incorporar y difundir las más diversas informaciones y opiniones. Ello hace necesario, específicamente, garantizar a los periodistas el goce de condiciones adecuadas para desempeñar su trabajo. Como ha destacado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “es fundamental que los periodistas que laboran en los medios de comunicación gocen de la protección y de la independencia necesarias para realizar sus funciones a cabalidad, ya que son ellos quienes mantienen informada a la sociedad, requisito indispensable para que ésta goce de una plena libertad” (caso “Ivcher Bronstein vs. Perú”, párr. 150).<sup>20</sup>

En otra oportunidad, la misma Suprema Corte ha dicho:

[...] las libertades de expresión e información alcanzan un nivel máximo cuando dichos derechos se ejercen por los profesionales del periodismo a través del vehículo institucionalizado de formación de la opinión pública, que es la prensa, entendida en su más amplia acepción. Al respecto, la libertad de expresión tiene por finalidad garantizar el libre desarrollo de una comunicación pública que permita la libre circulación de ideas y juicios de valor inherentes al principio de legitimidad democrática. Así, las ideas alcanzan un máximo grado de protección constitucional cuando: *a)* son difundidas públicamente, y *b)* con ellas se persigue fomentar un debate público.<sup>21</sup>

La Corte Interamericana se refirió al papel de los medios de comunicación y del periodismo en relación con la libertad de expresión, en los siguientes términos:

Los medios de comunicación social juegan un rol esencial como vehículos para el ejercicio de la dimensión social de la libertad de expresión en una sociedad democrática, razón por la cual es indispensable que recojan las más diversas informaciones y opiniones. Los mencionados medios, como instrumentos esenciales de la libertad de pensamiento y expresión, deben ejercer con responsabilidad la función social que desarrollan.

Dentro de este contexto, el periodismo es la manifestación primaria y principal de esta libertad, y por esa razón, no puede concebirse meramente como la prestación de un

<sup>20</sup>LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE MASAS JUEGAN UN PAPEL ESENCIAL EN EL DESPLIEGUE DE SU FUNCIÓN COLECTIVA, tesis 1ª. CCXVI/2009, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXX*, diciembre de 2009, p. 288.

<sup>21</sup>LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU POSICIÓN PREFERENCIAL CUANDO SON EJERCIDAS POR LOS PROFESIONALES DE LA PRENSA, tesis 1ª. XXII/2011 (10ª), Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, enero de 2012, libro IV, p. 2914.

servicio al público a través de la aplicación de conocimientos o la capacitación adquirida en una universidad. Al contrario, los periodistas, en razón de la actividad que ejercen, se dedican profesionalmente a la comunicación social. El ejercicio del periodismo, por tanto, requiere que una persona se involucre responsablemente en actividades que están definidas o encerradas en la libertad de expresión garantizada en la convención.

Es fundamental que los periodistas que laboran en los medios de comunicación gocen de la protección y de la independencia necesarias para realizar sus funciones a cabalidad, requisito indispensable para que ésta goce de una plena libertad y el debate público se fortalezca. Podemos decir, en resumen, que ejercer el periodismo es una forma de ejercer la libertad social: el periodista es factor indispensable para que los hombres y las mujeres bien informados, actúen política, social y personalmente para mejorar su entorno.

### Reconstrucción histórica

En la historia constitucional de México, los antecedentes del artículo 7º se encuentran muy ligados con el actual artículo 6º. Por ejemplo, la Constitución de Apatzingán hace referencia en su artículo 40 a la libertad de prensa, es decir, el poder expresarse de manera libre a través de cualquier medio de imprenta, como parte de los principios de igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos. La Constitución federal de 1824, en su artículo 50, disponía como facultad exclusiva del Congreso general:

Proteger y arreglar la libertad política de imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio y mucho menos abolirse en ninguno de los estados ni territorios de la Federación.

Por su parte, la Constitución centralista de 1836, en su artículo 2º, fracción VII, proclamó como derecho de los mexicanos:

VII. Poder imprimir y circular, sin necesidad de previa censura, sus ideas políticas. Por los abusos de este derecho, se castigará a cualquiera que sea culpable en ellos, y así en esto como en todo lo demás, quedan estos abusos en la clase de delitos comunes; pero con respecto a las penas, los jueces no podrán excederse de las que imponen las leyes de imprenta, mientras tanto no se dicten otras en esta materia.

La Constitución de 1857, por primera ocasión hace una separación entre la libertad de expresión y la libertad de imprenta: el artículo 6º (que correspondía al artículo 13 del proyecto) se refiere a la manifestación de las ideas en general:

La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso que ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún crimen o delito o perturbe el orden público.<sup>22</sup>

En tanto que el artículo 7° (que correspondía al artículo 14 del proyecto) se refiere en forma especial a la libertad de imprenta. Dicho artículo estaba formulado en los siguientes términos:

Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos en cualquier materia. Ninguna ley ni 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 a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho y aplique la ley, designando la pena, bajo la dirección del tribunal especial de justicia de la jurisdicción respectiva.

De igual forma que en el artículo relativo a la libertad de expresión, los debates en el Congreso Constituyente de 1857 se centraron en los límites y en lo concerniente a los jurados. En este último caso, los constituyentes no discutieron si era o no conveniente el jurado para juzgar los delitos de imprenta, sino la forma como debía regularse en la Constitución. Fue Zarco quien impugnó los términos en que estaba previsto el jurado en el proyecto, fundamentalmente por dos motivos: por no distinguir claramente las dos clases de jurados (el de acusación y el de sentencia), y por someter la función de los jurados a la dirección del tribunal ordinario. En relación con el primer aspecto señaló:

[...] no es el juicio del pueblo por el pueblo, no es el juicio de la conciencia pública, no ofrece ninguna garantía. Es, por el contrario, la farsa de la justicia, la caricatura del jurado popular. Un solo jurado ha de calificar el hecho y ha de aplicar la ley. La garantía consiste en que haya un jurado de calificación y otro de sentencia, para que así la defensa no sea vana fórmula y un jurado pueda declarar que el otro se ha equivocado. Establecer las dos instancias en un mismo tribunal, porque los hombres que declaran culpable un hecho no lo absolverán después, no reconocerán su error, porque acaso sin quererlo podrá más en ellos el amor propio que la justicia.

En relación con la actuación del jurado bajo la dirección del tribunal de justicia de la jurisdicción respectiva, Zarco dijo al respecto que:

¿Qué significa esto, señores? ¿Qué queda entonces del jurado? La apariencia y nada más. Los ciudadanos sencillos y poco eruditos que van a formar el jurado no deben tener más director que su conciencia. Ellos deben leer el escrito, pesar la intención del escritor, porque en juicios de imprenta las intenciones merecen más examen que las palabras, oír la defensa y la acusación y fallar en nombre de la opinión pública. Nada de eso sucedería

<sup>224</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Jurada el 5 de febrero de 1857 y promulgada el 11 de marzo", en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1979*, Porrúa, México, 1980, p. 607.

con la dirección del tribunal de justicia. El jurado pierde su independencia, se ve invadido por los hombres del foro con todas sus chicanas, con todas sus argucias.

En defensa del proyecto estuvo José María Mata, miembro de la comisión, quien señaló que la dirección del tribunal no desnaturalizaría la función del jurado, por no trascender a las deliberaciones de éste, y que la redacción del artículo 14 del proyecto no impedía la existencia de las dos clases de jurados, uno de calificación y otro de sentencia; sin embargo, esta posición fue derrotada. Una vez concluidos los debates, la Comisión aceptó reformar la parte final del artículo 14 del proyecto y del dictamen, recogiendo las objeciones formuladas por Zarco que fueron apoyadas por Guillermo Prieto e Ignacio Ramírez, en los términos siguientes: “Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho y por otro que aplique la ley y designe la pena”. Esta parte del artículo fue aprobada por unanimidad de 79 votos en la sesión del 20 de noviembre de 1956. El texto quedó como sigue:

Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni 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 a la 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.<sup>23</sup>

Como se observa, la Constitución mexicana de 1857 originalmente dispuso que los delitos de imprenta fueran conocidos “por un jurado que califique el hecho, y por otro que aplique la ley y designe la pena”. Los constituyentes de 1856-1857 consideraron que estos conflictos no deberían ser dirimidos por un juez, sino por la opinión pública representada por el jurado, lo que garantizaba imparcialidad. Sin embargo, estos dos jurados, en la práctica no funcionaron con la eficacia debida. Lo anterior motivó que el artículo 7º constitucional sufriera una reforma el 15 de mayo de 1883 para suprimir los jurados, a saber:

Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni 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 a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos que se cometan por medio de la imprenta serán juzgados por los tribunales competentes de la Federación o por los de los estados, los del Distrito Federal y Territorio de la Baja California conforme a la legislación penal.<sup>24</sup>

Respecto de las implicaciones que tuvo la medida antes mencionada, María del Carmen Ruiz Castañeda señala que:

<sup>23</sup>*Idem*, pp. 607 y 608.

<sup>24</sup>En Issa Luna Pla y Ernesto Villanueva, *Régimen jurídico de la libertad de expresión en el siglo XIX*, Fundación para la Libertad de Expresión/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009, pp. 235 y 236.

[...] la reforma constitucional que suprimió los jurados de imprenta no fue aparejada por la correspondiente del Código Penal ni la del Código de Procedimientos. Librada la interpretación del arbitrio de los jueces, cada vez más corrompidos, se llegó a toda clase de procedimientos represivos. A las sanciones pecuniarias y los castigos corporales aplicados a los reos de delitos de imprenta se añadieron las sentencias de confiscación de prensas y útiles de trabajo, maliciosamente considerados como instrumentos del delito, y no pocas veces se estableció la complicidad de los editores, impresores, cajistas, correctores y demás personal de los talleres tipográficos.

El Constituyente de 1917 inició la discusión de esta disposición el 2 de diciembre de 1916. Gran parte del debate se concentró en los jurados que habían sido suprimidos antes. Heriberto Jara propuso que en las garantías de prensa se incluyera a los empleados de la misma, como los cajistas, linotipistas y papeleros, circunstancia que el Congreso aceptó sin reserva. En relación con los juicios por delitos de prensa, señaló:

[...] como yo soy partidario de que haya tribunales especiales, como por ejemplo para conocer de los asuntos de trabajo, es por eso que no encuentro nada extraño y sí muy conveniente que el jurado popular sea el que conozca de los delitos de la prensa.

Por su parte, los diputados Truchuelo y Martínez de Escobar no encontraron ventajas en la implantación del jurado popular, y propusieron que la justicia ordinaria fuera la encargada de juzgar los delitos de prensa. Con motivo del debate, el 4 de enero de 1917, el Constituyente llegó a la conclusión de que los delitos de prensa deberían juzgarse a través de un jurado popular. Así, éstos fueron restaurados después de 34 años de haber sido suprimidos, y quedaron comprendidos en la fracción VI del artículo 20 constitucional, como una garantía del proceso penal, específicamente para los delitos de prensa:

VI. Será juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos del lugar y partido en que se cometiere el delito, siempre que éste pueda ser castigado con una pena mayor de un año de prisión. En todo caso serán juzgados por un jurado los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad interior o exterior de la nación.<sup>25</sup>

Para llegar a tal conclusión resultaron importantes las intervenciones de Múgica y Jara. Estos diputados, basados en la opinión sostenida por Francisco Zarco con anterioridad, convencieron a la Asamblea de que las faltas cometidas por la imprenta no podían ser juzgadas con imparcialidad por un juez, quien no deja de ser una autoridad y a la vez parte integrante de los poderes públicos del Estado. Que solamente a través de los representantes de la comunidad u opinión pública se podrían juzgar con imparcialidad los abusos cometidos a través de la imprenta.

<sup>254</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Jurada el 5 de febrero de 1857 y promulgada el 11 de marzo”, en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1979*, op. cit., p. 824.

Este jurado, integrado por ciudadanos y coordinado por un juez profesional, aprecia en conciencia los elementos aportados al proceso y, a través de un veredicto, decide sobre la culpabilidad o la inocencia del procesado. En los niveles jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas se elaboran periódicamente las listas de ciudadanos que estaban en aptitud de integrar estos jurados, conforme a los requisitos que establecían las leyes. Por último, debemos decir que la reforma constitucional en materia penal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008, suprimió al jurado popular al ser derogada la parte respectiva del artículo 20, fracción VI, de la Constitución que lo contemplaba. No obstante, aún se encuentra regulado en el título quinto, “Del jurado federal de ciudadanos”, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el título noveno, capítulo II, “Procedimiento relativo al jurado popular”, del Código Federal de Procedimientos Penales. La redacción original del artículo 7º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, fue la siguiente:

Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni 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 a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que sea pretexto de las denuncias por delito de prensa, sean encarcelados los expendedores, “papeleros”, operarios y demás empleados del establecimiento donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos. Luego fue reformado, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2013, para quedar como sigue:

Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6º de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.

### Análisis exegético

Respecto a la primera frase del artículo 7º constitucional que señala “es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio”,



debemos decir que la libertad de expresión no es únicamente el acto “estático” de expresar o comunicar lo que se estime conveniente, sino también comprende la actividad de divulgar el mensaje por cualquier medio y a las personas que uno desee. Así lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

[...] la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. Cuando la Convención proclama que la libertad de pensamiento y expresión comprende el derecho de difundir informaciones e ideas “por cualquier [...] procedimiento” está subrayando que la restricción del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente.<sup>26</sup>

Desde luego es importante el medio o instrumento necesario para hacer efectivo el mensaje de quien se expresa y de llevar las ideas al público, por lo que también debe estar protegido. Debe tenerse en cuenta que, por ejemplo, la Constitución mexicana protege no solamente la libertad de prensa, sino también las instalaciones y las instituciones necesarias para su distribución al público (en ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas como instrumento del delito).

Los medios para transmitir una idea o información no deben limitarse a los que se consideran tradicionales como la prensa, la radio, la televisión, el cine, los libros, por lo que se debe mantener siempre un criterio integrador al tratar este tema, lo que permitirá incorporar las múltiples formas que actualmente existen para ejercer la libertad de expresión. Hoy en día nos encontramos en la sociedad de la “información”, en donde el desarrollo del Internet ha permitido contar con una herramienta de especial importancia para la libre circulación de ideas e informaciones, al añadir otros aspectos no imaginados en el pasado como instantaneidad, participación y gratuidad.

El Internet, por las posibilidades de almacenaje multimedia, interactividad e inmediatez, ha modificado sustancialmente la forma de expresarse y en particular el quehacer periodístico. Los medios tradicionales actualmente continúan teniendo un peso indiscutible; no obstante, el Internet va camino a convertirse en el medio más utilizado para informarse. La importancia del Internet ha cobrado gran relevancia a todos niveles y prueba de ello es la declaración conjunta sobre libertad de expresión e Internet de 2011, suscrita por los relatores especiales para la libertad de opinión y expresión de la ONU y la OEA, la Comisión Africana de Derechos Humanos y el representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea, que plantea los principios que deben guiar el acceso a Internet y las obligaciones de los Estados para facilitar que dicho acceso sea universal.<sup>27</sup>

<sup>26</sup>Corte IDH, caso “La última tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros vs. Chile), sentencia del 5 de febrero de 2001, párrafo 65 y Opinión Consultiva C-5/85, párrafo 31.

<sup>27</sup>En <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=849>.

Aparejado al Internet se encuentra las redes sociales (facebook, twitter, periscope, blogs, YouTube), que son un nuevo instrumento en el campo político y social que han mostrado el talón de Aquiles del poder a partir del control de los medios tradicionales de comunicación.<sup>28</sup> Dispone la segunda parte del párrafo primero, del artículo 7° de la Constitución que:

[...] no se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

La utilización de medios indirectos para afectar el ejercicio de la libertad de expresión no ha pasado desapercibida para el derecho internacional, de ahí fue importada por la normatividad nacional. De esta manera, al encontrarse contemplados en instrumentos internacionales, cuando existan presiones ocultas o indirectas ejercidas por funcionarios del gobierno con el propósito o efecto de interferir con la libertad de expresión, se estará violando el derecho internacional de los derechos humanos.

El artículo 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos contiene el marco normativo respecto a las vías o medios indirectos encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. Esta disposición establece:

No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de las ideas y opiniones.

En relación con la razón que llevó a los Estados miembros de la OEA a incluir las restricciones indirectas en el artículo 13.3 de la Convención Americana, los antecedentes de la Conferencia Especializada de 1969 no ofrecen muchas luces al respecto. En los trabajos preparatorios de la Convención Americana y de la Conferencia Especializada de 1969 en San José de Costa Rica, cuando se discutió el inciso 3 del artículo 13 no hubo ningún debate en la materia. Únicamente se abordó un aspecto, inicialmente decía “no se podrá restringir”, y se cambió por “no se puede restringir”, sin mayores detalles.

La Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana<sup>29</sup> dispone, en el principio 5, que:

<sup>28</sup>Se debe considerar el mensaje y todo tipo de dispositivo inteligente para enviarlo, como tabletas, móviles táctiles, netbooks, etcétera, que están cambiando los hábitos de acceso a la información de muchas personas. Además, existen nuevos lenguajes multimedia como sonidos, mapas interactivos, hipertextos, videos, imágenes dinámicas, etcétera. Los nuevos formatos ofrecen nuevas oportunidades, pero también exigen nuevas formas de informar; las empresas periodísticas han de mantener la calidad y veracidad de las informaciones y adaptarse al receptor.

<sup>29</sup>Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su 108° periodo de sesiones, celebrado en Washington, del 2 al 20 de octubre de 2000.

La censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión.

En el principio 13 de dicha declaración se mencionan otras formas, a título de ejemplo, de medios indirectos de restringir la libertad de expresión. Señala que:

La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y debe estar expresamente prohibido por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión, lo que opera como condición esencial de la existencia de un régimen democrático.

Las formas de restricción indirecta mencionadas en el artículo 13.3 de la Convención Americana no son taxativas, ya que puede existir adicionalmente un número indeterminado de conductas que pueden indicar una restricción indirecta al ejercicio de la libertad de expresión. Los métodos de tal restricción son, casi por definición, difíciles de catalogar; en este sentido, también se impone expresamente a los Estados, en el artículo 13.3, una obligación de garantía frente a las relaciones entre particulares que puedan derivar en limitaciones indirectas de la libertad de expresión, que impidan la comunicación y la circulación de las ideas y opiniones.<sup>30</sup> Señala la Corte Interamericana que:

[...] el artículo 13.3 de la Convención [Americana] impone al Estado obligaciones de garantía, aun en el ámbito de las relaciones entre particulares, pues no sólo abarca restricciones gubernamentales indirectas, sino también “controles [...] particulares” que produzcan el mismo resultado.<sup>31</sup>

<sup>30</sup>Señala la Corte Interamericana que esta disposición debe leerse junto con el artículo 1.1 de la Convención, donde los Estados partes “se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos [en la Convención]... y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción...”. Por ello, la violación de la Convención en este ámbito puede ser producto no sólo de que el Estado imponga por sí mismo restricciones encaminadas a impedir indirectamente “la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”, sino también de que no se haya asegurado de que la violación no resulte de los “controles... particulares” mencionados en el párrafo 3 del artículo 13. Opinión Consultiva OC-5/85, párrafo 48.

<sup>31</sup>Corte IDH, caso “Perozo y otros vs. Venezuela”, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 28 de enero de 2009, serie C, núm. 195, párrafo 367; caso “Ríos y otros vs. Venezuela”, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 28 de enero de 2009, serie C, núm. 194, párrafo 340.

Un ejemplo de que las restricciones indirectas también pueden tener origen en actos de particulares, es cuando existe un monopolio sobre insumos vitales para el funcionamiento de la industria como, *v. gr.*, el papel para periódico o cuando particulares realizan bloqueos que impiden la distribución de medios impresos. En una concepción amplia de este concepto, la Comisión Interamericana indicó en su Informe de 1998 que los mecanismos que se utilizan para coartar la libertad de expresión son muchos y variados, y ese abanico de opciones va desde el homicidio de periodistas y agresiones hasta el uso de mecanismos más sofisticados, tales como el hostigamiento constante de los periodistas por medio de demandas judiciales, legislación restrictiva o medidas de gobierno que ponen obstáculos innecesarios al ejercicio de la libertad de expresión. También resaltó que la restricción indirecta a la libertad de expresión puede provenir de un disfraz, por medio del cual el Estado intenta controlar la circulación de las expresiones e ideas sin el propósito declarado de hacerlo.<sup>32</sup>

Otra garantía que se establece en el artículo 7°, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la prohibición de la censura previa, al disponer claramente que “ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6° de esta Constitución”. De esta manera se protege el derecho fundamental a difundir la libre manifestación de las ideas sobre cualquier materia, previéndose de manera destacada la inviolabilidad de este derecho, y que ninguna ley ni autoridad puedan establecer la previa censura. En interpretación de esta disposición constitucional, la Suprema Corte de Justicia ha señalado:

El respeto y tutela de las libertades de expresión e imprenta exigen del Estado el cumplimiento de obligaciones positivas y negativas, siendo una de éstas la prohibición de censura previa contenida en el artículo 7.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala que: “Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores”, así como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 1981, que en su artículo 13 prevé que el ejercicio de la libre expresión no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las cuales deben fijarse expresamente en la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas; con la única excepción —establecida en la propia Convención— referida a los espectáculos públicos, los cuales pueden someterse por la ley a censura previa con el objeto exclusivo de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia. Así, la prohibición de la censura implica que el Estado no puede someter las actividades expresivas o comunicativas de los particulares a la necesidad de solicitar previamente un permiso a la autoridad; máxime que la regla general según la cual el ejercicio de la libre expresión y de la libertad de imprenta sólo puede someterse a respon-

<sup>32</sup>Comisión Interamericana de Derechos Humanos-Relatoría para la Libertad de Expresión, Informe especial del relator 1998, p. 56, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anauales/Informe%20Anual%201998.pdf>.

sabilidades posteriores y no a controles *a priori*, se ha convertido, de hecho, en uno de los criterios indicativos del grado de democracia de los sistemas de gobierno.<sup>33</sup>

La prohibición de la censura implica que el Estado no puede someter las actividades expresivas o comunicativas de los particulares a la necesidad de solicitar un permiso a la autoridad. Desde luego, dicha prohibición no significa que la libertad de expresión sea un derecho absoluto; lo que está vedado es sujetarla a medidas de control preventivo, ya que solamente puede someterse a responsabilidades posteriores y no a controles *a priori*.<sup>34</sup> Al igual que en muchos otros casos de utilización de sistemas de control preventivos, la censura se presta a todo tipo de abusos por parte de quien tiene en su mano su aplicación. Si la justificación de los sistemas preventivos es la protección de la sociedad frente a los excesos en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión por los particulares, las técnicas concretas de tal sistema (censura previa) sirven para un abuso de poder de quien los ejerce, que termina con todo vestigio de libertad, e incluso puede degenerar en consignas sobre lo que se debe decir y en amenazas a quien no obedezca, de retirar la autorización para publicar o aun prohibiendo todo lo que se someta a censura.

No existe margen de regulación al legislador ni admite interpretaciones que reduzcan su alcance. Así lo ha reconocido el máximo tribunal en México:

[...] en ocasiones la propia Constitución de la República o los tratados internacionales de derechos humanos incluyen normas específicas sobre límites, que estructuralmente son reglas, no principios, y que por tanto dictan con precisión el tipo de conclusión jurídica que se sigue en una determinada hipótesis. Un ejemplo de aquéllas es la prohibición de la censura previa contenida en el primer párrafo del artículo 7.º constitucional y en el numeral 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 1981; por lo que esta prohibición específica hace innecesario desarrollar el tipo de operación analítica referida para determinar cuándo la limitación a un derecho está o no justificada, es decir, en la medida en que la norma sometida a consideración de este alto tribunal pueda calificarse de censura previa, será obligado concluir que es inconstitucional; y sólo si la conclusión es negativa será preciso examinar si es inconstitucional por otros motivos.<sup>35</sup>

Es inaceptable la censura previa que se concreta a través de las actuaciones de los agentes estatales, cualquiera que sea el órgano que lo realice, incluidos los órganos jurisdiccionales y las medidas cautelares que éstos pueden ejercer. Solamente las autoridades, y no así los particulares, pueden atentar contra la libertad de imprenta a través de la censura previa, toda vez que esta prohibición está directamente referida a

<sup>33</sup>LIBERTADES DE EXPRESIÓN E IMPRENTA Y PROHIBICIÓN DE LA CENSURA PREVIA, tesis 1a. LVIII/2007, Novena Época, SCJN, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, febrero de 2007, tomo XXV, p. 655.

<sup>34</sup>LIBERTADES DE EXPRESIÓN E IMPRENTA Y PROHIBICIÓN DE LA CENSURA PREVIA, tesis P/J. 24/2007, Novena Época, SCJN, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, mayo de 2007, tomo XXV, p. 1522.

<sup>35</sup>CENSURA PREVIA. SU PROHIBICIÓN COMO REGLA ESPECÍFICA EN MATERIA DE LÍMITES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, tesis 1a. LIX/2007, Novena Época, SCJN, 1ª Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, febrero de 2007, tomo XXV, p. 632.

los *actos de autoridad* encaminados a controlar la difusión de información sobre cualquier materia, que se proyectan sobre la actividad del gobernado en una relación de supra/subordinación.

Los redactores de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consideraron que uno de los medios más comunes para restringir previamente la difusión de informaciones e ideas eran, además de los controles administrativos, los controles judiciales, especialmente las medidas cautelares adoptadas por los jueces a petición de los particulares. Las medidas precautorias o cautelares se adoptan unilateralmente, sin audiencia de la otra parte, dejando al demandado en la indefensión y sin debido proceso. Las restricciones a la libertad de expresión deben concretarse luego de un proceso en el que el autor de la opinión o información que se pretende restringir pueda defender su derecho; ello implica respetar las reglas del proceso racional y justo, o debido proceso. En México, la Suprema Corte de Justicia ha señalado al respecto que:

Los jueces sólo pueden determinar medidas de reparación ante eventuales hechos cometidos en abuso de las libertades de información y expresión mediante sentencias definitivas, es decir, imponiendo responsabilidades ulteriores a la comisión de los hechos. Consecuentemente, la orden judicial —ya sea como medida cautelar o en cualquier otra forma— consistente en prohibir a una persona hacer uso de dichas libertades hacia el futuro, constituye un acto de autoridad abierta y flagrantemente violatorio de los artículos 6º y 7º constitucionales, así como de los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Lo anterior se debe a que es hasta el momento en que se actualiza el ejercicio de las libertades de expresión e información —mediante la divulgación de la información—, cuando se podría llegar a afectar derechos de terceros y nunca con anterioridad a la circulación de lo expresado.<sup>36</sup>

La libertad de expresión, como he señalado, es considerada uno de los derechos fundamentales en los Estados democráticos y un aspecto básico para el desarrollo de la autonomía de la persona, pero no es un derecho absoluto, por lo que tanto los instrumentos internacionales como las Constituciones nacionales han puesto límites para el ejercicio de ese derecho. En este sentido, el párrafo segundo del artículo 7º constitucional, dispone que la libertad de difusión no tenga más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6º de la propia Constitución. El primer párrafo del artículo 6º constitucional establece los límites específicos a la libertad de expresión y de difusión:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público.

<sup>36</sup>LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. LAS MEDIDAS CAUTELARES QUE RESTRINGEN SU EJERCICIO CONSTITUYEN ACTOS DE CENSURA PREVIA, tesis 1a. LXXXVII/2012, Décima Época, SCJN, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, septiembre de 2012, libro XII, tomo I, p. 512.

De esta manera encontramos que se imponen límites cuando se ataque a la moral, vida privada, derechos de tercero y se perturbe el orden público. Finalmente, la última parte del artículo 7° constitucional, dispone que “en ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito”. De esta manera, se reconoce la gran importancia que el constituyente mexicano depositó en la garantía de que las autoridades públicas no utilizarán estrategias de consecuencias irreversibles para impedir o entorpecer la libre difusión y comunicación escrita.

## Desarrollo legislativo

El 8 de junio de 1808 llegó a México la noticia del motín de Aranjuez, a consecuencia del cual Carlos IV abdicó en favor de su hijo, el príncipe de Asturias, destinado a llevar el nombre de Fernando VII. Una semana después se difundió la noticia de que tanto Carlos IV como Fernando VII habían renunciado a la Corona, abdicando a favor de Napoleón Bonaparte, y éste a su vez dimitió a favor de su hermano José para gobernar España. Con motivo de los anteriores acontecimientos, el virrey José de Iturrigaray convocó a la Real Audiencia que ejercía como tribunal de apelación y de casos especiales, para adoptar una postura ante lo sucedido.

En consecuencia, el Ayuntamiento de México convocó a junta de Cabildo extraordinario, que estaba integrado en su mayor parte por criollos prominentes como los señores don José Juan de Fagoaga, alcalde ordinario de primera elección; don Antonio Méndez Prieto y Fernández, decano presidente; don Ignacio Iglesias Pablo; don Manuel de Cuevas Moreno de Monroy Guerrero y Luyando, el marqués de Uluapa; don León Ignacio Pico; don Manuel Gamboa; don Francisco Manuel Sánchez de Tagle, regidores propietarios; don Agustín de Rivero, procurador general, y los honorarios don Francisco Primo Verdad y Ramos, síndico del común don Juan Francisco de Azcárate, el marqués de Santa Cruz de Inguanz don Agustín de Villanueva, y el doctor don Manuel Díaz.<sup>37</sup>

De la sesión de Cabildo surgió el Acta del Ayuntamiento de la Ciudad México,<sup>38</sup> del 19 de julio de 1808, que fue presentada a la Real Audiencia con el propósito de solicitar al virrey se mantuviera al mando de las Américas, en la dominación y representación del rey y de la dinastía de la familia real de Borbón, sin permitir que entrara extranjero ni español nombrado por la nación francesa, a ocupar puesto, destino ni gobierno alguno, y en consecuencia, diera al efecto las órdenes convenientes en los puertos.<sup>39</sup>

<sup>37</sup>José Herrera Peña, *Raíces —históricas, políticas, constitucionales— del Estado mexicano*, disponible en <http://jherrepena.tripod.com/bases/base0.html>.

<sup>38</sup>Acta del Ayuntamiento de México, en la que se declaró se tuviera por insubsistente la abdicación de Carlos IV y Fernando VII hecha en Napoleón; que se desconozca todo funcionario que venga nombrado de España; que el virrey gobierne por la comisión del Ayuntamiento en representación del Virreinato, y otros artículos (testimonio). En Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 4-20.

<sup>39</sup>*Ibidem*, p. 8.

El Acta del Ayuntamiento de la Ciudad de México se considera como el primer documento oficial de la Nueva España que jugó un papel relevante en los hechos que llevaron al inicio del movimiento independentista, pues refleja un primer intento de desobediencia civil pacífica y organizada, misma que favoreció la emancipación de la Corona española. En la reunión del Cabildo, el licenciado Primo de Verdad expresó que la soberanía radica en el pueblo y que fue delegada en el rey, pero que “hoy que ya no hay rey, la soberanía regresa nuevamente al pueblo”. Lo anterior, en términos prácticos, significaba para Primo de Verdad que la soberanía regresaba no al pueblo de España, sino al pueblo de la Nueva España.

Una breve y exitosa rebelión en la ciudad de México, encabezada por un comerciante vasco, Gabriel Yermo, depuso al virrey Iturrigaray en septiembre de 1808 y lo reemplazó con Pedro de Garibay. El de Yermo fue un movimiento sin precedentes en tres siglos, que rompió la legalidad de la sucesión de la autoridad al nivel más alto, y sin otra justificación que la de preservar el *statu quo* (el monopolio político y comercial de los peninsulares) en un momento en que la fuerza de los criollos aumentaba, como resultado de la decisión española de resistir a Napoleón.

La respuesta al golpe de la minoría española llegó justo dos años más tarde, en forma de rebelión, en Dolores, Guanajuato. El movimiento insurgente fue encabezado por Miguel Hidalgo y Costilla, cura de la parroquia y exrector del Colegio de San Nicolás en Valladolid, Michoacán, el 16 de septiembre de 1810. La sublevación fue provocada por el convencimiento de que únicamente la revolución podría satisfacer las demandas rechazadas por la metrópoli; las tropas se integraron de indios y mestizos; surgieron las reivindicaciones sociales de las mayorías, el resentimiento social se transformó en violencia y el odio contenido en atrocidades.<sup>40</sup>

Las conspiraciones de Valladolid y Querétaro fueron relevantes en la cadena de sucesos que propiciaron las ideas independentistas y revolucionarias; esto se debió principalmente a la celebración de tertulias literarias en el México virreinal. Originalmente se trataba de reuniones culturales que se efectuaban una o dos veces por semana en casa de alguno de los personajes de la élite cultural; solían ser llamadas “tertulias de truco y malilla”, ya que en ellas se concurría a disfrutar de diferentes piezas de azar, así como a retraer la atención a través de un juego de naipes.

Al ver los acontecimientos recientes, que ponían en riesgo el confort de la vida criolla, las tertulias se tornaron en “casas de asamblea”. Aunque la palabra asamblea en el léxico del antiguo régimen era de uso corriente para identificar una reunión entre amigos, el término varió sustancialmente después de 1789, bajo el influjo de la Revolución Francesa. En las casas de asamblea se imprimía cierto aire revolucionario y se propiciaban acaloradas discusiones en torno a los acontecimientos que distaban mucho de ser cotidianos: la crisis política de la monarquía, el derecho a la representación y la seguridad del reino eran ejemplo de ello.<sup>41</sup>

<sup>40</sup>Cfr. José Gamas Torruco, *México y la Constitución de Cádiz*, Archivo General de la Nación-UNAM, Museo de las Constituciones de México, México, 2012, p. XXIV.

<sup>41</sup>Moisés Guzmán Pérez, *Valladolid: ciudad de tertulias y asambleas*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Instituto de Investigaciones Históricas, México, disponible en [http://www.bicentenario.gob.mx/valladolid/index.php?option=com\\_content&view=article&id=66](http://www.bicentenario.gob.mx/valladolid/index.php?option=com_content&view=article&id=66).



A través de estas casas de asamblea se infiltraron a la sociedad colonial las ideas libertarias surgidas de la Revolución Francesa, que trajo consigo la ilustración de la comunidad criolla acerca de aquellos conocimientos prohibidos en las Américas. Los privilegiados que salían y se cultivaban en Europa, se inmiscuyeron y esparcieron las ideas revolucionarias en las tertulias, que no eran más que reuniones excluyentes entre la élite social criolla.

Con el propósito de reivindicar las demandas sociales que impulsaron el movimiento insurgente, Hidalgo dictó el bando del 5 de noviembre de 1810 a favor de la restitución de tierras a los indios, y el bando del 6 de diciembre de 1810 mediante el cual declaraba la abolición de la esclavitud y la derogación de las leyes relativas a tributos:

1. Que todos los dueños de esclavos deberán darles libertad dentro del término de 10 días, bajo pena de muerte, la que se les aplicará por trasgresión de este artículo.
2. Que cese para lo sucesivo la contribución de tributos, respecto de las castas que lo pagaban, y toda exacción que a los indios se les exigía.
3. Que en todos los negocios judiciales, documentos, escrituras, y actuaciones se haga uso del papel común, quedando abolido el del sellado.<sup>42</sup>

Hasta ahora, no se advierte disposición alguna respecto al derecho a la libre manifestación de las ideas; sin embargo, es ineludible reconocer que el ejercicio de este derecho en su plano individual (propiciando la libertad de expresión) y en su plano colectivo (considerando a las tertulias como fuente de información), representa un trabajo fundamental en la construcción jurídica mexicana acerca de esta materia. Es en los Elementos Constitucionales de 1811, elaborados por Ignacio López Rayón, que se establece la libertad de imprenta en el artículo 29, que señala:

Habrà una absoluta libertad de imprenta en puntos puramente científicos y políticos, con tal que estos últimos observen las miras de ilustrar y no zaherir las legislaciones establecidas.<sup>43</sup> Como podrá notarse, en esta libertad se excluían los asuntos religiosos; era la sombra de la Colonia sobre los ideales de libertad. El pasado colonial, en su agonía, ya había reconocido la libertad de imprenta en 1810 de acuerdo con un decreto de las Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz, como veremos en siguiente apartado. Sin embargo, esta libertad no fue efectiva en la Nueva España.<sup>44</sup>

### a) *Primeros decretos*

Al convocarse a la reunión de las Cortes de Cádiz, se decidió llamar también a elecciones en las colonias, incluyendo desde luego a la Nueva España. Las Cortes se congregaron

<sup>42</sup>“Bando de Hidalgo, promulgado el 6 de diciembre de 1810 en Guadalajara”, en Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 21 y 22.

<sup>43</sup>“Elementos constitucionales circulados por el Sr. Rayón”, en *ibidem*, p. 26.

<sup>44</sup>Jorge Carpizo, “Constitución e información”, en Antonio María Hernández y Diego Valadés (coords.), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2003, p. 24.

del 24 septiembre de 1810 al 14 de septiembre de 1813, con una España ocupada por los franceses y justo cuando en México, Santiago de Chile y Quito estallaban movimientos autonomistas que venían a sumarse a los ya existentes en Buenos Aires, Caracas y Bogotá.<sup>45</sup> Las Cortes sesionaron con la presencia de 17 diputados mexicanos.<sup>46</sup> La libertad de imprenta fue uno de los primeros asuntos que atendieron las Cortes de Cádiz. De esta manera, antes de promulgar su Constitución de 1812, emitieron el Decreto sobre la Libertad Política de la Imprenta, del 10 de noviembre de 1810, en cuyo preámbulo se señalaba que las opiniones son esenciales para la democracia por constituir un intrínseco freno a la arbitrariedad de los que nos gobiernan, además de ser el único camino para llevar al conocimiento de la verdadera opinión pública.

En el artículo 1º estableció la libertad de imprenta en materia política en los siguientes términos:

Todos los cuerpos y personas particulares, de cualquiera condición y estado que sean, tienen la libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anteriores a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades que se expresan en el presente decreto.<sup>47</sup>

En los debates del texto constitucional en las Cortes de Cádiz, la expresión “libertad política” fue explicada por el diputado constituyente Gallego en la sesión del 21 de octubre de 1810, para quien significaba cualquier declaración que no fuese religiosa. Para esta última clase de expresiones se mantuvo la censura y se respetó con estricto rigor el fuero eclesiástico para los delitos de imprenta, como lo señala el artículo 6º:<sup>48</sup> “Todos los escritos sobre materias de religión quedan sujetos a la previa censura de los ordinarios eclesiásticos, según lo establecido en el Concilio de Trento”.<sup>49</sup>

Asimismo, en los artículos 3º y 4º se hace responsable a los autores, *a posteriori*, por los abusos de esta libertad, a través de libelos difamatorios, escritos calumniosos y subversivos de las leyes fundamentales de la monarquía, así como escritos licenciosos y contrarios a la decencia pública y buenas costumbres. El artículo 13 crea la Junta Suprema de Censura, señalando dicha disposición que:

Para asegurar la libertad de imprenta, y contener al mismo tiempo su abuso, las Cortes nombrarán una Junta Suprema de Censura, que deberá residir cerca del gobierno, com-

<sup>45</sup>Lorenzo Meyer, *El cactus y el olivo. Las relaciones de México y España en el siglo XX*, Océano, México, 2001, p. 26.

<sup>46</sup>José Gamás Torruco, *México y la Constitución de Cádiz*, *op. cit.*, p. XXVII. Se debe señalar que no concurren a las Cortes los representantes de Oaxaca y San Luis Potosí; el de Sonora, doctor Manuel María Moreno, falleció al poco tiempo de arribar a España, por lo que la representación efectiva fue de 14 políticos.

<sup>47</sup>“Decreto de 10 de noviembre de 1810. Libertad política de imprenta”, en Issa Luna Pla y Ernesto Villanueva, *op. cit.*, p. 58.

<sup>48</sup>Fernando Gómez de Lara, *et al.*, “Estudios sobre la libertad de prensa en México”, en *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, núm. 26, Corte de Constitucionalidad de Guatemala-Procurador de Derechos Humanos de Guatemala-UNAM, México, 1997, pp. 17 y 18.

<sup>49</sup>En Issa Luna Pla y Ernesto Villanueva, *op. cit.*, p. 58.

puesta de nueve individuos, y a propuesta de ellos otra semejante en cada capital de provincia compuesta de cinco.<sup>50</sup>

Estas Juntas, como órganos especializados encargados de la defensa de la libertad de imprenta, tenían dos funciones principales: la primera, proteger la libertad de imprenta contra los abusos de las autoridades civiles y eclesiásticas, asegurando la libre circulación de los impresos, aun en contra de la voluntad de dicha autoridad; la segunda, ser una garantía contra el posible ejercicio abusivo de esa libertad. En todos estos casos, la última instancia eran las Cortes, quienes finalmente decidían en virtud de la competencia constitucional que en materia de imprenta se les dio para proteger dicha libertad.

Se estableció una Junta Suprema de Censura en Madrid, auxiliada por juntas provinciales de censura; de estas últimas operaron dos en la Nueva España: una en la Ciudad de México, y otra en Guadalajara. La primera Junta Provincial de Censura en la capital de la Nueva España estuvo integrada por José María Fagoaga, Pedro José Fonte, Guillermo Aguirre y Agustín Pomposo de San Salvador. La de Guadalajara se integró por José María González Villaseñor, Juan José Córdón, Eugenio Moreno Tejada y Francisco Velasco de la Vara.

Aunque estuvo totalmente constituida, la junta de la Ciudad de México nunca operó, pues el virrey Francisco Xavier Venegas postergó la promulgación del Decreto, temiendo que las nuevas libertades fomentaran la revolución iniciada en 1810. La táctica dilatoria que utilizó el virrey Venegas para no poner en vigor el Decreto sobre la Libertad Política de la Imprenta, y como consecuencia evitar el establecimiento de la Junta Provincial de Censura en México, fue la muerte de uno de sus miembros, Guillermo Aguirre, ocurrida en marzo de 1811.

Esta circunstancia motivó que los delegados de la Nueva España comenzaran a ejercer presión a las Cortes de Cádiz para que impusieran la promulgación respectiva. El más decidido opositor a la inacción del virrey fue el diputado Miguel Ramos Arizpe, representante de las provincias de Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y Texas, quien el 11 de junio de 1811 hizo ver a las Cortes que el Decreto de la Libertad de Imprenta no había sido promulgado en la Nueva España y exigió su inmediata implantación. Seis meses más tarde, el 6 de enero de 1812, reiteró su demanda. Las Cortes giraron órdenes para que se pusiera en vigor el Decreto en la Nueva España, por lo que la Regencia ordenó al virrey Venegas el 6 de febrero de 1812, que sin más dilaciones lo proclamara, publicándose finalmente el 5 de octubre de 1812.

### *b) La Constitución de Cádiz de 1812*

La orden de la Regencia llegó al virrey junto con la noticia de que se había promulgado la Constitución Política de la Monarquía Española del 19 de marzo de 1812. Esta

<sup>50</sup>*Idem.*

Carta Magna, mejor conocida como Constitución de Cádiz, que fue proclamada en la Nueva España el 30 de septiembre de 1812, vigente durante la lucha por la Independencia,<sup>51</sup> estableció en su preámbulo:

Como nada contribuye más a la ilustración y adelantamiento general de las naciones y a la conservación de su independencia que la libertad de publicar todas las ideas y pensamientos que puedan ser útiles y beneficiosas a los súbditos de un Estado, la libertad de imprenta, verdadero vehículo de las luces, debe formar parte de la ley fundamental de la Monarquía, si los españoles desean sinceramente ser libres y dichosos.

La Constitución de Cádiz contempló a lo largo de su texto una incipiente declaración de derechos humanos que establecía, por ejemplo, en el artículo 4º, que la nación está obligada a proteger mediante leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de los individuos que la integran. De esta manera, confirmó la abolición de la censura previa, decretando en el artículo 371 que:

Todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión ó aprobación alguna anterior á la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad que establezcan las leyes.<sup>52</sup>

Como complemento, el artículo 131 de dicha Constitución, estableció como una de las facultades de las Cortes proteger la libertad política de imprenta, situación que resultó de gran importancia, pues se procuró hacer del Poder Legislativo la máxima garantía del orden constitucional. Las Cortes fueron la última instancia en cualquier conflicto sobre la libertad de imprenta, constituyendo una garantía cuando fallaran otras instituciones, en especial las juntas de censura o los tribunales. Esta libertad representaba en México una innovación de gran importancia, que contrastaba con lo que antes ocurría en la Colonia. En América, al igual que en España, la prensa había estado sometida a la inspección de autoridades tanto civiles como eclesiásticas y nada podía publicarse sin previa autorización de ambas. Los examinadores buscaban cualquier cosa contraria a las leyes o a los dogmas de la Iglesia católica, o en la cual se criticara a la familia real. No se podía publicar ningún libro sobre América sin previa autorización del Consejo de Indias.

En forma opuesta a esas restricciones, el Decreto de la Libertad de Imprenta, que se proclamó el 5 de octubre de 1812, parecía conceder libertad ilimitada, al disponer en su artículo 1º que:

<sup>51</sup>La Constitución de Cádiz creó una monarquía constitucional en España que previamente había vivido bajo un sistema absolutista, el que derivaba del llamado derecho divino de los reyes, que les habilitaba para legislar, ejecutar y juzgar; de esta manera, España decidió seguir viviendo bajo un régimen monárquico, pero en el que se establecían limitaciones al poder del rey en la Constitución.

<sup>52</sup>“Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada el 19 de marzo de 1812”, en Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 102.

Todos los cuerpos y personas particulares, de cualquier condición y estado que sean, tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anteriores a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades que se expresarán en el presente decreto.<sup>53</sup>

No obstante estos esperanzadores principios, la libertad de imprenta solamente duró en la Nueva España dos meses y luego fue suspendida, periodo en que aparecieron dos publicaciones que se calificaron de peligrosas: *El Pensador Mexicano*, editado por José Joaquín Fernández de Lizardi, y *El Juguetillo*, publicado por Carlos María de Bustamante. El 5 de diciembre de 1812 el virrey Francisco Xavier Venegas expidió el Acuerdo de la Audiencia por el que se suspendió esta libertad constitucional, por:

[...] el abuso más escandaloso hecho de ella en los periódicos y demás papeles impresos, hasta un extremo de notable trascendencia contra el orden público, por haberse manifestado en ellos con el mayor descaro la impolítica y funesta ribaldidad (*sic*) que con lisonja de todos los bien intencionados se había casi extinguido, llegando al exceso de haberse dirigido impresos irrespetuosos y aun injuriosos a las primeras autoridades.

Según expresaba el Acuerdo, regresando a la censura previa hasta que hayan cesado las extraordinarias circunstancias que obligaron a su suspensión.<sup>54</sup> Félix Calleja, quien reemplazó a Francisco Venegas como virrey de la Nueva España el 3 de marzo de 1813, con excepción del artículo 37, restableció la Constitución de Cádiz. El secretario de Asuntos Eclesiásticos y de Justicia expuso a la ciudadanía que el bienestar nacional lo obligaba a mantener la suspensión de la libertad de imprenta, pues de lo contrario favorecería la revolución. El 18 de noviembre de 1813, la Audiencia de México presentó a las Cortes un informe sobre la supresión de la libertad de imprenta y de algunas otras disposiciones constitucionales en virtud de no poder ejecutarse en esos difíciles momentos en la Nueva España.

A pesar de que la prensa en la Nueva España estaba sujeta a la censura previa, las Cortes continuaron esforzándose porque la ley se reformara en lo relativo a su aplicación en España y en las colonias. El 10 de junio de 1813, se expidió el Decreto que adiciona la Ley de Libertad de Imprenta de 1810, con el fin de precisar la integración y actuación de las juntas de censura. Entre otras disposiciones se estableció en el artículo 3º: “No pueden ser individuos de las juntas de censura los prelados eclesiásticos, los magistrados y jueces, ni otra persona que ejerza jurisdicción civil ni eclesiástica”.<sup>55</sup> El artículo 4º agregó: “Tampoco pueden serlo los que por la Constitución están inhabilitados para ser diputados de Cortes, y los que por su destino deban residir en otro pueblo que aquel en que la junta celebre sus sesiones”.<sup>56</sup>

<sup>53</sup>“Bando de octubre 5 de 1812. Bando del virrey, que contiene el decreto de la Cortes estableciendo la libertad de imprenta”, en Issa Luna Pla y Ernesto Villanueva, *op. cit.*, p. 68.

<sup>54</sup>“Bando de diciembre 5 de 1812. Bando del virrey Venegas en que se suspende la libertad de imprenta”, *ibidem*, p. 71.

<sup>55</sup>“Decreto de 10 de junio de 1813. Adiciones a la Ley de Libertad de Imprenta”, *ibidem*, p. 75.

<sup>56</sup>*Idem*, p. 76.

La Constitución de 1812 tuvo corta vigencia en virtud de que fue desconocida por Fernando VII en 1814, aduciendo que fue promulgada sin su consentimiento, además de que establecía una monarquía constitucional que implicaba limitaciones al rey. Resurgió años más tarde después de la revuelta de Rafael del Riego, cuando el mismo Fernando VII se vio obligado a restablecer su vigencia el 7 de marzo de 1820.<sup>57</sup> Una vez restaurada la Constitución, se expidieron diversos instrumentos en materia de libertad de expresión e imprenta. Entre ellos destacan:

a) el Reglamento Acerca de la Libertad de Imprenta, del 22 de octubre de 1820, que disponía en su artículo 1º: “Todo español tiene derecho de imprimir y publicar sus pensamientos sin necesidad de previa censura”.<sup>58</sup>

El artículo 2º agregó: “Se exceptúan solamente de esta disposición general los escritos que versen sobre la Sagrada Escritura y sobre dogmas de nuestra sagrada religión, los cuales no podrán imprimirse sin licencia del Ordinario”.<sup>59</sup>

Por otra parte, el artículo 6º se refirió a los abusos de la libertad de imprenta, que podían darse de los modos siguientes: publicar máximas o doctrinas que conspirasen de un modo directo a destruir o trastornar la religión del Estado, o la actual constitución de monarquía; publicar máximas o doctrinas dirigidas a excitar la rebelión o la perturbación de la tranquilidad pública; incitar directamente a desobedecer alguna ley o autoridad legítima, o provocar a esta trasgresión con sátiras o invectivas; publicar escritos obscenos, o contrarios a las buenas costumbres; injuriar a una o más personas con libelos informativos que tachen su conducta privada, y mancillen su honor y reputación.

Este reglamento regula por primera vez el jurado popular, a cuya actuación destinan los artículos 36 a 74. Este jurado conocía de los delitos de prensa, denunciados por subversivos o sediciosos o por incitadores en primer grado a la desobediencia. Al respecto, se estableció un fiscal a quien deberían pasar un ejemplar de todas las obras o papeles que se imprimieran en las respectivas provincias; si los fiscales encontraban algún ataque contra las bases mencionadas en el Reglamento, debía presentar denuncia al alcalde, para que éste efectuara el sorteo de los nueve jurados propietarios y los tres suplentes que debían integrar el primer jurado (de hecho), y procediera a citarlos. Reunido el jurado de hecho, el alcalde debía remitir la denuncia para que se determinara si procedía o no acusación. El resultado de la deliberación se entregaba al Alcalde quien remitiría la denuncia y el fallo al juez de primera instancia. Si la deliberación diere lugar a la formulación de una causa, respecto del impreso denunciado por injurioso, se citaba a los 12 miembros propietarios y los tres suplentes que hubieran

<sup>57</sup>En 1820 se produjo el levantamiento del general Rafael del Riego en Las Cabezas de San Juan, una suerte de pequeña revolución liberal en España que puso en jaque a Fernando VII y que lo obligó a sujetarse nuevamente al dictado de la Constitución.

<sup>58</sup>“Decreto de 22 de octubre de 1820. Reglamento acerca de la Libertad de Imprenta”, en Issa Luna Pla y Ernesto Villanueva, *op. cit.*, p. 88.

<sup>59</sup>*Idem.*

resultado sorteados para integrar el segundo jurado, el cual debía resolver escuchando al imputado, en definitiva sobre su culpabilidad.

b) El Reglamento Adicional para la Libertad de Imprenta, del 13 de diciembre de 1821, en el artículo 1° estableció las bases fundamentales del imperio. En el artículo 2° señaló: “Los impresos atacarán estas bases directamente cuando de intento traten de persuadir; que no deben subsistir ni observarse, ya sea este el fin principal de todo escrito, o ya se haga incidentalmente; cuando las zahieran, o satiricen su observancia; cuando proclamen otras, como preferentes o mejores, no en lo especulativo y general, sino para su imperio en su estado actual. Entre los modos indirectos de atacarlas se reputaría por uno de los principales el de divulgar, o recordar especies capaces, según ha acreditado la experiencia, de indisponer fuertemente los ánimos, sin otro objeto de hacer odiosa o menospreciable alguna clase de cuidados para la otra a quien debe estar unida cordialmente con arreglo a la tercera garantía”.<sup>60</sup>

Este reglamento declaró vigentes las reglas sobre el jurado popular de la Ley sobre Libertad de Imprenta de 1820. Todo lo anterior nos permite tener un panorama general sobre el espíritu y contenido de la legislación liberal española en materia de libertad de imprenta, cuya influencia será determinante en la conformación de la legislación mexicana, principalmente en la Constitución de 1824.

### c) *Constitución de Apatzingán*

El primer documento constitucional del México independiente es el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido como Constitución de Apatzingán, sancionado el 22 de octubre de 1814. Aun cuando no entró en vigor, fue un esfuerzo notable para institucionalizar la independencia.<sup>61</sup> Entre los elementos sobresalientes a destacar de este documento, integrado por 242 artículos divididos en dos títulos, se encuentra el haber dispuesto en su artículo 5° que la “soberanía reside originalmente en el pueblo”, y el haber establecido de manera expresa, en el título segundo, capítulo V, los derechos humanos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos.<sup>62</sup> Precisamente, dentro de este capítulo, el artículo 40 reconocía la libertad de expresión como una garantía individual del gobernado, al asentar que:

En consecuencia, la libertad de hablar, discurrir y de manifestar sus opiniones por medio de la imprenta, no debe prohibirse a ningún ciudadano, a menos que en sus producciones se ataque el dogma, turbe la tranquilidad pública u ofenda el honor de los ciudadanos.<sup>63</sup>

<sup>60</sup>“Reglamento para la Libertad de Imprenta. Diciembre 13 de 1821”, *ibidem*, p. 101.

<sup>61</sup>Emilio O. Rabasa, *Historia de las Constituciones mexicanas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2002, p. 7.

<sup>62</sup>Este hecho destaca en virtud de que su antecedente, la Constitución de Cádiz, no contaba con una lista de derechos propiamente dicha, sin que esto signifique que dicha Constitución no reconociera en sus diferentes artículos esos derechos.

<sup>63</sup>“Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán a 22 de octubre de 1814”, en Miguel Carbonell, *et al.* (comps.), *Constituciones históricas de México*, 2a. ed., Porrúa-UNAM, México, 2004, p. 234.

A su vez, el artículo 119, al igual que el artículo 131, fracción 24, de la Constitución de Cádiz, establece como facultad exclusiva del Congreso proteger la libertad política de imprenta. En contraste con la Constitución de Cádiz, que decreta la libertad de imprenta en términos de “escribir, imprimir y publicar”, la de Apatzingán lo hace en términos de “hablar, pensar y manifestar”; además, la española se refiere a las “opiniones políticas”, en tanto que en el caso mexicano a las opiniones en general. En consecuencia, se puede decir que el objeto de la libertad de imprenta es más generoso en esta última.

Es claro que los constituyentes de Apatzingán no deseaban una libertad de expresión y de prensa irrestricta, sin limitaciones, motivo por el cual se fijaron como límites: la prohibición de perturbar la tranquilidad y el orden público, atacar el dogma católico y ofender el honor de los ciudadanos, constitucionalizando de esta forma las excepciones, lo que aporta mayor seguridad jurídica al no dejarlos a la regulación secundaria. De esta manera, estableció las limitaciones que posteriormente adoptaron las Constituciones de 1857 y 1917, como ataques a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Por su parte, el capítulo VIII, denominado “De las atribuciones del Supremo Congreso”, señaló en el artículo 119 que entre dichas atribuciones estaba la de proteger la libertad política de imprenta.

#### *d) Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*

En 1824 se expiden el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, documentos que postulan el federalismo, al constituir específicamente una nueva forma de gobierno; estatuyen la soberanía nacional; estipulan derechos a favor del hombre y el ciudadano, y norman la división y el equilibrio de los Poderes.<sup>64</sup> El Acta Constitutiva, aprobada por el Congreso Constituyente el 31 de enero de 1824, distingue las facultades exclusivas del Congreso general de las reglas generales a las que ha de someterse en los estados federados la administración de justicia, así como las obligaciones de dichos estados.

En el artículo 13, el Acta Constitutiva establece que la legislación sobre libertad de imprenta sería federal al señalar que:

Pertenece exclusivamente al Congreso general dar leyes y decretos:  
IV. Para proteger y arreglar la libertad de imprenta en toda la federación.<sup>65</sup>

Por otra parte, el artículo 31 de dicha Acta, prohíbe la censura previa en materia política al disponer que:

Todo habitante de la federación tiene libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad de las leyes.<sup>66</sup>

<sup>64</sup>Emilio O. Rabasa, *op. cit.*, p. 10.

<sup>65</sup>Acta Constitutiva de la Federación”, en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México...*, *op. cit.*, p. 155.

<sup>66</sup>*Idem*, p. 159.



Como se observa, se descarta la censura previa, aunque remite a la legislación secundaria el establecimiento de los límites, es decir, los deriva a una ley de rango inferior.

### e) *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824*

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada por el Constituyente el 3 de octubre 1824, contiene escasas garantías fundamentales que se encuentran diseminadas a lo largo del texto constitucional, pero en los artículos 145 a 165, consignó las “reglas generales a que se sujetará en todos los estados y territorios de la Federación, la administración de justicia”: prohibición de la ley retroactiva y de los juicios por comisión; ninguna detención podría acordarse sin elementos probatorios suficientes, ni durar más de 70 horas sin justificarse; prohibición del tormento y de la confiscación de bienes; sujeción de las visitas domiciliarias a los requisitos señalados en las leyes, y reconocimiento del derecho a la designación de árbitros para dirimir las controversias. Una vez promulgada la Constitución federal, los diversos estados de la República expidieron sus Constituciones, siguiendo el ejemplo estadounidense, incluyeron en ellas, con amplitud variable, las declaraciones que les servirían de base a la vida de cada una de las entidades federativas.<sup>67</sup> El artículo 50 señalaba, como una de las facultades exclusivas del Congreso general:

III. Proteger y arreglar la libertad política de imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio, y mucho menos abolirse en ninguno de los estados ni territorios de la federación.<sup>68</sup>

Por otra parte, el artículo 155 dispuso que los pleitos por injurias tendrían que ir precedidos de conciliación: “No se podrá entablar pleito alguno en lo civil ni en lo criminal sobre injurias, sin hacer constar haberse intentando legalmente el medio de conciliación”.<sup>69</sup> Adicionalmente en el artículo 161, fracción IV, se estableció como obligación de cada uno de los estados:

Proteger a sus habitantes en el uso de la libertad que tienen de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación; cuidando siempre de que se observen las leyes generales de la materia.<sup>70</sup>

En este sentido, los estados de la federación no pueden abolir ni suspender la libertad de imprenta; sin embargo, las obligaciones estatales de garantizarla no se refieren a todas las ideas, sino a las políticas únicamente, lo que refuerza la calificación que se hace de esta libertad, en el propio texto constitucional, como libertad política. Además, las facultades ahora protegidas coinciden con la Constitución de Cádiz (es-

<sup>67</sup>Mario de la Cueva, *La Constitución de 5 de febrero de 1857*, UNAM, México, 2007, p. 30.

<sup>68</sup>“Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos”, en Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 174.

<sup>69</sup>*Idem*, p. 190.

<sup>70</sup>*Ibidem*, p. 191.

cribir, imprimir y publicar) y, particularmente, se alejan de las de Apatzingán. Se señala que los habitantes de México quedan protegidos en el uso de la libertad, “sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación”, lo que supone descartar la censura previa, aunque no lo diga con ese nombre.

El 14 de octubre de 1828 se expidió una nueva Ley de Imprenta, destacando la razón por la que se establecieron los jurados para conocer del uso que se hacía de la libertad de imprenta. La Ley creó dos jurados populares para la calificación de los impresos: uno sería el de acusación y otro el de sentencia, ambos formados por ciudadanos mexicanos por nacimiento en el ejercicio de sus derechos, que supieran leer y escribir, entre otros requisitos. Señala José Ovalle que aunque no se dispone de datos suficientes sobre el desempeño efectivo del jurado de imprenta previsto en las leyes de 1820, 1821 y 1828, algunos proyectos constitucionales parecen revelar que dicha institución tuvo escasa trascendencia práctica.<sup>71</sup>

La Ley sobre Agraviados por Libelos Infamatorios Impresos, del 24 de mayo de 1831, reglamenta los derechos a la vida privada y dignidad de las personas. Señala dos vías para atacar a los autores de libelos (entendiendo por tales, la publicación de información falsa que perjudica la reputación de una persona): una, la acción ante la junta por el abuso de la libertad de imprenta, y dos, la acción ante tribunales ordinarios por injurias.<sup>72</sup>

#### *f) Constitución de 1836 (Siete Leyes Constitucionales)*

El 23 de octubre de 1835 se promulgaron las bases o principios que debían tomarse en cuenta para la elaboración de la célebre Constitución de las Siete Leyes de 1836. Las Bases ponían fin al sistema federal e instauraban un sistema centralista provisional de gobierno mientras se redactaba la nueva Constitución. La primera de las llamadas *Siete Leyes* fue expedida el 15 de diciembre de 1835, aunque publicada en bloque con las demás el 29 de diciembre de 1836. Esta Ley contenía 15 artículos referidos a los:

Derechos y obligaciones de los ciudadanos y habitantes de la República. Entre una amplia gama de derechos, estableció quiénes eran mexicanos y sus derechos esenciales, entre ellos: que nadie podía ser detenido sin que mediara mandamiento expreso de autoridad competente, ni tampoco ser privado de su propiedad ni del libre uso y aprovechamiento de ella, y que no habría cateo de casas y papeles; sin embargo, excluía la libertad humana de conciencia, al decir, en su artículo 3º, que son obligaciones del mexicano, profesar la religión de su patria.

En el artículo 2º, numeral 7, de la Primera Ley, se proclama la libertad de imprenta al disponer que:

<sup>71</sup>José Ovalle Favela, “Los antecedentes del jurado popular en México”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XIII, núm. 39, México, septiembre-diciembre de 1980, p. 754.

<sup>72</sup>Decreto. El agraviado por libelos informativos impresos, puede usar a su arbitrio o de la acción que produce este abuso de libertad de imprenta”, en Issa Luna Pla y Ernesto Villanueva, *op. cit.*, p. 119.

Son derechos del mexicano:

7. Poder imprimir y circular, sin necesidad de previa censura, sus ideas políticas. Por los abusos de este derecho, se castigará a cualquiera que sea culpable de ellos, y así en esto como en todo lo demás, quedan estos abusos en la clase de delitos comunes; pero con respecto a las penas, los jueces no podrán excederse de las que imponen las leyes de imprenta, mientras tanto no se dicten otras en la materia.<sup>73</sup>

Como se observa, si bien se hablaba de la libre expresión de las ideas políticas, se agregaba que los abusos de ese derecho serían castigados de conformidad con la legislación penal.

### *g) Bases Orgánicas de 1843*

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana, sancionadas el 12 de junio de 1843, compuestas por 202 artículos, divididos en 11 títulos, se reiteró la independencia de la nación y su organización como República centralista; se conservó la división territorial establecida en 1836, delegando a una ley secundaria precisar el número y los límites de los departamentos; se suprimió al Supremo Poder Conservador, también establecido en 1836, y se declaró que el país profesaba y protegía la religión católica. Estas Bases Orgánicas de la República Mexicana contienen en su artículo 9º, una detallada declaración de derechos de los habitantes, destacando en materia de libertad de imprenta, los siguientes:

Artículo 9º Derechos de los habitantes de la República:

II. Ninguno puede ser molestado por sus opiniones: todos tienen derecho para imprimirlas y circularlas sin necesidad de previa calificación, o censura. No se exigirá fianza a los autores, editores e impresores.

III. Los escritos que versen sobre el dogma religioso o las Sagradas Escrituras, se sujetarán a las disposiciones de las leyes vigentes: en ningún caso será permitido escribir sobre la vida privada.

IV. En todo juicio sobre delitos de imprenta intervendrán jueces de hecho, que harán las calificaciones de acusación y de sentencia.<sup>74</sup>

Como se observa, este precepto reconocía, en la fracción IV, las dos clases de jurados de hecho que habían regulado las leyes de 1820, 1821 y 1828: los jurados de acusación y los jurados de sentencia. Además, en las Bases Orgánicas existían otros artículos relacionados con la libertad de expresión, mismos que a continuación se transcriben:

<sup>73</sup>“Leyes Constitucionales”, en Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 206.

<sup>74</sup>“Bases Orgánicas de la República Mexicana. Publicadas el 14 de junio de 1843”, en Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 406.

Artículo 195. En los delitos de imprenta no hay complicidad en los impresores; pero serán responsables si no se aseguran en la forma legal de la responsabilidad del editor o escritor, o si imprimieren escritos contra la vida privada, no entendiéndose por tales los que versen sobre crímenes o faltas de los funcionarios públicos, relativos al cumplimiento de sus deberes. La ley señalará el tiempo que debe durar la responsabilidad del impresor.

Artículo 196. Una ley determinará los casos en que se abusa de la libertad de imprenta, designará las penas y arreglará el juicio, no pudiendo señalar otros abusos que los siguientes: contra la religión, contra la moral y buenas costumbres; provocación a la sedición y a la desobediencia a las autoridades; ataque a la independencia y forma de gobierno que establecen estas bases, y cuando se calumnie a los funcionarios públicos en su conducta oficial.<sup>75</sup>

El 14 de noviembre de 1846 se expidió el célebre Reglamento de la Libertad de Imprenta, conocido como Ley Lafragua. En sus primeros tres artículos estableció las bases de este derecho:

Artículo 1º. Ninguno puede ser molestado por sus opiniones; todos tienen derecho para imprimir las y circularlas sin necesidad de previa calificación o censura. No se exigirá fianza a los autores, editores e impresores.

Artículo 2º. En todo juicio sobre delitos de imprenta, intervendrán jueces de hecho, que harán las calificaciones de acusación y de sentencia.

Artículo 3º. En los delitos de imprenta no hay complicidad en los impresores; pero serán responsables si no se aseguran en la forma legal de la responsabilidad del editor o escritor.<sup>76</sup>

Fue ésta la primera norma en la que se protegió expresamente la vida privada. Entre otras características, se observa que describía con precisión los tipos de los delitos de “abuso de libertad de imprenta” (artículo 4º), especificaba en forma detallada, las diversas calificaciones y grados que podían asignársele a los impresos (artículos 8º y 9º), así como las penas que correspondían a sus autores (artículo 10 a 16). Estos delitos podían ser denunciados por cualquier persona; en tanto que el delito de injurias requería acusación de la parte ofendida (artículos 28 y 30).<sup>77</sup> Este Reglamento reguló el jurado de acusación, encargado de determinar si era o no fundada una imputación; y el jurado de sentencia, al cual le correspondía resolver sobre la culpabilidad del inculcado y decidir la calificación del impreso.

### *h) Acta Constitutiva y de Reformas de 1847*

El Acta Constitutiva y de Reformas, del 21 de mayo de 1847, es un documento breve de 30 artículos, pero con un rico contenido. Ha sido considerado como la piedra angu-

<sup>75</sup>*Idem*, pp. 434 y 435.

<sup>76</sup>“Decreto de 14 de noviembre de 1846. Reglamento de la Libertad de Imprenta”, en Issa Luna Pla y Ernesto Villanueva, *op. cit.*, p. 147.

<sup>77</sup>José Ovalle Favela, *op. cit.*, p. 755.

lar del derecho constitucional mexicano, porque es el primero que establece al Amparo como procedimiento judicial para el control de constitucionalidad, siendo éste el mayor valor del documento; sin embargo, sus aportaciones no se reducen a la consagración del Amparo en el ámbito nacional. Existen otros méritos también de gran trascendencia, por ejemplo: se suprime la vicepresidencia; retoma el principio del sufragio universal; regula el juicio político y el régimen de reformas constitucionales, e incluye normas protectoras de los derechos individuales.<sup>78</sup> Particularmente importante fue el artículo 26, que consagró en forma amplísima la libertad de imprenta al decretar que:

Ninguna ley podrá exigir a los impresores fianza previa para el libre ejercicio de su arte, ni hacerlos responsables de los impresos que publiquen, siempre que aseguren en la forma legal la responsabilidad del editor. En todo caso, excepto el de difamación, los delitos de imprenta serán juzgados por jueces de hecho y castigados sólo con pena pecuniaria o de reclusión.<sup>79</sup>

La exclusión del delito de difamación de la competencia del jurado de imprenta originó la expedición de la Ley sobre Libertad de Imprenta, del 21 de junio de 1848, que fue elaborada por Mariano Otero. El artículo 6° de esta Ley dispuso:

Conforme al 26 del acta de reformas, en los delitos de difamación no deben intervenir los jurados, y de ellos conocerán los jueces de primera instancia, tanto civiles, como criminales, del territorio en que se cometan.<sup>80</sup>

La Ley mencionada regulaba el procedimiento que debían seguir, en estos casos, los jueces de primera instancia y el tribunal de apelación. Se excluye de la difamación el “libre examen de la conducta de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus atribuciones, para dilucidar su legalidad o su conveniencia” (artículo 3°), constituyendo el primer precedente en la legislación mexicana de control sobre el interés público. Estableció, además, la persecución y el castigo de oficio a todo escrito difamatorio (artículo 5°); concentró su atención en la difamación, y en consecuencia, en la protección de la vida privada, y determinó que una causa por difamación debería sustanciarse en ocho días (artículos 7° y 8°). Para la ley, la injuria no admite pruebas de la verdad o falsedad de los hechos, sino que sanciona el hecho de entrometerse en la vida privada. Finalmente, dispuso que todo periódico condenado por difamación en tres ocasiones sería clausurado.

La Ley sobre Libertad de Imprenta del 25 de abril de 1853 expedida por el presidente Antonio López de Santa Anna en uso de sus facultades extraordinarias, mejor conocida como Ley Lares, por ser obra del jurista conservador Teodosio Lares, resultó

<sup>78</sup>Héctor Fix-Zamudio, “Acta Constitutiva y de Reformas de 1847”, en Patricia Galeana (coord.), *México y sus Constituciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, pp. 207 y 208.

<sup>79</sup>“Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, jurada y promulgada el 21 del mismo”, en Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 473.

<sup>80</sup>“Ley sobre Libertad de Imprenta, junio 21 de 1848”, en Issa Luna Pla y Ernesto Villanueva, *op. cit.*, p. 160.

contraria a la libertad de prensa debido a que restablece la censura previa, que había sido eliminada desde 1810, ya que “antes de proceder a la publicación de cualquier impreso, se entregará un ejemplar al gobernador o primera autoridad política del lugar [...] otra a los promotores fiscales”. Para efectos de la ley, los escritos se clasificaban en:

- 1) Obras, folletos y hojas sueltas, que requerían para su licitud señalar el nombre del editor responsable.
- 2) Periódicos, los que previo a editarse debían presentar ante la autoridad el nombre de quien había de fungir como editor responsable de todo lo que publicara. Con respecto al contenido, la ley preveía restricciones que se traducían en una clasificación de violaciones, las que se subdividían en:
  - a) Subversivos, cuando fueran contrarios a la religión católica, atacaran las bases de la administración, al supremo gobierno, a los funcionarios en su vida privada o al decoro del gobierno;
  - b) Seditiosos, los que publiquen noticias falsas que tiendan a trastornar el orden o inciten a la desobediencia;
  - c) Inmorales, los contrarios a la decencia y las buenas costumbres;
  - d) Injuriosos, aquellos contra la buena reputación, y
  - e) Los calumniosos, que agraven a las instituciones o a las personas. De igual manera, la Ley dispuso que un periódico podría ser suprimido por decreto del presidente como medida de seguridad. También anuló la intervención del jurado popular en los delitos de imprenta, cuyo conocimiento fue atribuido a los jueces de primera instancia.<sup>81</sup>

Para ilustrar el estado de la libertad de expresión en esta época, Mario de la Cueva cita un párrafo de la obra *México a través de los siglos*,<sup>82</sup> mismo que a continuación me permito transcribir:

En virtud de la tiránica ley de imprenta, dejaron de existir: *El Monitor Republicano*, *El Instructor del Pueblo* y *El Telégrafo*. Los demás periódicos no conservadores se sujetaron a la ley, siendo el principal de ellos, *El Siglo XIX*; que creyó posible seguir escribiendo bajo el régimen reaccionario. Pronto salió del engaño: llovieron sobre él las reprimendas del poder; impusieronle diversas multas y por último, hacia fin del año, tuvo que desistir de tratar materias políticas, y limitarse a copiar disposiciones oficiales y a publicar simples noticias generales.

Posteriormente, siendo presidente Ignacio Comonfort, se emitió el Decreto suscrito por José María Lafragua sobre Libertad de Imprenta, del 28 de diciembre de 1855, del cual destaca el artículo 4º al disponer que:

<sup>81</sup>Cfr. Florence Toussaint, “La libertad de imprenta en el siglo XIX. Dos casos emblemáticos: la Ley Lares y la Ley Zarco”, en Margarita Moreno-Bonet y María del Refugio González (coords.), *La génesis de los derechos humanos en México*, UNAM, México, 2006, p. 601.

<sup>82</sup>Citado por Mario de la Cueva, *op. cit.*, p. 44.

[...] los actos oficiales de funcionarios son censurables, más nunca sus personas. Será pues abuso de la libertad de imprenta la censura de las personas en cualquier caso, y la de los actos oficiales en caso de hacerse en términos irrespetuosos o ridiculizando el acto.<sup>83</sup>

El Decreto suprimió la intervención del jurado popular en los delitos de imprenta, mismos que serían conocidos por los jueces de primera instancia (artículo 32).

### *i) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857*

Los debates del Congreso Constituyente de 1856-1857 son probablemente los más importantes que se han dado en México. Durante los trabajos del citado Congreso, las discusiones más sobresalientes fueron las que se refirieron a la declaración de los derechos humanos, entre los que se destacan los relativos a las libertades de imprenta, enseñanza y culto. Los derechos del hombre formaron la vanguardia de la Carta Magna de 1857, que los contempló en el título I. En el artículo 15 se consagró la libertad religiosa. También se inscribieron las garantías en el procedimiento criminal, entre las que se propuso el jurado popular. Asimismo, se instituyó que, en casos especiales (invasión o perturbación grave de la paz pública u otros que pusieran a la sociedad en peligro o conflicto), podía el presidente de la República, con el consentimiento del Congreso, decretar la suspensión de garantías.

El Juicio de Amparo (artículo 102) fue formulado para resolver las controversias que se susciten “por leyes o actos de cualquier autoridad que violaren las garantías individuales o de la federación que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados, o de éstos cuando invadan la esfera de la autoridad federal”. Respecto al tema que nos ocupa, el principal y más importante debate sobre la libertad de imprenta aconteció en México durante el desarrollo del Congreso Constituyente de 1856-1857. El espíritu predominante en dicho Congreso fue el del liberalismo filosófico. Los discursos fueron hermosos y representan una de las cumbres del debate parlamentario mexicano.<sup>84</sup> En esos debates participaron los periodistas liberales más destacados de la época: Francisco Zarco, Guillermo Prieto, Félix Romero, Ignacio Ramírez y Francisco Cendejas.<sup>85</sup>

Los temas controvertidos en relación con la libertad de imprenta fueron: *a)* las limitaciones que el artículo 13 del proyecto de Constitución, señalaba a dicha libertad: el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública, y *b)* la propuesta, en el artí-

<sup>83</sup>“Decreto del Gobierno sobre Libertad de Imprenta”, en Issa Luna Pla y Ernesto Villanueva, *op. cit.*, p. 186.

<sup>84</sup>Jorge Carpizo, “Constitución e información”, *op. cit.*, p. 25.

<sup>85</sup>El Congreso Constituyente de 1857 se integró tanto por conservadores como por liberales. Entre los primeros destacan las intervenciones de Marcelino Castañeda, Mariano Arizcorreta y Vicente López. Entre los liberales destacan los más granados de la intelectualidad libre pensadora de ese tiempo: Ignacio Vallarta, Ignacio Ramírez, José María del Castillo Velasco, Ponciano Arriaga, Santos Degollado, Manuel Doblado, Valentín Gómez Farías, Sebastián Lerdo de Tejada, Jesús González Ortega, Melchor Ocampo, Benito Juárez, León Guzmán, Guillermo Prieto y Francisco Zarco. Los grandes debates y enfrentamientos entre las dos concepciones filosófico-político-constitucionales se darían en lo relativo a los proyectos de artículos sobre las libertades.

culo 14, de la fiscalización de las publicaciones por parte de los jurados que conocerían de los delitos de imprenta. En una de sus intervenciones en defensa de sus propuestas, Ignacio Ramírez señaló que toda restricción a la manifestación de las ideas resultaba inadmisibles y contraria a la soberanía del pueblo:

[...] acusar a un funcionario público de que descuida su deber, no debe ser caso de responsabilidad. Prohibir al pueblo que diga que las leyes son malas, cuando sufre su influencia, no sólo es atacar la libertad, sino arrebatar al hombre hasta el derecho de quejarse.<sup>86</sup>

Con relación al primer punto, Ignacio Ramírez propuso, además de ampliar el concepto de “manifestación de las ideas” a la que se realiza por toda clase de signos, que se fuera más específico en la fijación de los límites:

- a) atacar los derechos de un tercero debería entenderse por injurias en todo caso;
- b) cometer un delito debería involucrar solamente a quien materialmente lo cometiera y no a quien lo incitase, para el caso de la imprenta, y
- c) el provocador contra el orden público no debería ser el destinatario de la pena, sino el real perturbador de dicho orden.<sup>87</sup>

Por su parte, Zarco<sup>88</sup> inició su participación afirmando que en México:

[...] jamás ha habido libertad de imprenta: los gobiernos conservadores y los que se han llamado liberales, todos han tenido miedo a las ideas, todos han sofocado la discusión, todos han perseguido y martirizado el pensamiento.<sup>89</sup>

En el curso de las discusiones del artículo 13 constitucional, abordó los significados de la trilogía de restricciones. Señaló que los ataques a la vida privada eran las críticas a la vida íntima del hogar doméstico, pero no lo son:

[...] cuando el escritor acusa a un ministro de haberse robado un millón de pesos al celebrar un contrato, cuando denuncia a un presidente de derrochar los fondos públicos, los

<sup>86</sup>Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1956, p. 736.

<sup>87</sup>Gómez de Lara, Fernando *et al.*, *op. cit.*, p. 25.

<sup>88</sup>Sobre Francisco Zarco, el periodista Miguel Ángel Granados Chapa refiere que su actuación más trascendente tuvo lugar en las sesiones del Congreso Constituyente del 25 y 26 de julio de 1856, al discutirse los proyectos del artículo 13, referido a la libre manifestación de las ideas, y de artículo 14, sobre la libertad de imprenta, una materia vivida por pocos legisladores como él. El propio Zarco explica que toma parte de este debate “porque soy uno de los pocos periodistas que el pueblo ha enviado a esta asamblea, porque tengo en las cuestiones de imprenta la experiencia de muchos años, y la experiencia de víctima, señores, que me hace conocer inconvenientes que pueden escapar a la penetración de hombres más capaces y más ilustrados y porque, en fin, deseo defender la libertad de la prensa como la más preciosa de las garantías del ciudadano y sin la que son mentira cualesquiera otras libertades y derechos”. Miguel Ángel Granados Chapa, “Francisco Zarco. La libertad de expresión”, en *Revista de la Universidad de México*, nueva época, núm. 93, México, noviembre de 2011, pp. 15 y 16.

<sup>89</sup>Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 743.



fiscales y los jueces sostienen que cuando se trata de robo se ataca la vida privada y el escritor sucumbe a la arbitrariedad.<sup>90</sup>

En relación con la moral, estimó que era un valor defendible:

[...] pero cuando hay un gobierno perseguidor; cuando hay jueces corrompidos y cuando el odio de partido quiere no sólo acallar sino ultrajar a un escritor independiente, una máxima política, una alusión festiva, un pasaje jocoso de los que se llaman colorados, una burla inocente, una chanza sin consecuencias, se califican de escritos inmorales para echar sobre un hombre la mancha de libertino.<sup>91</sup>

Por lo que propuso que se suprimiera el límite de la moral pública y se cambiara por el de injurias y obscenidad. Respecto a la vaga causal de “paz pública”, señaló que:

[...] es una frase que inspira horror; el orden público, señores, reinaba en este país cuando lo oprimían Santa Anna y los conservadores [...] ¡El orden público se restablecía en México cuando el ministro Alamán se empapaba las manos en la sangre del ilustre y esforzado Guerrero! [...] ¡El orden público, señores, es a menudo la muerte y la degradación de los pueblos, es el reinado tranquilo de todas las tiranías. ¿Y cómo se ataca el orden público por medio de la imprenta? Un gobierno que teme la discusión ve comprometida la paz y atacado el orden si se censuran los actos de los funcionarios, el examen de una ley compromete el orden público, el reclamo de las reformas sociales amenaza al orden público [...] Ese orden público es deleznable y quebradizo y llega a destruir la libertad de la prensa y con ella todas las libertades.<sup>92</sup>

Por ello propuso que únicamente se prohibieran los escritos que provocaran la rebelión o la desobediencia de la ley. Los límites a la prensa, que finalmente aprobaron los constituyentes de 1857 por mayoría de 65 votos contra 30, son los mismos tres que actualmente contempla la Constitución: vida privada, moral y orden público. De esta manera, el artículo 6° de la Constitución —que en el proyecto original era el 13— estableció que:

La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso que ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún crimen o delito o perturbe el orden público.<sup>93</sup>

El artículo 14 de proyecto de Constitución de 1857 se refería a la libertad de imprenta, y quedó garantizada en el artículo 7°. La Constitución de 1857 no logró, como se esperaba, unificar a los liberales y a los conservadores y brindar así estabilidad al país. Debido a la obstinada persistencia de la oposición conservadora, fue

<sup>90</sup>Miguel Ángel Granados Chapa, *op. cit.*, p. 16.

<sup>91</sup>*Ibidem.*

<sup>92</sup>*Ibidem.*

<sup>93</sup>“Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Jurada el 5 de febrero de 1857 y promulgada el 11 de marzo”, en Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 607.

necesario llegar a la llamada Guerra de los Tres Años, de 1856 a 1860 (Guerra de Reforma), en la que, en un enfrentamiento total entre el Partido Liberal y el Partido Conservador, se alcanzó (a través de la legislación de la reforma) lo que no se había logrado consolidar en la realidad bajo la Constitución de 1857; fue así como en 1859, Juárez expidió ocho leyes, las Leyes de Reforma, en las que se plasma lo que no se había podido lograr plenamente ni en el texto de la Constitución de 1857 ni en la realidad político-social mexicana.<sup>94</sup>

Una vez que se estableció la Constitución de 1857, que había sido desconocida por Ignacio Comonfort, y que los liberales retomaron el control de la política nacional en 1861, se formuló la Ley Orgánica de la Libertad de Prensa, o Ley de Imprenta, del 20 de febrero de 1861, inspirada por Francisco Zarco, quien pugnó porque se conservaran los jurados de imprenta. En virtud de ella, se elimina la censura previa, prohibió la confiscación de los implementos de producción de los diarios como forma de castigo a quienes infringieran la ley, y buscó que la crítica al poder estuviera asegurada; por tanto, el encarcelamiento de los periodistas se hizo sumamente complicado.<sup>95</sup>

## Desarrollo jurisprudencial

En materia de libertad de prensa y opinión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha venido desarrollando una importante interpretación en sus recientes pronunciamientos. En primer lugar, debemos señalar que a partir de la entrada en vigor de nuestra Constitución en 1917, y hasta 1994, como consecuencia de las reformas constitucionales de ese año, que implicaron su reconfiguración y le otorgaron nuevas facultades como las relativas a las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, el número de decisiones judiciales en materia de libertad de expresión y prensa fue relativamente escaso.<sup>96</sup>

<sup>94</sup>Jorge Carpizo, “150 años de las Leyes de Reforma”, en *Revista de la Universidad de México*, nueva época, núm. 63, México, mayo de 2009.

<sup>95</sup>Cfr. Florence Toussaint, *op. cit.*, p. 603.

<sup>96</sup>El establecimiento del periodo (1917-1994) toma como referencia las distintas épocas del *Semanario Judicial de la Federación*, mismas que inician el 8 de diciembre de 1870, fecha en que el presidente Benito Juárez decretó el establecimiento de una publicación que debía recoger todas las sentencias definitivas pronunciadas por los tribunales federales. Desde ese año, y hasta antes de la promulgación de la Constitución de 1917, se dieron cuatro épocas, conocidas como “históricas”, que actualmente son inaplicables. Con la entrada en vigor de la Constitución de 1917 se determinó el cambio a la Quinta Época, que duró hasta 1957. Siguió la Sexta (1957-1968), la Séptima (1969-1987), la Octava (1988-1994) y la Novena (1995-2011) épocas. Los cambios de época del *Semanario Judicial de la Federación* han obedecido a modificaciones importantes a las competencias de los tribunales federales en materia de Amparo o, como en el caso específico de la Novena, han sido consecuencia de la nueva composición de la Corte y de la reasignación de competencias adicionales. El 4 de octubre de 2011 dio inicio —por Acuerdo General núm. 9/2011 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 12 de septiembre de 2011— la Décima Época, como consecuencia de la reforma constitucional a las reglas del Juicio de Amparo y en materia de derechos humanos. Lo que deberá caracterizar a la Décima Época es la cabal realización del sistema de derechos humanos; por ejemplo, identificar y aplicar los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales, elaborar criterios de relación entre la Constitución y los propios tratados, establecer cauce final al control de constitucionalidad, etcétera.

En segundo lugar, se debe decir que las tesis que derivaron con motivo de los casos que conoció en el primer periodo señalado, en su gran mayoría se limitaron a repetir lo que establecía el texto constitucional, y a partir de ello elaboró la interpretación del caso concreto sin sostener argumentativamente la resolución. El escueto razonamiento, la falta de sustento en normas internacionales y la ausencia de apoyo en criterios emitidos por los tribunales internacionales fueron la constante en la construcción precisa del contenido de la libertad de expresión.

En la segunda etapa, que inicia con la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación*, los criterios que adoptó nuestro máximo tribunal, si bien en principio fueron ambivalentes, actualmente en la Décima Época, se aprecia un mejor perfil en la construcción del derecho a la libertad de expresión. A continuación expondremos algunos criterios jurisprudenciales que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha venido construyendo sobre la libertad de expresión, que van delimitando sus contornos:

Al resolver el Amparo en revisión 2044/2008, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 17 de junio de 2009, desarrolló en la sentencia diversos estándares derivados de las estrictas condiciones en las que una expresión de crítica a un funcionario público puede ser limitada y dar lugar a responsabilidades. Su argumentación la apoyó en tratados internacionales y en la jurisprudencia de tribunales también internacionales. Principalmente, en sus razonamientos se remitió a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictadas en los casos “Herrera Ulloa vs. Costa Rica”; “Ivcher Bronstein vs. Perú”; “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile”; “Kimel vs. Argentina”; “Palamara Iribarne vs. Chile”; “Ricardo Canese vs. Paraguay”, y “Claude Reyes y otros vs. Chile”, así como a la Opinión Consultiva OC-5/85, sobre la Colegiación Obligatoria de Periodistas.

La Primera Sala de la Suprema Corte establece que, por un lado, el análisis del caso se refería al derecho a la vida privada. Al respecto, se señala que:

[...] el derecho a la vida privada (o intimidad) está reconocido y protegido en declaraciones y tratados de derechos humanos que forman parte del orden jurídico mexicano, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 12), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 17), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 11) y la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 16). Al interpretar estas disposiciones, los organismos internacionales han destacado que la noción de vida privada atañe a la esfera de la vida en la que las personas pueden expresar libremente su identidad, ya sea en sus relaciones con los demás o en lo individual. Las afirmaciones contenidas en las resoluciones nacionales e internacionales son útiles en la medida en que no se tomen de manera descontextualizada, emerjan de un análisis cuidadoso de los diferentes escenarios jurídicos en los que la idea de privacidad entra en juego y no se pretenda derivar de ellas un concepto mecánico de vida privada, de referentes fijos e inmutables.<sup>97</sup>

<sup>97</sup>DERECHO A LA VIDA PRIVADA. SU CONTENIDO GENERAL Y LA IMPORTANCIA DE NO DESCONTEXTUALIZAR LAS REFERENCIAS A LA MISMA, tesis 1ª. CCCXIV/2009, Novena Época, SCJN, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXX*, diciembre de 2009, p. 277.

Al hacer referencia al honor y a la privacidad, señala que su resistencia frente a instancias de ejercicio de libre expresión y el derecho a la información es menor cuando sus titulares tienen responsabilidades públicas. Esta consideración se apoya en el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en donde se afirma que:

[...] el umbral de protección al honor de un funcionario público debe permitir el más amplio control ciudadano sobre el ejercicio de sus funciones, porque el funcionario público se expone voluntariamente al escrutinio de la sociedad al asumir ciertas responsabilidades profesionales —lo que conlleva naturalmente mayores riesgos de sufrir afectaciones en su honor— y porque su condición le permite tener mayor influencia social y acceder con facilidad a los medios de comunicación para dar explicaciones o reaccionar ante hechos que lo involucren. Las personas con responsabilidades públicas mantienen la protección derivada del derecho al honor incluso cuando no estén actuando en carácter de particulares, pero las implicaciones de esta protección deben ser ponderadas con las que derivan del interés en un debate abierto sobre los asuntos públicos.<sup>98</sup>

Por otra parte, expone que la libertad de expresión y el derecho a la información son derechos esenciales en la estructura del Estado constitucional de derecho que aseguran a las personas espacios esenciales para desplegar su autonomía individual, mismos que deben ser respetados y protegidos por el Estado, y que gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas centrales para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa, encontrándose los medios de comunicación social entre los forjadores básicos de la opinión pública en las democracias actuales, por lo que es indispensable que tengan aseguradas las condiciones para incorporar y difundir las más diversas informaciones y opiniones. En consecuencia, resulta necesario garantizar a los periodistas el goce de condiciones adecuadas para desempeñar su trabajo, señalando que:

[...] es fundamental que los periodistas que laboran en los medios de comunicación gocen de la protección y de la independencia necesarias para realizar sus funciones a cabalidad, ya que son ellos quienes mantienen informada a la sociedad, requisito indispensable para que ésta goce de una plena libertad (caso *Ivcher Bronstein v. Perú*, párr. 150). El ejercicio efectivo de las libertades de expresión e información demanda la existencia de condiciones y prácticas sociales que lo favorezcan, y puede verse injustamente restringido por actos normativos o administrativos de los poderes públicos o por condiciones fácticas que coloquen en situación de riesgo o vulnerabilidad a quienes la ejerzan. Uno de los medios por los cuales se limita más poderosamente la circulación de la información y el debate público es la exigencia de responsabilidades civiles o penales a los periodistas, por actos propios o ajenos. La Corte Interamericana, siguiendo en este punto al Tribunal de Estrasburgo, lo ha subrayado también sin ambigüedad: castigar a un periodista por asistir en la diseminación de las aseveraciones realizadas por otra persona amenazaría seriamente la contribución

<sup>98</sup>DERECHOS AL HONOR Y A LA PRIVACIDAD. SU RESISTENCIA FRENTE A INSTANCIAS DE EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN ES MENOR CUANDO SUS TITULARES TIENEN RESPONSABILIDADES PÚBLICAS, tesis 1ª. CCXIX/2009, Novena Época, SCJN, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXX*, diciembre de 2009.

de la prensa en la discusión de temas de interés público (caso Herrera Ulloa v. Costa Rica, párr. 134).<sup>99</sup>

Reconociendo la importancia de la libertad de expresión y el derecho a la información en una democracia constitucional, establece que:

Como señaló la Corte Interamericana en el caso Herrera Ulloa, se trata de libertades que tienen tanto una dimensión individual como una dimensión social, y exigen no sólo que los individuos no vean impedida la posibilidad de manifestarse libremente, sino también que se respete su derecho como miembros de un colectivo a recibir información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno. Así, tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas es imprescindible no solamente como instancia esencial de autoexpresión y desarrollo individual, sino como condición para ejercer plenamente otros derechos fundamentales —el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado— y como elemento determinante de la calidad de la vida democrática en un país, pues si los ciudadanos no tienen plena seguridad de que el derecho los protege en su posibilidad de expresar y publicar libremente ideas y hechos, será imposible avanzar en la obtención de un cuerpo extenso de ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos, atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático.<sup>100</sup>

Al destacar que la protección de la libertad de expresión y el derecho a la información son especialmente intensos en materia política y en asuntos de interés público, se hace referencia a que:

[...] como lo subraya el Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos del año 2008, las personas con responsabilidades públicas tienen un umbral distinto de protección, que les expone en mayor grado al escrutinio y a la crítica del público, lo cual se justifica por el carácter de interés público de las actividades que realizan, porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio colectivo más exigente y porque su posición les da una gran capacidad de reaccionar a la información y las opiniones que se vierten sobre los mismos (Informe 2008, capítulo III, párr. 39).

Finalmente, la Primera Sala de la Suprema Corte dispone que la responsabilidad ulterior por la emisión de expresiones invasoras del honor de funcionarios públicos, u otras personas relacionadas con el ejercicio de funciones públicas, solamente pueda darse bajo condiciones más estrictas que las que se aplican en el caso de expresiones o informaciones referidas a ciudadanos particulares.

<sup>99</sup>LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE MASAS JUEGAN UN PAPEL ESENCIAL EN EL DESPLIEGUE DE SU FUNCIÓN COLECTIVA, tesis 1ª. CCXVI/2009, Novena Época, SCJN, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXX*, diciembre de 2009, p. 288.

<sup>100</sup>LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA CONSTITUCIONAL, tesis 1ª. CCXV/2009, Novena Época, SCJN, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXX*, diciembre de 2009, p. 287.

Entre ellas se cuentan las siguientes:

- a) Cobertura legal y redacción clara. Las causas por las que pueda exigirse responsabilidad deben constar en una ley, en sentido formal y material. Las leyes que establecen limitaciones a las libertades de expresarse e informar deben estar redactadas en términos claros y precisos para garantizar la seguridad jurídica, proteger a los ciudadanos de la arbitrariedad de las autoridades y evitar la disuasión expresiva y la autocensura, pues las fórmulas vagas o ambiguas no permiten a los ciudadanos anticipar las consecuencias de sus actos, otorgan una discrecionalidad excesiva a las autoridades y tienen un clarísimo efecto disuasivo en el plano del ejercicio ordinario de las libertades. Cuando las normas de responsabilidad son de naturaleza penal y permiten privar a los individuos de bienes y derechos centrales —incluida, en algunas ocasiones, su libertad— las exigencias anteriores cobran todavía más importancia;
- b) Intención específica o negligencia patente. Las expresiones e informaciones deben analizarse bajo el estándar de la “malicia”, esto es, bajo un estándar que exige que la expresión que alegadamente causa un daño a la reputación de un servidor público se haya emitido con la intención de causar ese daño, con conocimiento de que se estaban difundiendo hechos falsos, o con clara negligencia en el control de su veracidad; de otro modo las personas podrían abrigar el temor de poder incurrir de modo inadvertido en responsabilidad por la emisión de expresiones o informaciones, lo cual podría llevarlos, directa o indirectamente, a restringir abruptamente el ejercicio de sus derechos a expresarse o informar;
- c) Materialidad y acreditación del daño. Las reglas de imputación de responsabilidad posterior deben requerir que quien alega que cierta expresión o información causa daño en su honorabilidad tenga la carga de probar que el daño es real, que efectivamente se produjo;
- d) Doble juego de la *exceptio veritatis*. Quien se expresa debe siempre poder bloquear una imputación de responsabilidad ulterior probando que los hechos a los que se refiere son ciertos y, complementariamente, no puede ser obligado a probar, como condición *sine qua non* para evitar esa responsabilidad, que los hechos sobre los cuales se expresó son ciertos;
- e) Gradación de medios de exigencia de responsabilidad. El ordenamiento jurídico no puede contemplar una vía única de exigencia de responsabilidad, porque el requisito de que las afectaciones de derechos sean necesarias, adecuadas y proporcionales demanda la existencia de medidas leves para reaccionar a afectaciones leves y medidas más graves para casos más graves. Además, hay que tener presente que al lado de exigencia de responsabilidad civil y penal existe otra vía, ahora expresamente mencionada en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: el derecho de réplica que, por su menor impacto en términos de afectación de derechos, está llamado a tener un lugar muy destacado en el diseño del mapa de consecuencias jurídicas derivables del ejercicio de la libertad de expresión, y
- f) Minimización de las restricciones indirectas. Al interpretar y aplicar las disposiciones constitucionales y legales en la materia no debe olvidarse que la plena garantía de las libertades consagradas en los artículos 6º y 7º de la Carta Magna no sólo exige evitar restricciones injustificadas directas, sino también indirectas. La proscripción de restricciones indirectas tiene muchas derivaciones posibles, pero entre ellas está sin duda la que obliga a prestar especial atención a las reglas de distribución de responsabilidad al interior del

universo de sujetos implicados en la cadena de difusión de noticias y opiniones. Se trata, en otras palabras, de no generar dinámicas de distribución de responsabilidad entre ciudadanos, periodistas, editores y propietarios de medios de comunicación que lleven a unos a hallar interés en el silenciamiento o la restricción expresiva de los demás.<sup>101</sup>

En atención a los criterios antes mencionados, junto con los que se citaron a lo largo de este trabajo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha venido construyendo los alcances y límites de la libertad de expresión e información.

## Derecho internacional

A nivel internacional existen diversos instrumentos jurídicos suscritos por México que regulan la libertad de expresión, cuyo contenido normativo es muchas veces más amplio que la legislación interna. Recordemos que dichos instrumentos son, de acuerdo con los artículos 1º, primer párrafo, y 133 de la Constitución, normas internas de México estableciendo un bloque constitucional de derechos. El reconocimiento legal de esta garantía se establece principalmente en los siguientes instrumentos:

### a) *Declaración Universal de Derechos Humanos*<sup>102</sup>

Introduce grandes principios en materia de derechos humanos, mismos que han sido fuente de inspiración de numerosas Constituciones en el mundo, ejerciendo una muy poderosa influencia en la evolución del derecho internacional general. Respecto al tema de la libertad de expresión, el artículo 19 de la Declaración, ha sido muy relevante para el desarrollo de los derechos humanos. En gran parte, la importancia de esta disposición radica en que hace explícito el carácter complejo de la libertad de expresión, que requiere, a la vez, un espacio de protección frente a las molestias, pero que también supone la posibilidad de allegarse información, de recibirla de otras personas y transmitirla. Esto es importante porque para poder ejercer a plenitud la libertad de expresión hay que tener algo que decir, lo cual depende en buena medida de que tengamos acceso a fuentes de información que nutran nuestro criterio y permitan expandir nuestra libertad de expresión.<sup>103</sup> El texto del artículo 19 es el siguiente:

<sup>101</sup>LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA RESPONSABILIDAD POR INVASIONES AL HONOR DE FUNCIONARIOS U OTRAS PERSONAS CON RESPONSABILIDADES PÚBLICAS SÓLO PUEDE DARSE BAJO CIERTAS CONDICIONES, MÁS ESTRUCTURADAS QUE LAS QUE SE APLICAN EN EL CASO DE EXPRESIONES O INFORMACIONES REFERIDAS A CIUDADANOS PARTICULARES, tesis 1ª. CCXXI/2009, Novena Época, SCJN, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXX*, diciembre de 2009, p. 283.

<sup>102</sup>Adoptada y proclamada por la Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

<sup>103</sup>Miguel Carbonell “Notas sobre la libertad de expresión en México”, en Miguel Carbonell (comp.), *Problemas contemporáneos de la libertad de expresión*, Porrúa-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2004, p. 365.

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

De la disposición transcrita se desprende, como antes se apuntó, que el derecho a la información es un derecho de doble vía, característica trascendental cuando se trata de definir su exacto alcance: no protege únicamente a quien informa, sino que cubre también a los receptores del mensaje informativo, quienes pueden y deben reclamar de aquél, con fundamento en la misma garantía, una cierta calidad de la información.<sup>104</sup> Esta nueva idea sobre la libertad de expresión fue retomada más tarde por los artículos 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los que se ratifica:

- a) El derecho a no ser molestado a causa de las opiniones;
- b) El derecho de investigar;
- c) El derecho de recibir informaciones y opiniones, y
- d) El derecho de difundir tales informaciones y opiniones.

### b) *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*<sup>105</sup>

Rige prácticamente a todos los Estados del continente americano y establece en materia de libertad de expresión lo siguiente:

#### Artículo 19.

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
  - a) asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
  - b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

La disposición transcrita contempla los deberes y responsabilidades que implica el ejercicio de la libertad de expresión. Por otra parte, en el artículo 20, el Pacto contempla algunos de los límites a los que puede estar sometida la libertad de expresión,

<sup>104</sup>Cfr. Ernesto Villanueva, *Temas selectos de derecho de la información*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2004, p. 11.

<sup>105</sup>Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la ONU en su Resolución A/RES/2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966. El Pacto entró en vigor el 23 de marzo de 1976. México se adhirió al instrumento el 23 de marzo de 1981, lo promulgó el 30 de marzo y lo publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo del mismo año.



mismos que ya se observan en el artículo 13.5 de la Convención Americana. El artículo 20 del Pacto dispone:

1. Toda propaganda a favor de la guerra estará prohibida por la ley.
2. Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley.

### c) *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*<sup>106</sup>

Fue adoptada en el seno de la Organización de los Estados Americanos, meses antes que la Declaración Universal. De la Declaración Americana surgiría la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como Pacto de San José, del 22 de noviembre de 1969. El Pacto, ratificado por nuestro país, fue completado con dos protocolos: uno (de San Salvador) relativo a derechos económicos, sociales y culturales,<sup>107</sup> y otro relativo a la abolición de la pena de muerte.<sup>108</sup> En materia de libertad de expresión resulta relevante de la Declaración Americana el artículo 4.º:

Artículo 4.º. Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión, y de difusión del pensamiento por cualquier medio.

Sin duda, la búsqueda, recepción y difusión de la información quedan claramente establecidas. Se nota un modelo amplio y garante que permite al individuo no solamente poder allegarse de la información que desee, sino también poder recibir toda la que considere necesaria para formar la idea o el criterio deseado, además de que contempla la posibilidad de llevarla a un plano más amplio a través de los medios que cada persona considere pertinentes, y con esto hacer que su idea o su construcción teórica individual de pensamiento llegue a más lugares y sean más las personas que tengan acceso a un cúmulo variado y robusto de información.

### d) *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)*<sup>109</sup>

Es un instrumento esencial en materia de libertad de expresión. Así lo ha reconocido la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos al señalar que la Convención

<sup>106</sup>Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá, Colombia, el 2 de mayo de 1948.

<sup>107</sup>En vigor a partir del 16 de noviembre de 1999. México depositó su ratificación el 16 de abril de 1996.

<sup>108</sup>Firmado en Asunción, Paraguay, el 8 de junio de 1990, y en vigor desde el 28 de agosto de 1991. México se adhirió al instrumento el 20 de agosto de 2007.

<sup>109</sup>Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Entró en vigor el 18 de julio de 1978. México ratificó la Convención Americana el 24 de marzo de 1981 y se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de ese año.

Americana es el instrumento internacional más generoso en materia de libertad de expresión; por eso, los principios, regulaciones y resoluciones de otros sistemas de protección de los derechos humanos deben ser considerados como el piso desde el cual se deben establecer los criterios hemisféricos de protección.<sup>110</sup> Específicamente, la Convención consagra la libertad de pensamiento y de expresión en su artículo 13:

Artículo 13. Libertad de pensamiento y de expresión.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura, sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
  - a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
  - b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.
4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.
5. Estará prohibida por la ley toda propaganda a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

La disposición transcrita, además de contemplar la libertad de pensamiento y expresión, fija las restricciones a las que ésta puede estar sujeta, señalando que el ejercicio de este derecho no admite censura previa sino responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto o la reputación de los demás, o bien la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas. Además, no se puede restringir por vías o medios indirectos. Se debe mencionar también que en el artículo 14 de la Convención, se contempla el derecho de rectificación o respuesta, que tiene una necesaria relación con la libertad de pensamiento y de expresión, en virtud del cual toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de los medios de difusión tiene derecho a la rectificación de la información en las condiciones que establezca la ley.

<sup>110</sup>Corte IDH, Opinión Consultiva OC-5/85, párrafos 47, 48 y 50.

### e) *Convención sobre los Derechos del Niño*<sup>111</sup>

El objetivo de esta Convención es proteger a los niños, como grupo vulnerable que necesita de mayor atención por parte de las autoridades, reconociéndoles derechos para una adecuada protección y asistencia para su pleno desarrollo. La tendencia es que la protección al menor se dé en el ámbito internacional a través de la cooperación de cada Estado, procurando que la niñez se desarrolle tanto en el ámbito interno como en el global. Instaure la libertad de expresión como uno de los derechos de los menores en las siguientes disposiciones:

El primer párrafo del artículo 12 afirma:

Los Estados partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.

Por su parte, el párrafo primero del artículo 13 señala:

1. El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño.
2. El ejercicio de tal derecho podrá estar sujeto a ciertas restricciones, que serán únicamente las que la ley prevea y sean necesarias: *a)* para el respeto de los derechos o la reputación de los demás, *o b)* para la protección de la seguridad nacional o el orden público o para proteger la salud o la moral públicas.

### f) *Instrumentos internacionales complementarios*

Existen diversos documentos internacionales que sin tener la naturaleza de los tratados internacionales poseen un efecto jurídico relevante al momento de aplicar e interpretar los estándares previstos en estos últimos, así como para armonizar el derecho interno. Estos documentos se ubican dentro de lo que se conoce como *soft law*, es decir, instrumentos internacionales no vinculantes, pero que generan un estado de opinión de amplio y gradual consenso en torno a problemas que no pueden o no deben abordarse a través de instrumentos normativos formalmente vinculantes. Estas resoluciones de *soft law* constituyen una estrategia política en los organismos internacionales o en la costumbre internacional. En cualquier caso, las resoluciones reflejan la visión de

<sup>111</sup>Se adoptó en la ciudad de Nueva York el 20 de noviembre de 1989, y fue ratificado por México el 20 de noviembre de 1990.

la comunidad internacional, visión que no puede ser despreciada como si se tratara simplemente de una mera opinión.<sup>112</sup>

En el ámbito americano destaca la adopción de la Carta Democrática Interamericana,<sup>113</sup> la cual ha inspirado un desarrollo jurisprudencial relevante y contribuido a fortalecer el sistema regional de promoción y protección de los derechos humanos. En materia de libertad de expresión encontramos la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión y la Declaración de Chapultepec. Lo anterior muestra el avance progresivo en el desarrollo de los estándares internacionales en las últimas décadas y la importancia creciente de la armonización de la práctica y el derecho de los Estados.

### *g) Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, durante su 108º periodo ordinario de sesiones, en octubre de 2000, adoptó la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, en respaldo a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. La Declaración de Principios es un instrumento fundamental para la defensa de la libertad de expresión dentro del sistema interamericano, porque constituye una pauta hermenéutica del artículo 13 de la Convención Americana.

La Declaración consiste en un conjunto de 13 principios que detallan los requisitos de la libertad de expresión de acuerdo con el derecho y la jurisprudencia internacionales. Entre otras cosas, la Declaración resalta el carácter de derecho fundamental de la libertad de expresión y su importancia en una sociedad democrática. También se refiere la Declaración al derecho de acceso a la información pública; a la prohibición de la censura previa; el secreto profesional; señala los límites a la persecución penal por abusos de la libertad de expresión; aborda el tema de la pluralidad mediática, y muestra la necesidad de que el Estado se mantenga neutral respecto a los medios, por ejemplo en el tema de la asignación de publicidad oficial, que suele ser una vía indirecta de presionar a los medios. Finalmente, ante el clima de violencia que actualmente ha venido sufriendo el periodismo, es de destacar el principio 9, que dispone:

El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza, a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada.

<sup>112</sup>Cfr. Mauricio Iván del Toro Huerta, “El fenómeno del *soft law* y las nuevas perspectivas del derecho internacional”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VI, México, 2006, pp. 513 y ss.

<sup>113</sup>Aprobada en la primera sesión plenaria de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), celebrada el 11 de septiembre de 2001.

## h) Declaración de Chapultepec

Otro documento que si bien no es vinculante desde el punto de vista jurídico, pero que destaca como un importante referente en las discusiones sobre la libertad de expresión, es la Declaración de Chapultepec, adoptada por la Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión organizada por la Sociedad Interamericana de Prensa en marzo de 1994 en el Castillo de Chapultepec, en la ciudad de México, que congregó a líderes políticos, escritores, académicos, abogados constitucionalistas, directores de periódicos y ciudadanos de toda América, para redactar dicho documento que contiene diez principios fundamentales necesarios para que una prensa libre cumpla su papel esencial en la democracia.

La Declaración de Chapultepec se fundamenta en el presupuesto esencial de que no debe existir ninguna ley o acto de poder que coarte la libertad de expresión o de prensa, cualquiera que sea el medio de comunicación. Entre los principios que resaltan de esta Declaración se encuentra el 4o, que rechaza severamente las agresiones a los periodistas en los siguientes términos:

El asesinato, el terrorismo, el secuestro, las presiones, la intimidación, la prisión injusta de los periodistas, la destrucción del material de los medios de comunicación, la violencia de cualquier tipo y la impunidad de los agresores, coartan severamente la libertad de expresión y de prensa. Estos actos deben ser investigados con prontitud y sancionados con severidad.

## Bibliografía

- CARBONELL, Miguel, “Notas sobre la libertad de expresión en México”, en Miguel Carbonell (comp.), *Problemas contemporáneos de la libertad de expresión*, México, Porrúa-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004.
- \_\_\_\_\_ (comp.), *Constituciones históricas de México*, 2a. ed., Porrúa-UNAM, México, 2004.
- CARPZO, Jorge, “150 años de las Leyes de Reforma”, en *Revista de la Universidad de México*, nueva época, núm. 63, México, mayo de 2009.
- \_\_\_\_\_, “Constitución e información”, en Antonio María Hernández y Diego Valadés (coords.), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2003.
- CUEVA, Mario de la, *La Constitución de 5 de febrero de 1857*, México, UNAM, 2007.
- FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, *Los límites de la libertad de expresión*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Acta Constitutiva y de Reformas de 1847”, en Patricia Galeana (coord.), *México y sus constituciones*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- GAMAS TORRUCO, José, *México y la Constitución de Cádiz*, México, Archivo General de la Nación-UNAM, Museo de las Constituciones de México, 2012.

- GÓMEZ DE LARA, Fernando, “Estudios sobre la libertad de prensa en México”, en *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, núm. 26, México, Corte de Constitucionalidad de Guatemala-Procurador de Derechos Humanos de Guatemala-UNAM, 1997.
- GRANADOS CHAPA, Miguel Ángel, “Francisco Zarco. La libertad de expresión”, en *Revista de la Universidad de México*, nueva época, núm. 93, México, noviembre de 2011.
- GUZMÁN PÉREZ, Moisés, *Valladolid: ciudad de tertulias y asambleas*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México, Instituto de Investigaciones Históricas, disponible en [http://www.bicentenario.gob.mx/valladolid/index.php?option=com\\_content&view=article&id=66](http://www.bicentenario.gob.mx/valladolid/index.php?option=com_content&view=article&id=66).
- HERRERA PEÑA, José, *Raíces —históricas, políticas, constitucionales— del Estado mexicano*, México, disponible en <http://jherrerapena.tripod.com/bases/base0.html>.
- LUNA PLA, Issa y Ernesto Villanueva, Ernesto, *Régimen jurídico de la libertad de expresión en el siglo XIX*, Fundación para la Libertad de Expresión-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-UNAM, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- MEYER, Lorenzo, *El cactus y el olivo. Las relaciones de México y España en el siglo XX*, México, Océano, 2001.
- OVALLE FAVELA, José, “Los antecedentes del jurado popular en México”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XIII, núm. 39, México, septiembre-diciembre de 1980.
- RABASA, Emilio O., *Historia de las constituciones mexicanas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002.
- TOUSSAINT, Florence, “La libertad de imprenta en el siglo XIX. Dos casos emblemáticos: la Ley Lares y la Ley Zarco”, en Margarita Moreno-Bonet y María del Refugio González (coords.), *La génesis de los derechos humanos en México*, México, UNAM, 2006.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1979*, México, Porrúa, 1980.
- TORO HUERTA, Mauricio Iván del, “El fenómeno del *soft law* y las nuevas perspectivas del derecho internacional”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VI, México, 2006.
- VILLANUEVA, Ernesto, *Temas selectos de derecho de la información*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004.
- ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1956.

## Artículo 7º

### Trayectoria constitucional

#### 7º *Primera reforma*

*Diario Oficial de la Federación*: 11-VI-2013

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se reforma el artículo manteniendo la esencia de su redacción original, pero actualizándola en cuanto a circunstancias de avances de tecnología, por medio de la cual se da o restringe la circulación de las ideas y se garantiza la libertad de imprenta y de la libertad de opinión. En la reforma se especifica que a través de cualquier medio de difusión se prohíbe la restricción de este derecho por abusos de controles particulares u oficiales. Como en su redacción original, establece la prohibición a la censura y a coartar la libertad de difusión, en cuyo caso y por la redacción contemporánea del artículo 6º constitucional establece las restricciones a estas libertades.

## Artículo 8º

### Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

El derecho de petición, considerado como el derecho de toda persona de dirigir peticiones a cualquier órgano de gobierno, cobra relevancia como tal particularmente en el siglo XIX. No obstante, podríamos considerar algunos antecedentes virreinales sobre esta materia. Lo anterior si pensamos en el derecho que tuvieron los súbditos del rey de dirigir peticiones y súplicas a éste a través de los distintos órganos de gobierno que constituían el engranaje político de la monarquía. Fue común, por ejemplo, que los súbditos americanos solicitaran mercedes, cargos, rentas o prebendas al rey a través de las audiencias o gobernaciones.<sup>1</sup>

No obstante, aquellas peticiones se limitaban a aspectos prácticos, sin invadir aspectos que tuvieran que ver con la forma de gobierno indiano. Sin embargo, el antecedente más directo del derecho de petición lo encontramos en Inglaterra en la *Bill of Rights* de 1689, donde se señaló como un derecho de los súbditos presentar peticiones al rey, declarando como ilegal toda prisión o procesamiento de los peticionarios.<sup>2</sup> Mismos señalamientos empezarán a aparecer, tiempo después, en los textos constitucionales estadounidenses y franceses. La Constitución de Cádiz no fue muy explícita en esta materia, en su artículo 373 sólo señaló que todo español tenía el derecho a representar a las Cortes o al

<sup>1</sup>En la Novísima Recopilación española se asienta: “liberal se debe mostrar el rey en oír peticiones y querellas a todos los que a su corte vinieren a pedir justicia; porque el rey, según la significación de su nombre, se dice regente o regidor, y su propio oficio es hacer juicio y justicia, porque la celestial majestad recibe el poderío temporal”. Bartomeu Colom Pastor, *El derecho de petición*, Marcial Pons, Universidad de las Islas Baleares, Madrid, 1997, p. 21.

<sup>2</sup>Sobre la importancia de la carta de derechos inglesa véase Nazario González, *Los derechos humanos en la historia*, Edicions Universitat de Barcelona, Servei de Publicacions, Barcelona, 1998, pp. 33-40.

8º

### Sumario Artículo 8º

Introducción histórica <b>Luis René Guerrero Galván</b> y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	607
Texto constitucional vigente. . . . .	610
Comentario <b>David Cienfuegos Salgado</b> Introducción . . . . .	611
Evolución del derecho de petición en el constitucionalismo mexicano . . . . .	612
Exégesis y desarrollo jurisprudencial	620
Derecho de petición. . . . .	620
La petición debe ser formulada por escrito . . . . .	622
La petición deberá ser formulada de manera pacífica y respetuosa . . . . .	634
La petición hecha por correo electrónico . . . . .	638
El derecho de respuesta . . . . .	639
Acuerdo escrito . . . . .	640
Notificación al peticionario. . . . .	646
Debe recordarse el ámbito restringido de aplicación de esta ley . . . . .	650
Aceptación tácita de la petición . . . . .	651
Desarrollo legislativo del derecho de petición . . . . .	655
El derecho de petición en el constitucionalismo comparado . . . . .	657
El derecho de petición en el derecho internacional . . . . .	675
Bibliografía . . . . .	678
Trayectoria constitucional . . . . .	679



rey para reclamar la observancia de la Constitución.<sup>3</sup> El derecho explícito de petición no apareció sino hasta la Constitución española de 1837.

Algo similar pasó en el caso mexicano, mientras estuvo vigente la Constitución de Cádiz se aplicó el mismo texto mencionado, no obstante, en 1814, en plena Guerra de Independencia, la Constitución de Apatzingán declaró, en su artículo 37, que a ningún ciudadano debía coartársele la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública.<sup>4</sup> Como puede verse, si bien en este texto hay todavía limitantes a este derecho y persiste la herencia gaditana, se había avanzado al señalar el derecho de reclamo ante las autoridades. A pesar de esto, el derecho de petición no ganó mucho terreno en las décadas de 1820-1830, ni siquiera la Constitución de 1824 lo contempló. Habrá que esperar hasta la cuarta década del siglo XIX para que dicha prerrogativa obtuviera nuevos espacios.

Será en el Acta Constitutiva de Reformas de mayo de 1847, donde de forma explícita se ratifique el mencionado privilegio, en su artículo 2º se estableció que era derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el de petición y reunirse para discutir negocios públicos.<sup>5</sup> Con lo anterior se reconocía no sólo el derecho de participar en el gobierno, lo que sí se había retomado desde la Constitución de Cádiz, sino que se reconoció el mencionado derecho de petición al gobierno y se despenalizó la libertad de reunirse para discutir asuntos políticos, algo que todavía en las constituciones de los años veinte del siglo XIX aparecía como un delito.

Estos mismos puntos fueron retomados años más tarde, en 1856, en el artículo 23 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana.<sup>6</sup> No obstante, fue en el Proyecto de Constitución Política de ese mismo año, donde se detalló de forma más explícita el derecho de petición. En su artículo 29, se estableció como inviolable dicho privilegio “ejercido por escrito de una manera pacífica y respetuosa”,<sup>7</sup> señalando que en todas las peticiones elevadas a los órganos de gobierno se haría saber el resultado al peticionario. Así quedó asentado también en el artículo 8º de la Constitución de 1857:

Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito, de una manera pacífica y respetuosa; pero en materias políticas sólo pueden ejercerlo los ciudadanos de la República. A toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, y ésta tiene obligación de hacer conocer el resultado al peticionario.<sup>8</sup>

<sup>3</sup>Constitución Política de la Monarquía Española, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf>.

<sup>4</sup>“Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, Apatzingán, 1814, en *Textos fundamentales del constitucionalismo mexicano*, Miguel Ángel Porrúa, México 2014.

<sup>5</sup>Acta Constitutiva de Reformas sancionada por el Congreso extraordinario constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, 1847, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>.

<sup>6</sup>Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, 1856, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1856.pdf>.

<sup>7</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo I: “Textos previos, comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 1-15”, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, México, 2012, p. 813.

<sup>8</sup>Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

Dicho artículo fue el antecedente directo del texto constitucional de 1917, sobre la misma materia, que permaneció casi sin cambios desde 1856. La importancia del derecho de petición fue tal y era tan común para entonces que ni siquiera el establecimiento del Segundo Imperio pudo derogarlo. El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, en 1865, ordenó también en su artículo 8º como un derecho de todo mexicano el obtener audiencia del emperador y presentarle sus peticiones y quejas.<sup>9</sup> Sin embargo, se agregó al texto: “Al efecto ocurrirá a su gabinete en la forma dispuesta por el reglamento respectivo”, con lo cual, se hacía remisión expresa a un ordenamiento secundario para poder cumplir con los requisitos exigidos para el ejercicio del derecho reconocido.<sup>10</sup>

A pesar de esto, el triunfo de los liberales y el derrocamiento del gobierno de Maximiliano volvió a dar toda su fuerza a la Constitución de 1857, razón por la cual su artículo 8º volvió a recuperar toda su vigencia. El texto permaneció así durante todo el último tercio del siglo y a inicios del XX la Revolución Mexicana lo reivindicó y actualizó como parte de sus demandas. Como se aprecia en el texto constitucional de 1917, casi se retomó íntegro el artículo 8º constitucional de 1857. Pasaría tiempo para que el derecho de petición ganara nuevos espacios en los textos jurídicos mexicanos.

<sup>9</sup>Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1865.pdf>.

<sup>10</sup>David Cienfuegos Salgado, *El derecho de petición en México*, UNAM-IJ, México, 2004, p. 11, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1336/4.pdf>.

## Artículo 8°

Texto constitucional vigente

8° *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.<sup>11</sup>

<sup>11</sup>Artículo original, *DOF*: 05-02-1917.

## Artículo 8º

Comentario por **David Cienfuegos Salgado**

### Introducción

8º

La figura consagrada en el artículo 8º constitucional ha sido recurrentemente denominada derecho de petición, soslayando siempre el correlato derecho de respuesta. Ambos, derecho de petición y de respuesta, encuentran específicas identidades que la interpretación constitucional ha puesto en la mesa de los doctrinarios mexicanos, aunque su discusión no se ha dado, y, en cambio, se ha preferido siempre la primera denominación para representar los conceptos contenidos en el artículo 8º Precisamente, este comentario se basa en las interpretaciones que los tribunales federales mexicanos han hecho acerca del contenido del referido artículo, a la vez que ofrece un panorama general de la evolución del derecho de petición en el constitucionalismo mexicano, la referencia en instrumentos internacionales y en legislaciones extranjeras, así como algunas reflexiones generales sobre este derecho en México.

En principio debe señalarse que la voz petición denota una solicitud (del latín *petere*, dirigirse hacia un lugar, solicitar) y se admiten diversas acepciones, lo cual evidencia un carácter plurívoco.

Jurídicamente se entiende como un derecho relacionado con la obligación que tiene el Estado de permitir al ciudadano elevar ante los diversos órganos de gobierno una solicitud. En este mismo sentido, el derecho de petición puede considerarse como el derecho que tienen los habitantes de nuestro país de dirigir peticiones a cualquier órgano o servidor públicos. La anterior definición no incluye elementos particulares que caracterizan la definición del derecho de petición en otros sistemas jurídicos. Así, por ejemplo, en España la doctrina ha definido el derecho de petición como “el derecho de los ciudadanos de dirigir peticiones a los poderes públicos que señalen las leyes, sobre las materias de su competencia, cuando no son titulares de derechos subjetivos o de intereses legítimos”.<sup>12</sup> En ese mismo país, a inicios del siglo pasado, en 1916, se exponía la siguiente definición: “La facultad que tiene todo español para dirigir peticiones individual o colectivamente al Rey, a las Cortes, y a las autoridades, conforme al artículo 13 de la Constitución política del Estado”.<sup>13</sup>

En Francia, Leon Duguit señaló que el de petición: “es el derecho que pertenece al individuo de dirigir a los órganos o agentes públicos un escrito exponiendo opiniones,

<sup>12</sup>Bartomeu Colom Pastor, *op. cit.*, p. 39.

<sup>13</sup>Marcelo Martínez-Alcubilla (dir.), *Diccionario de la administración española. Compilación de la novísima legislación de España en todos los ramos de la Administración Pública*, tomo V, Madrid, 1916, p. 671 (voz “derecho de petición”).

demandas o quejas”.<sup>14</sup> Adhemar Esmein lo concibe como: “el derecho de los individuos de dirigir quejas, reclamaciones u observaciones tanto a las autoridades encuadradas en el Poder Ejecutivo, cuanto a las asambleas legislativas”.

Sobre el origen de la institución hemos señalado que algunos autores consideran que la raíz latina común de la denominación del derecho de petición, adoptada en los diversos sistemas jurídicos occidentales, sugiere un origen remoto, sea en el derecho romano, sea en el canónico. Dicha hipótesis encuentra apoyo en los *rescriptos* que eran respuestas tanto del emperador como de autoridades eclesiásticas a las peticiones, súplicas o consultas de los súbditos o fieles.<sup>15</sup>

La inclusión formal del derecho de petición se dará, en forma indirecta, en la Carta Magna de Juan sin Tierra, en 1215. Más tarde, en la *Petition of rights* de 1628 se reconocieron la mayoría de las libertades públicas de los ingleses. Y en el *Bill of Rights* de 1689 quedaría definitivamente consagrado el derecho de petición al establecerse: “Que es derecho del ciudadano dirigir una petición al rey, y que todo encarcelamiento y enjuiciamiento como consecuencia de esa petición son ilegítimos”.

La historia de la institución es diversa y rica, pues cada sistema jurídico muestra una evolución peculiar que atiende a sus avatares constitucionales y, dada la vinculación del tema con los derechos de naturaleza política, muestra en forma fehaciente el régimen político que le dio forma.

En el sistema jurídico mexicano, el derecho de petición sólo puede desarrollarse a partir del análisis que se haga de la labor interpretativa de los tribunales federales, quienes se encargan de analizar y aplicar el dispositivo constitucional en el que se consagra este derecho, tal y como veremos en el quinto apartado de este comentario.

## Evolución del derecho de petición en el constitucionalismo mexicano

En México encontramos claros antecedentes de la adopción del derecho de petición desde los primeros esbozos del constitucionalismo nacional. Así, en la primigenia Constitución de Apatzingán de octubre de 1814, el artículo 27 disponía que no se podría coartar a ningún ciudadano la facultad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública.

No pocas plumas dedicaron sus esfuerzos a implantar dentro del catálogo de derechos constitucionales, el derecho de petición. Así, en 1840, el diputado José Fernández Ramírez, miembro de una Comisión encargada de reformar la Constitución, expresó en su voto particular el derecho de petición, aunque limitándolo al caso de iniciativa de leyes:<sup>16</sup>

Todo ciudadano mexicano, en mi dictamen, puede dirigir sus proyectos y peticiones en derecho a la secretaría de la Cámara de Diputados, para que ésta los pase a la Comisión

<sup>14</sup>Leon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Ancienne Librairie Fontemoing & Cie., París, 1925, pp. 440. Citado en *Nueva enciclopedia jurídica*, tomo XIX, p. 735.

<sup>15</sup>Véase David Cienfuegos Salgado, *op. cit.*, 2004, p. 4.

<sup>16</sup>Isidro Montiel y Duarte, *Estudios sobre garantías individuales*, Porrúa, México, 1979, pp. 286 y 287.

que establece la segunda parte del artículo 29 de la tercera ley constitucional, que deberá quedar para sólo este fin. Las iniciativas hechas por los diputados, gobierno, corte de justicia en su caso, y juntas departamentales, deberán quedar expeditas y libres de aquel trámite, y sólo estarán sujetas al de que se oiga a la mencionada corte de justicia, cuando se hagan por los otros Poderes, en asuntos pertenecientes a este Ramo, así como también se oirá a las juntas departamentales sobre cobro de contribuciones o impuestos.

Eran ya los primeros pasos. Más tarde, en 1847, Mariano Otero suscribe un voto particular que permitirá fijar de manera definitiva el derecho de petición en el Acta Constitutiva y de Reformas del mismo año:<sup>17</sup>

A mi juicio, en la Constitución, después de fijar la base, sólo deben determinarse las prerrogativas inherentes a esa cualidad, y el artículo 2º que yo propongo, establece que el derecho de ciudadanía trae consigo el de votar en las elecciones populares, el de ejercer el de petición, el de reunirse para discutir los negocios públicos, y finalmente, el de pertenecer a la guardia nacional, todo conforme a las leyes. De estas tres últimas prerrogativas no se había hecho mención en ninguna de nuestras anteriores Constituciones, y sin embargo son de la mayor importancia. Si toda la teoría de la democracia representativa se redujera a llamar al pueblo un día para que eligiera sus mandatarios y les abandonara después la dirección de los negocios, sería cierto, como algunos escritores pretenden, que el sistema representativo no había podido reemplazar a las antiguas formas; mientras que dejando al pueblo la constante participación y dirección de los negocios públicos por los medios pacíficos de la discusión, se coloca a los representantes bajo el influjo de sus propios comitentes, a los negocios bajo el poder de la opinión pública; y de esta manera la acción tranquila y razonada del pueblo sustituye con mil ventajas al embate de las pasiones de la multitud, engañada en el foro por las intrigas de la ambición o por la fascinadora elocuencia de los tribunos. Aun bajo los gobiernos monárquicos donde el elemento democrático está sujeto a mil trabas, y subordinada a otros diversos Poderes, se admira cómo la mayoría, ayudada de estos resortes poderosos, llega a tomar la dirección de los negocios y avanza todos los días en grandeza y en poder. Estos medios son de esencia en el sistema representativo.

El texto con que se consagra el derecho de petición es limitativo en tanto que únicamente puede ser ejercido por los ciudadanos, y aparece junto a otros derechos cívicos: votar en elecciones, asociarse o reunirse para discutir asuntos públicos y pertenecer a la guardia nacional.

En plena Revolución de Ayutla, y como preludeo ya de la reforma liberal, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana señalaría en su numeral 23: “Son derechos de los ciudadanos: ejercer el de petición...”. El proyecto de Constitución de junio de 1856, universalizaría este derecho al establecer que:

Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito de una manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo pueden ejercerlos los ciudadanos de la República. En toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido. Las

<sup>17</sup>*Ibidem*, p. 288.

que se eleven al Congreso federal serán tomadas en consideración según prevenga el reglamento de debates; pero cualquier diputado puede hacer conocer el objeto de ellas, y si fueren de la competencia del Congreso, pedir que se pasen a una Comisión o que se discutan desde luego. En todo caso se hará conocer el resultado al peticionario.

El debate del proyecto de 1856 culminó con la adopción de un texto que excluyó las disposiciones relativas a las peticiones que se hicieran al cuerpo legislativo. Estamos en presencia, debe recalcar, del predominio de la corriente liberal, y por ende, se soslayan las posiciones conservadoras que verían este dispositivo como un resquebrajamiento o ataque a la autoridad, considerada legítima, del Estado. El texto aprobado para el numeral 8º fue el siguiente:

Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito, de una manera pacífica y respetuosa; pero en materias políticas sólo pueden ejercerlo los ciudadanos de la República. A toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, y ésta tiene la obligación de hacer conocer el resultado al peticionario.<sup>18</sup>

En el camino quedó la segunda parte del proyecto, relativa a las peticiones dirigidas al Congreso federal.<sup>19</sup> Durante la efímera vigencia del Imperio Mexicano de Maximiliano de Habsburgo, el Estatuto Provisional del Imperio señaló que “todo mexicano tiene derecho para obtener audiencia del emperador y para presentarle sus peticiones y quejas. Al efecto ocurrirá a su gabinete en la forma dispuesta por el reglamento respectivo”. Puede advertirse que se hace remisión expresa a un ordenamiento secunda-

<sup>18</sup>Sobre este texto señaló Montiel y Duarte: “El artículo constitucional contiene una regla general con su excepción; y otra también general sin excepción ninguna. La primera puede reducirse a estos términos: todo hombre sea o no ciudadano, o sea nacional o extranjero, puede ejercer en todo el territorio mexicano el derecho de petición, con tal de que no tenga por objeto ninguna materia política, y de que éste lo ejerza por escrito, de una manera pacífica y respetuosa. ¿Quiere esto decir por ventura, que el derecho de petición no puede ser ejercido de palabra? Evidentemente que sí, y la razón de ser de esta prescripción de forma, puede comprenderse calculando los inconvenientes que tendría esta manera de ejercitar el derecho de petición por una multitud más o menos numerosa. De este modo por prescripción constitucional, no podemos presentar peticiones de palabra, ni colectiva ni individualmente por regla general. La excepción de esta regla es que cuando el objeto de la petición tenga un roce íntimo e inmediato con las materias políticas, entonces no puede ejercerlo sino el ciudadano mexicano; de modo que lo que antes era un derecho puramente político, vino a ser dividido por la Constitución de 57 en dos clases de derechos: una es la del que se llama derecho natural de todo hombre, y es el que puede ser ejercido por cualquiera indistintamente en materia que no sea política; y otra la del que rigurosamente debe llamarse derecho político, y es el que sólo puede ser ejercido en materia política por el ciudadano mexicano, con la calidad naturalmente de que la petición sea por escrito y dirigida de una manera pacífica y respetuosa, ya sea uno, ya sean muchos los individuos que ejerciten tal derecho. La segunda regla general es que toda autoridad, sin distinción alguna, tiene el preciso deber de acoger las peticiones escritas que se le hagan, y de dictar sobre ellas una resolución escrita, que tendrá obligación de hacer conocer al peticionario.” Montiel y Duarte, *op. cit.*, pp. 289-290.

<sup>19</sup>Montiel y Duarte apunta: “Esta parte del proyecto de Constitución fue reprobada por 61 votos contra 21; y como el artículo 65 de la Constitución no da el derecho de iniciar leyes sino sólo al presidente de la Unión, a los diputados al Congreso federal y a las legislaturas de los Estados, parece conforme a su espíritu que la segunda parte del artículo 8º de la Constitución no se entienda en el sentido de que cualquiera pueda dirigir iniciativas al Poder Legislativo. No se entienda por esto que el interés individual no puede hacer llegar sus quejas y gestiones al Poder Legislativo; muy por el contrario, los miécoles de cada semana están destinados exclusivamente al despacho de los negocios de particulares, que a diferencia de los generales, tienen que pasar antes por el intermedio de la comisión de peticiones.” *Ibidem*, pp. 290-291.

rio para poder cumplir con los requisitos exigidos para el ejercicio del derecho reconocido, el cual además quedaba limitado a las peticiones que se hicieran al emperador. Afortunadamente las diversas vicisitudes europeas y la persistente resistencia mexicana, culminarían con la desaparición de todo el sistema jurídico imperial, desaparición que queda sellada con el fusilamiento del espurio emperador en Querétaro.

Con la desaparición del ordenamiento imperial quedaba intocado el contenido de la Carta Constitucional de 1857, que había consagrado el derecho de petición. Sin embargo, quedaba pendiente la principal recomendación para que el dispositivo se perfeccionara: una ley orgánica que marcara con precisión los términos para hacer conocer al peticionario del acuerdo recaído a su petición y la pena en que se incurre cuando transcurre el plazo, sin que la autoridad hubiere acordado.<sup>20</sup>

Puede advertirse la gran similitud que el texto de 1857 tiene con el vigente. No debe olvidarse que el proceso de reformas, que a la postre concluiría con la promulgación de una nueva Constitución en 1917, utilizaría en el texto del Proyecto, muchos de los contenidos de la entonces vigente Constitución de 1857. En el caso del artículo 8º, el Proyecto señaló:

Artículo 8º. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de una 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 que tiene obligación de hacerlo conocer en breve término<sup>21</sup> al peticionario.

El texto del Proyecto, salvo tres pequeños detalles (que aparecen resaltados) es el mismo que actualmente está vigente en nuestro país, y al que, como veremos, los tribunales federales han dedicado una abundante atención. En cambio, la doctrina mexicana poco se ha ocupado de tal dispositivo. Hay que destacar que, en nuestro país, la mayoría de las referencias doctrinales se dan en el contexto constitucional, y sin embargo, acuden a elementos administrativos para explicitar la institución, lo cual no deja de resultar paradójico.

En la actualidad el derecho de petición puede encontrarse en dos tipos de ordenamientos constitucionales: el federal y los de las entidades federativas.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son tres los artículos que se ocupan de regular la institución. El primero y más conocido de los dispositivos constitucionales es el 8º:

Artículo 8º. 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

<sup>20</sup>*Idem.*

<sup>21</sup>La redacción incluye “en breve término” “para evitar el subterfugio de los funcionarios que afirmaban que oportunamente contestarían a una petición presentada, sin que por ello hubiere violación de garantías, porque no se fijaba término a su obligación de contestar”. Cabe destacar sin embargo, que la Comisión reconoció que dada la variedad de supuestos que podían plantearse en una petición, no resultaba adecuado fijar un término común. Juventino V. Castro, *Lecciones de garantías y Amparo*, Porrúa, México, 1974, p. 104.



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.

*Prima facie* se advierte que la primera parte del texto constitucional exige únicamente respeto al derecho de petición de los gobernados, o de los ciudadanos mexicanos tratándose de materia política. Sin embargo, la segunda parte del artículo 8º se ocupa del derecho de respuesta: una garantía otorgada al ciudadano en virtud de la cual se exige que la autoridad haga recaer un acuerdo escrito y que éste se dé a conocer en breve término al peticionario. El artículo 9º constitucional también se ocupa del derecho de petición:

Artículo 9º [...] 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 violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

Finalmente el artículo 35 constitucional en su V fracción, se ocupa del derecho de petición, como una de las prerrogativas de los ciudadanos mexicanos:

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano: V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

En tal tesitura, es válido afirmar, que existen dos instituciones distintas, reguladas ambas en el artículo 8º: el derecho de los habitantes de la República Mexicana a hacer una petición a las autoridades y el derecho de los mismos a obtener una respuesta a sus peticiones. Ello conlleva dos obligaciones expresamente consignadas en el texto constitucional: por una parte, la obligación de las autoridades para respetar el ejercicio de tal derecho de petición, y por otra, la obligación de dar respuesta a las peticiones formuladas por los ciudadanos.

Por cuanto hace a las constituciones locales, encontramos que muchas de ellas carecen de un apartado dogmático y hacen un reenvío a los derechos consagrados en la Constitución federal. Sin embargo, algunas constituciones se han ocupado del derecho de petición en forma expresa, como queda asentado en la siguiente revisión.

*Chihuahua.* En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, que reforma la de 25 de mayo de 1921, se prevé en el artículo 7º: “La autoridad ante quien se ejerza el derecho de petición en los términos del artículo 8º de la Constitución Federal, comunicará su proveído al peticionario a más tardar dentro de los quince días hábiles siguientes a la presentación del escrito, salvo lo que disponga la ley para casos especiales”.

*Coahuila.* En la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, en el Título Primero, “Del Estado y sus habitantes”, encontramos que, en el capítulo dedicado a las obligaciones y derechos de los habitantes, el artículo 17 establece:

Los habitantes del Estado tienen, además de los derechos concedidos en el Capítulo I de la Constitución General de la República, los siguientes:... III. A ejercer el derecho de petición ante las autoridades del Estado debiendo éstas contestar dentro de un plazo máximo de quince días, contados desde la fecha en que se reciba la petición, siempre que se hagan conforme a la ley y cuando ésta no marque término.

*Durango.* La Constitución Política de Durango, dedica el artículo 11 al derecho de petición, con una regulación en extenso:

Los servidores públicos estatales y municipales respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa. // La autoridad a quien se haya formulado está obligada a recibir y dar respuesta a toda petición, de manera motivada y fundada, dentro del término que señale la ley y que en ningún caso excederá de treinta días hábiles, contados a partir de la fecha en que se presentó la solicitud. // La ley regulará los casos en los que, ante el silencio de la autoridad, la respuesta a la petición se considere en sentido afirmativo, y las sanciones que procedan.

*Guanajuato.* La Constitución del Estado de Guanajuato, prescribe en el segundo párrafo de su artículo 2º, adicionado en agosto de 2014:

Los servidores 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 mexicanos. 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.

*Hidalgo.* La Constitución Política del Estado de Hidalgo, prevé en su artículo 4º bis:

El derecho de petición será atendido por los servidores públicos, cuando se formule por escrito o por los medios que al efecto prevenga la Ley, de manera pacífica y respetuosa. // A toda petición, deberá recaer un acuerdo escrito de la Autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer al peticionario en breve término.

*Nuevo León.* En el caso de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, en el Título I, denominado De los Derechos del Hombre, encontramos una redacción similar a la de los artículos 8º y 9º del texto de la Constitución federal:

Artículo 8º. Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito de una manera pacífica y respetuosa; pero en materias políticas sólo pueden ejercerlo los ciudadanos del Estado. A toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la Autoridad a quien se haya dirigido, y ésta tiene la obligación de hacer saber en breve término el resultado al peticionario. Artículo 9º. A nadie se le puede coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos mexicanos pueden hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del Estado. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar. No se considerará ilegal y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que

tenga por objeto hacer peticiones o presentar protestas por actos de alguna Autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desea.

*Oaxaca.* Llama la atención, por la redacción empleada y por los plazos que señala, el artículo 13 de la Constitución de Oaxaca, de 4 de abril de 1922, que es del tenor siguiente:

Ninguna ley ni autoridad podrá limitar el derecho de petición, con tal que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa. En asuntos políticos, sólo podrán ejercerlo los ciudadanos de la República. La autoridad a quien se dirija la petición tiene la obligación de contestarla por escrito en el término de diez días, cuando la ley no fije otro, y hacer llegar desde luego su respuesta al peticionario.

*Puebla.* En la Constitución del Estado de Puebla, el artículo 138 señala: “La Autoridad, ante quien se ejerza el derecho de petición, dictará su proveído por escrito y lo hará saber al peticionario dentro del término de ocho días hábiles”.

*Quintana Roo.* La Constitución Política del Estado de Quintana Roo, en el Título Segundo, De las Garantías Individuales y Sociales, Capítulo I, De las Garantías Individuales, consigna en los artículos 17 y 18 los derechos de petición y de respuesta:

Artículo 17. Los servidores y empleados públicos, estatales o municipales, acatarán el derecho de petición, cuando se ejercite por escrito, respetuosa y pacíficamente. En materia política sólo los ciudadanos mexicanos usarán de esta prerrogativa. A toda petición recaerá en breve término contestación al interesado. Artículo 18. El derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con objeto lícito, no está sujeto a restricciones. La disposición de esta facultad es exclusiva del ciudadano mexicano en asuntos políticos. Ninguna reunión armada puede deliberar. No se reputará ilegal ni podrá ser disuelta una asamblea o reunión cuyo objeto sea formular peticiones o presentar protesta por actos de autoridad, a condición de no proferir injurias contra ésta, ni de acudir a violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en determinado sentido.

*Sinaloa.* En la Constitución del estado de Sinaloa, se prevé en el artículo 142 la regla genérica para cumplimentar el derecho de petición: “Cuando las leyes no señalen término, se entenderá el de diez días para que la autoridad ante quien se ejerza el derecho de petición dicte el proveído respectivo”.

*Tabasco.* En el estado de Tabasco, la Constitución local prevé en el artículo 7º que son derechos de los ciudadanos tabasqueños: “IV. Ejercer el de petición por escrito, en forma pacífica y respetuosa; a toda petición la autoridad ante quien se ejercite, dictará su proveído dentro de quince días hábiles cuando las leyes no señalen otros términos”.

*Tlaxcala.* La Constitución Política del Estado de Tlaxcala, establece en el artículo 19 un listado enunciativo, mas no limitativo, de los derechos humanos, entre ellos:

IV. Ejercer ante las autoridades estatales y municipales, el derecho de petición, en los términos y condiciones establecidos en el artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los titulares y encargados de las dependencias de los poderes del Estado, organismos autónomos y municipios, deberán en un término que no exceda de treinta días hábiles contados a partir de la fecha en que un particular ingrese su petición por escrito, de responder en la misma forma el acuerdo derivado de su petición. // Las leyes respectivas determinarán las salvedades o excepciones especiales.

*Veracruz de Ignacio de la Llave.* La Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de 3 de febrero de 2000, se ocupa de los derechos de petición y de respuesta en el artículo 7°, ubicado en el capítulo II, denominado De los Derechos Humanos:

Artículo 7°. Toda persona podrá ejercer el derecho de petición ante las autoridades del Estado, de los municipios, así como de los organismos autónomos, los cuales estarán obligados a dar respuesta escrita, motivada y fundada, en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días hábiles. La ley regulará los casos en los que, ante el silencio de la autoridad administrativa, la respuesta a la petición se considere en sentido afirmativo.

*Zacatecas.* La Constitución Política del Estado de Zacatecas prescribe, en su artículo 29:

La autoridad ante la cual se haya ejercido el derecho de petición en los términos del artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tendrá la obligación de comunicar su acuerdo al peticionario dentro de los treinta días hábiles siguientes a la presentación del escrito, salvo lo dispuesto por la ley para casos especiales.

A pesar de las variantes que pudiéramos encontrar, tales matices deben entenderse que otorgan mayores derechos, dado que por un principio de supremacía constitucional las constituciones estatales no pueden limitar los derechos consagrados en el texto federal. Así, la Constitución de Coahuila impone a la autoridad el deber de responder en 15 días; la de Veracruz en un máximo de 45 días, pero además en este último caso, la respuesta deberá ser escrita, fundada y motivada. Es decir, se garantiza un derecho de respuesta que no contraría el principio de legalidad. Llama la atención, en el caso de la Constitución veracruzana, la remisión a una ley que regule el silencio de la autoridad administrativa, dado que fue el primer texto constitucional que se ocupó de tal detalle, relacionando el derecho de petición al ámbito del derecho administrativo. En la actualidad la Constitución de Durango prevé similar supuesto y algunas otras constituciones locales remiten a las leyes para casos especiales o excepcionales.

## Exégesis y desarrollo jurisprudencial

Han sido los tribunales federales mexicanos los que han ido construyendo un cuerpo de doctrina jurisprudencial para señalar los límites y alcances del derecho consagrado en el artículo 8º constitucional. En el presente comentario distinguimos entre el derecho de petición y el de respuesta.

### Derecho de petición

El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito se ha inclinado por considerar el derecho de petición, incluido el de respuesta, dentro de la esfera de los derechos de seguridad jurídica al resolver:

PETICIÓN, DERECHO DE. El artículo 8º constitucional protege en principio *la garantía de seguridad legal* de los ciudadanos relativa a que sus peticiones serán resueltas, pero ello incluye también la protección del derecho de los particulares a ser informados del estado que guardan sus instancias cuando éstas deban sujetarse a un trámite prolongado, pues el precepto constitucional que se analiza, expresamente establece que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a la que se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.<sup>22</sup>

Nótese en la redacción que el tribunal se refiere al derecho de estar o ser informado en relación con el trámite de la instancia presentada por el peticionario. Esta interpretación, que tangencialmente se ocupa de otra garantía o derecho poco desarrollado, sirve para presumir, de inicio, la importancia del de petición como medio de ejercicio, y si se quiere de defensa, de otros derechos reconocidos constitucionalmente. Ejemplo de lo anterior sería el criterio del Cuarto Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito, que señala:

DERECHO DE PETICIÓN. SU RELACIÓN DE SINERGIA CON EL DERECHO A LA INFORMACIÓN. [...] Ambos derechos, reconocidos además en tratados internacionales y leyes reglamentarias, se encuentran vinculados y relacionados en la medida que garantizan a los gobernados el derecho, no sólo a que se les dé respuesta a sus peticiones por escrito y en breve término, sino que se haga con la información completa, veraz y oportuna de que disponga o razonablemente deba disponer la autoridad, lo que constituye un derecho fundamental tanto de los individuos como de la sociedad.<sup>23</sup>

Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ha considerado en los derechos consagrados constitucionalmente, como es el caso del de petición, que deben interpretarse de manera que resulten eficaces y no se queden en el ámbito de lo teórico. Tal concepción tiene por finalidad el dotar de efica-

<sup>22</sup>SJF7, tomo CCV-CCXVI, sexta parte, p. 358.

<sup>23</sup>Apéndice 1917-septiembre 2011, tomo I, p. 2279. Tesis: 973.

cia a la Constitución y “a la esencia de nuestro sistema democrático”.<sup>24</sup> Este tribunal federal reitera la vinculación entre los derechos de petición e información, y objetiviza el tipo de información: “exacta y precisa.” Aunque no es motivo de estudio, debe advertirse la estrecha relación que conserva el ejercicio del derecho de petición con el de información. Baste la remisión al texto del Código Contencioso Administrativo colombiano; ahí, llega a confundirse el derecho de petición con el de acceso a la información que guarda el Estado.

En el ámbito jurisdiccional, el derecho de petición también ha encontrado cabida. El Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito ha considerado que la principal finalidad que en tal supuesto tiene el derecho de petición es la de evitar que los gobernados se *hagan justicia por propia mano*; el fin último del derecho de petición ante los órganos judiciales tiende a desplazar la venganza privada.<sup>25</sup>

Más recientemente, el Primer Tribunal Colegiado en materia civil del Sexto Circuito, al resolver el Amparo en revisión 60/2014, en marzo de 2014, señaló:

DERECHO DE PETICIÓN. LAS AUTORIDADES JURISDICCIONALES SE ENCUENTRAN VINCULADAS A SU CUMPLIMIENTO. El derecho de petición tutelado en el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos implica la obligación de la autoridad de dictar el acuerdo correspondiente a la solicitud elevada y darlo a conocer en breve término al solicitante, es decir, lo que se pretende constitucionalmente es garantizar el derecho de los particulares a obtener respuesta a sus peticiones en breve término; lo que se refiere no sólo al resultado final de las peticiones formuladas sino, además, a los trámites que se vayan cumpliendo en los casos en que la ley requiera la sustanciación de un procedimiento. El mencionado imperativo constitucional, no distingue la clase de autoridades, por lo que no puede establecerse legalmente la exclusión de las de índole jurisdiccional, pues si el legislador no lo hizo fue porque estimó que éstas también pueden incurrir en violación a ese derecho fundamental; consecuentemente, se encuentran vinculadas a dar cumplimiento al derecho de petición tutelado en el citado artículo 8º.<sup>26</sup>

Ahora bien, para gozar de la protección que otorgan los tribunales federales la petición debe ceñirse a ciertos requisitos, con algunos presupuestos básicos. Tales requisitos si bien no se corresponden con una idea lógica e indispensable del derecho de petición, encuentran justificación en clave del artículo 8º constitucional. A este respecto debe señalarse que estos presupuestos no deben entenderse como requisitos distintos de los señalados en el texto constitucional, sino simplemente como contenido de éstos. Y esto se refuerza por la tesis sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte, al señalar que “el artículo 8º constitucional no subordina la contestación ni aspecto otro alguno de la garantía de petición, a que los solicitantes hayan o no cumplido con determinados requisitos reglamentarios”.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> SJF7, tomo CCVII-CXXXII, sexta parte, p. 118.

<sup>25</sup> SJF8, tomo X/julio, p. 394.

<sup>26</sup> GSJF10, libro 13, diciembre de 2014, tomo I, p. 812. Tesis: VI.Io.C.1 CS (10a.)

<sup>27</sup> 4 SJF6, tomo tercera parte, XIX, p. 63.

De igual manera, orienta el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en materia penal y administrativa del Vigésimo Primer Circuito:

DERECHO DE PETICIÓN. SUS ELEMENTOS. El denominado “derecho de petición”, acorde con los criterios de los tribunales del Poder Judicial de la Federación, es la garantía individual consagrada en el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en función de la cual cualquier gobernado que presente una petición ante una autoridad, tiene derecho a recibir una respuesta. Así, su ejercicio por el particular y la correlativa obligación de la autoridad de producir una respuesta, se caracterizan por los elementos siguientes: A. La petición: debe formularse de manera pacífica y respetuosa, dirigirse a una autoridad y recabarse la constancia de que fue entregada; además de que el peticionario ha de proporcionar el domicilio para recibir la respuesta. B. La respuesta: la autoridad debe emitir un acuerdo en breve término, entendiéndose por éste el que racionalmente se requiera para estudiar la petición y acordarla, que tendrá que ser congruente con la petición y la autoridad debe notificar el acuerdo recaído a la petición en forma personal al gobernado en el domicilio que señaló para tales efectos, sin que exista obligación de resolver en determinado sentido, esto es, el ejercicio del derecho de petición no constriñe a la autoridad ante quien se formuló, a que provea de conformidad lo solicitado por el promovente, sino que está en libertad de resolver de conformidad con los ordenamientos que resulten aplicables al caso, y la respuesta o trámite que se dé a la petición debe ser comunicada precisamente por la autoridad ante quien se ejercitó el derecho, y no por otra diversa.<sup>28</sup>

Como podrá advertirse más adelante, si bien no hay mayor exigencia constitucional, un principio básico de eficacia obligará al órgano de la administración o al servidor público a contestar al peticionario en exigencia de documentos, datos o cualquier otro material que sirva a los efectos de resolver sobre su petición. Esta forma de actuar no entraña violación del precepto constitucional, siempre que en forma reglada esté establecido tal procedimiento.

Hecha tal aclaración pasamos al análisis de los requisitos y presupuestos del derecho de petición.

### La petición debe ser formulada por escrito

La primera exigencia constitucional es que el órgano o funcionario estatal conozca de la petición por escrito. ¿Qué debe entenderse en este caso de la redacción *por escrito*? Conforme al uso de la lengua española se entiende escrito como la *carta, documento o cualquier papel manuscrito, mecanografiado o impreso*; también se refiere a una *obra o composición científica o literaria*. Es frecuente que se entienda lo escrito como aquello que se comunica por medio de la escritura, y así cuando se dice *tomar una cosa por escrito* significa *anotar en un papel o libro de memoria lo que se ha visto u oído, para que no se olvide*.

<sup>28</sup>Apéndice 1917-septiembre 2011, tomo I, p. 2280. Tesis 974.

En el caso de la redacción constitucional es fácil establecer que cuando se dice que la petición deberá formularse por escrito está haciendo referencia a que deberá constar fehacientemente en cualquier tipo de papel con las características mencionadas. La razón es simple: la forma escrita permite precisar los términos, alcances y extremos de la petición formulada.

El que la exigencia constitucional aluda a la posibilidad de que se presente en forma escrita conlleva ciertos presupuestos o al menos la presunción de ciertos elementos, que a continuación analizaremos.

*El idioma empleado.* Aunque resulte paradójico, en México no existe disposición constitucional que establezca el español como lengua oficial en nuestro país. Por ello, en otro lugar hemos sostenido que para nosotros resultaba evidente que en toda petición se debe utilizar tal idioma.<sup>29</sup> Sin embargo, tal criterio ha cambiado a raíz de la expedición de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.

Debe señalarse que conforme a la nueva legislación determinadas lenguas indígenas adquieren el rango de lenguas nacionales, que es el estatus legal del propio idioma español. Con ello se abre la posibilidad de que las legislaciones locales, tanto como la federal, establezcan los ámbitos institucionales ante los cuales podrán promoverse en un idioma indígena, reservando para los demás el uso del español.

Conforme a la estadística nacional del total de habitantes sólo el 5.66 por ciento no habla el español,<sup>30</sup> aunque también debe atenderse que hay aproximadamente un 7 por ciento que no sabe leer ni escribir; el resto, es decir, unos 92 millones de mexicanos, se presume hablan y leen el español. Además, del total de personas mayores de 18 años, el 90 por ciento sabe leer y escribir.

Ahora bien, para los supuestos en que una petición se presente en un idioma distinto al español, la regla general es que ello no será óbice para negar el derecho a la respuesta, consagrado constitucionalmente. Sin embargo, en tales casos la autoridad o funcionario a quien se dirija el escrito, en el que debe presumirse la formulación de una petición, deberá dictar un acuerdo en el que, sin ocuparse de la petición, señale al peticionario la necesidad de presentar nuevamente el escrito en idioma español o en su defecto que lo acompañe de una traducción autorizada.

Conforme al espíritu de la nueva legislación es muy probable que aumente la atención hacia el uso de los idiomas indígenas en dependencias administrativas, tanto del ámbito federal como local. Sin embargo, tal situación quedará supeditada a criterios explorados: la traducción al español será necesaria en la mayoría de los casos, sea que corra a cargo de la institución o del peticionario.

<sup>29</sup>Cfr. David Cienfuegos Salgado, *op. cit.*, 2004, pp. 105-111.

<sup>30</sup>De acuerdo con datos del Censo de Población y Vivienda 1995 y de los datos preliminares del Censo de Población 2000 ([www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)), el total de hablantes de lengua indígena es de 5, 483,555 de un total de 97, 361,711. Destacan de las lenguas indígenas, por número de hablantes: náhuatl (1, 325,440); maya (776,824); zapoteco (415,247); mixteco (389,957); otomí (283,260); tzeltal (283,260); tzotzil (263,611); totonaca (214,192); mazateco (180,130); chol (141,747); huasteco (127,500); mazahua (120,727); chinameco (116,906); purépecha (107,950); mixe (101,489). El resto, más de 40 lenguas, tiene menos de 100 mil hablantes. Ahora bien, cabe destacar que la información señala que del total de hablantes (5, 483,555) la inmensa mayoría habla español (4, 649,103); con lo cual la población que no entiende, lee y escribe el español se reduce.



La interpretación deberá favorecer en todo momento el acervo de derechos del hablante de una lengua indígena, atento al contenido de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, que prevé en su artículo 7º que “las lenguas indígenas serán válidas, al igual que el español, para cualquier asunto o trámite de carácter público, así como para acceder plenamente a la gestión, servicios e información pública”; adicionalmente, el artículo 8º de dicha Ley establece que “ninguna persona podrá ser sujeto a cualquier tipo de discriminación a causa o en virtud de la lengua que hable”.

*En forma clara.* Si bien no hay referencia jurisprudencial a la utilización del español como idioma para formular la petición, en cambio se ha resuelto por la Primera Sala que ésta debe ser hecha en forma clara, al señalar que es de explorado derecho que para la procedencia de una promoción, basta *que sea clara* y se haga cita de los fundamentos fácticos.<sup>31</sup>

Además, resultaría incongruente con el objeto del derecho de petición el que las mismas no fueran formuladas en forma clara, puesto que el ejercicio de este derecho permite al gobernado elevar ante el órgano estatal o servidor público una petición que pretende ver satisfecha. La respuesta que se dé a la petición dependerá en buena medida de la formulación. Si bien asiste al peticionario el derecho de obtener una respuesta a tal petición, en modo alguno el texto constitucional condiciona la actividad estatal a que la respuesta sea favorable.

En estricto sentido únicamente sienta la base para que en los supuestos en que le asista el derecho vea satisfecha la petición.

Este presupuesto encuentra una limitación en la claridad con que se haga expresa la petición. A mayor abundamiento señalaremos que la Segunda Sala ha hecho patente tal verdad perogrullesca al señalar *que el artículo 8º de la Constitución federal de la República impone a las autoridades la obligación de dictar a toda petición hecha por escrito, esté bien o mal formulada.*<sup>32</sup> El Pleno de la Corte también se había referido en términos similares:

[...] a toda petición hecha por escrito, *esté bien o mal formulada*, debe recaer un acuerdo, también por escrito, de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer, en breve término, al peticionario. Si a una petición hecha por escrito, le falta algún requisito legal, no puede, por esa causa, rehusarse a recibirla la autoridad, ni negarse a acordarla; pues para no violar el derecho de petición, debe recibir y acordar, desde luego, ese escrito, aunque sea negado lo que se pida.<sup>33</sup>

Resulta evidente entonces que la petición no tiene por qué ser clara, pero ello supondrá la posibilidad de que la autoridad o servidores públicos dicten un acuerdo que exija la aclaración de la petición o en su caso que señale específicamente la petición que se hace. Obviamente, sin que tal proceder se considere vulneratorio del derecho de petición, pues no se infringe el derecho, antes se da cabal cumplimiento. Será pues

<sup>31</sup>SJF5, tomo XXXI, p. 1291.

<sup>32</sup>SJF6, tomo XII, tercera parte, p. 61.

<sup>33</sup>SJF5, tomo XV, p. 102.

el peticionario quien deberá ponderar tal circunstancia al momento de redactar su escrito petitorio.

Finalmente, cabe señalar que el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consideró en una tesis sobre interpretación del término “clara”, utilizado dentro de un artículo de la Ley Federal de Protección al consumidor, lo siguiente:

En el precepto del ordenamiento legal anotado en el rubro, se establece que: “Las leyendas que restrinjan o limiten el uso del bien o el servicio, deberán hacerse patentes en forma clara, veraz y sin ambigüedades”. Ahora bien, aun cuando literalmente no se preceptúa que tales leyendas deban estar en idioma español, ello va implícito dentro del término “clara”, ya que de no ser así, no podrá ser verdaderamente entendible para el común de los consumidores.<sup>34</sup>

A pesar de que no se trata de una interpretación totalmente asentada, al momento no se ha presentado una tesis en desacuerdo. Así, al menos puede presumirse que la interpretación que hacemos, en el sentido de considerar que el escrito de petición se redacte en español y claramente, no está del todo alejada de la realidad judicial.

Se hace un acotamiento respecto de la claridad. Ella no implica que por claridad deba entenderse el manejo técnico de los vocablos jurídicos. Al resolver en enero de 2012, el Amparo en revisión 552/2011, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, señaló:

DERECHO DE PETICIÓN. AL EJERCERLO, LOS GOBERNADOS NO SE ENCUENTRAN OBLIGADOS A CONOCER EL SENTIDO TÉCNICO DE LOS VOCABLOS JURÍDICOS NI A UTILIZARLOS CON DICHO SENTIDO. El ejercicio del derecho reconocido en el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite a los gobernados plantear, mediante un uso coloquial del lenguaje, cualquier petición, siempre y cuando ésta sea pacífica y respetuosa. Lo anterior es así, porque si bien es cierto que el derecho usualmente hace uso de algunas expresiones que en su sentido técnico son más acotadas que en su aspecto coloquial, también lo es que ello no implica que, al ejercer su derecho de petición, los gobernados se encuentren obligados a conocer el sentido técnico de los vocablos jurídicos ni a utilizarlos con dicho sentido. Por el contrario, es la autoridad, quien en atención al uso del lenguaje en un contexto cultural determinado, se encuentra obligada a interpretar la forma de las palabras que utilizan los particulares en el ejercicio del derecho de petición, sin restricción alguna en cuanto a que pudieran tener un significado más acotado cuando se usan de forma técnica-jurídica; esto con la finalidad de dar una respuesta completa y congruente a la petición.<sup>35</sup>

*En duplicado para acuse de recibo.* La Constitución en nada se ocupa de este punto sin embargo, es evidente que se trata de un requisito indispensable para garantizar una probable imputación al órgano o servidor públicos de vulneración al derecho constitucional. Ante el supuesto de que se exija ante los tribunales federales la declaración de

<sup>34</sup>SJFC9, tomo XI, marzo de 2000. Tesis: I.7o.A.88 A, p. 1006.

<sup>35</sup>SJFG10, libro VII, abril de 2012, tomo 2, p. 1722. Tesis: IV.2o.A.8 A (10a.)

que se ha violado el derecho de respuesta, corresponderá al quejoso acreditar que efectivamente se elevó la petición: quien afirma está obligado a probar.

Así, la mejor forma de constatar que un escrito de petición fue presentado a un órgano o servidor públicos será la presentación del acuse correspondiente, que en la práctica suele ser el sello o firma de recibido sobre una copia del documento entregado.<sup>36</sup>

Tratándose de formularios realizados *ex profeso* por las dependencias públicas, se considera igualmente necesario que el peticionario reciba un acuse formal de recibido o en su defecto una copia sellada del documento donde conste la petición o documentos que se entregan.

Sobre el particular conviene referirnos a algunas disposiciones presentes en otras legislaciones, que seguramente nos reeditarán algunas precisiones enriquecedoras. En primer lugar, debe considerarse que el servidor público que recibe el escrito de petición tiene la obligación de, en la copia que se acompañe, asentar la fecha y hora de presentación o recepción, así como el número y clase de documentos que le acompañan anexos.

Si se tratara de una petición verbal, en los casos en que se permita y en el supuesto de que el peticionario declare no saber o no poder escribir, y pida una constancia de haber formulado su petición, el funcionario o servidor público deberá extenderla en forma sucinta. No existe impedimento o prohibición legal que invalide esta interpretación.

En segundo lugar, la anotación o acuse de recibo, o en su caso la probable expedición de la constancia, no implicará costo alguno para el peticionario.

Por último, cabe la posibilidad de que en aquellos casos en que se presente una petición sin los documentos pertinentes, el servidor público que la recibe (si conoce el trámite que corresponde) puede y debe hacer la advertencia al peticionario, y en el caso de que éste insista en entregar su escrito, tal razón debe asentarse en la anotación de recibido, para los efectos correspondientes.

*Con la cita de hechos.* Si bien la narración de hechos concretos, al igual que los fundamentos legales en que se base la petición, no son requisitos consignados en el texto constitucional, puede deducirse que aquel elemento representa para la autoridad o servidor públicos un factor importante al momento de determinar el contenido de la respuesta que merezca la petición.<sup>37</sup>

Debe tenerse en cuenta que la autoridad o servidor públicos no pueden exigir que el peticionario exponga los hechos en que considera que está sustentada la viabilidad de ver satisfecha su petición. Será el peticionario quien deberá valorar la inclusión de tales datos, pues en todo caso el órgano o servidor a quien se ha dirigido la petición cumple con la exigencia constitucional al recibir la petición, dictar un acuerdo y hacerlo del conocimiento del que pide.

Se trata de la versión administrativa del principio general que señala: *iura novit curia*. Aquí, si bien los órganos administrativos conocen la legislación aplicable a cada una de las peticiones que se le formulan, no conocen en cambio, los supuestos fácticos en que pretenden fundar la solicitud.

<sup>36</sup>SJF5, tomo LVII, p. 2244.

<sup>37</sup>SJF5, tomo XXXI, p. 1291.

*Entrega de documentos.* Igual comentario que el anterior merece este apartado. Es evidente que en ocasiones la petición deberá acompañarse de pruebas, a efecto de que una vez conocida por la autoridad o servidor públicos se dé el trámite correspondiente. En aquellos casos en que, siendo necesario, el peticionario no acompañe los documentos pertinentes, la autoridad acordará la petición en el sentido de prevenir al solicitante la aportación de los mismos. Igual sucederá con todos los elementos probatorios distintos de los documentos. La Segunda Sala ha iterado tal juicio en algunas tesis.<sup>38</sup>

La misma instancia judicial ha señalado la imposibilidad de que el órgano o servidor públicos puedan retardar la contestación aduciendo falta de tales documentos o elementos probatorios.<sup>39</sup> El Pleno de la Corte desde temprano, en 1924, se había inclinado por tal consideración.<sup>40</sup>

Sobre las consecuencias de que no se aporten los elementos necesarios para formar la convicción en el órgano o servidor públicos sobre la procedencia de la petición, la Segunda Sala manifestó: “la falta de los repetidos requisitos a lo sumo conduzca a que el acuerdo relativo pueda ser indicando al peticionario *cuáles son los que le falte de llenar* y que su omisión ha sido la causa de que no se decida en cuanto al fondo su respectiva solicitud.”<sup>41</sup> Tal criterio lo había sustentado la misma Segunda Sala un año antes, en marzo de 1959.<sup>42</sup>

Puede fácilmente advertirse de los múltiples criterios, que así lo confirman, que no hay obligación constitucional de aportar tales elementos probatorios. Sin embargo, quien pretenda ver satisfecho un derecho, exigido mediante el ejercicio del de petición, debe cumplir con los requisitos que establezca el ordenamiento secundario a efecto de no obtener una respuesta del órgano o servidor públicos en los que se expliciten los requisitos necesarios para la procedencia de su petición.

Por otra parte, la mayoría de las tesis sostienen que no existe ninguna obligación de cumplir con los requisitos reglamentarios, sin embargo sí advierten la consecuencia de tal omisión. Así, la Segunda Sala señaló:

PETICIÓN, DERECHO DE, EN CASO DE REQUISITOS REGLAMENTARIOS. Aunque es cierto que el derecho de petición no releva a los particulares del cumplimiento de las exigencias que la legislación establezca en cada caso, también es verdad que, sea que el solicitante satisfaga o no los requisitos reglamentarios, en todo caso debe la autoridad dictar acuerdo, dentro de breve plazo, respecto de la petición, y comunicarlo, también dentro de breve término, al solicitante. En el supuesto de que el quejoso no haya cumplido las condiciones reglamentarias correspondientes, no obstante que las mismas se le hayan exigido por la autoridad, esto será motivo para pronunciar una resolución denegatoria, pero no para abstenerse de emitir acuerdo acerca de la solicitud.<sup>43</sup>

<sup>38</sup>SJF6, tomo CXXVII, tercera parte, p. 39.

<sup>39</sup>Idem.

<sup>40</sup>SJF5 tomo XV, p. 102.

<sup>41</sup>SJF6, tomo XXXVIII, tercera parte, p. 87.

<sup>42</sup>SJF6, tomo XXI, tercera parte, p. 69.

<sup>43</sup>Apéndice de 1995, sexta época, tomo III, parte SCJN. Tesis 129, p. 87.

No ha merecido mucha atención en la doctrina nacional el establecimiento de límites a esta acción previsor de los órganos públicos. Por ejemplo, ante la cuestión: ¿de cuánto tiempo dispone el peticionario para cubrir los requisitos exigidos por la autoridad? No encontramos respuesta. Si nos remitimos al dispositivo 13 del Código Contencioso Administrativo colombiano, encontramos que se considera que hay desistimiento de la petición, si pasados dos meses no se han aportado los requisitos, documentos o informaciones señaladas por el órgano que conoce de la petición. En el caso mexicano la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala en el artículo 17-A los lineamientos a considerar, dejando al arbitrio institucional los plazos y términos.

*Dirigida a un órgano o servidor públicos.* De tan evidente puede parecer superfluo, sin embargo, vale la pena llamar la atención sobre este elemento en el ejercicio del derecho de petición. Aunque la Constitución ha utilizado los términos *funcionarios y empleados públicos*, nosotros hemos preferido utilizar las voces órgano o servidor públicos exactamente con el mismo fin.

Andrade Sánchez considera que por funcionarios y empleados públicos se entiende “las autoridades de los tres Poderes que tienen facultades de decisión, atribuidas por las disposiciones legales o reglamentarias, pero no abarca a todos los trabajadores al servicio del Estado, sean federales, estatales o municipales”.<sup>44</sup>

Sin inclinarnos por un análisis de los conceptos utilizados por el texto constitucional debemos recordar que mediante reforma constitucional se consignó el concepto servidor público para sustituir el de funcionario público.

En el caso mexicano, es evidente que aún no se ha dado el paso para que el legislador permita a los ciudadanos elevar una petición cuando se trata de entidades de carácter privado, ni aun en los supuestos en que se vulneren derechos humanos. O yendo más allá, puede hacerlo, pero no tendrá garantizada la respuesta. Son pocos los sistemas jurídicos que se han ocupado de tal aspecto.

Ahora bien, la discusión no debe darse en cuanto a si es o no órgano o servidor públicos a quienes se dirige la petición, sino a la distinción entre dos supuestos: *a)* la negativa a acordar, por considerar la autoridad que se trata de una actuación inscrita en el marco del derecho privado, y *b)* la negativa a responder al peticionario por considerarse incompetente para resolver sobre la petición que se le dirige.

*a) Sujetos de derecho privado.* Es posible encontrar en el sistema jurídico la actuación de los entes públicos como personas de derecho público y como personas de derecho privado. Y en no pocas ocasiones se aducen tales extremos para negarse a proporcionar una respuesta al peticionario, sin pronunciarse sobre la petición presentada. La jurisprudencia ha sido amplia en tal sentido; en su momento el Primer Tribunal Colegiado en Materia Admi-

<sup>44</sup>El citado autor, al comentar el artículo 8º constitucional en anterior edición, señala, a guisa de ejemplo: “el presidente municipal o el funcionario encargado del servicio de limpia pública están obligados a responder por escrito las peticiones que se les dirijan en relación con dicho servicio, pero no el conductor del vehículo de limpia que se encuentra prestando directamente el servicio en la calle, aunque éste sea también un empleado público”. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo II, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, pp. 906-907.

nistrativa del Primer Circuito se pronunció sobre el tema.<sup>45</sup> Por su parte, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito siguiendo esta línea de juicio se ha pronunciado también.<sup>46</sup>

Estas interpretaciones invalidan el argumento de que, tratándose de actuaciones de una persona pública con naturaleza de derecho privado, el órgano o servidor públicos no están obligados a respetar el derecho de respuesta que existe para las peticiones que se le eleven. Es decir, no existe razón de la negativa cuando se aduce la naturaleza de las funciones que desarrolla el órgano o servidor, sino que debe atenderse a la esencia misma del órgano o servidor, es decir a su carácter público.

b) *Autoridad sin competencia para resolver la petición.* Se entiende que un órgano o servidor públicos carecen de competencia para resolver sobre un determinado asunto cuando éste ha quedado excluido de su conocimiento en forma expresa o tácita. Es expresa cuando la norma orgánica delimita los asuntos que son de su conocimiento y, en correspondencia, fija los que corresponden a un órgano o servidor públicos distintos. Es tácita cuando la norma prevé que el órgano o servidor públicos conocerán “exclusivamente”, “únicamente” o “solamente” de determinados asuntos.

En clave del derecho de petición la incompetencia no puede ser alegada para evitar dar contestación a la petición elevada. Así lo ha entendido la jurisprudencia, que se ha decantado por considerar que aún la instancia que carezca de competencia está obligada a dar respuesta en los términos constitucionales.<sup>47</sup> La misma Segunda Sala dictó dos tesis en tal sentido.<sup>48</sup>

Esta llamada de atención a los supuestos en que el órgano o servidor público carecen de incompetencia, debe leerse en atención a la redacción que en fecha reciente se ha propuesto para ciertas instituciones jurídicas. En las nuevas previsiones procedimentales se ha llegado a plantear la posibilidad de que se presente la petición ante una autoridad cualquiera (y ojo con el concepto autoridad) y que ésta tenga la obligación de enviarla a la que es competente para conocer el asunto.

En este último sentido, y tratándose de una misma dependencia con diversas unidades o departamentos administrativos, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ha considerado que en los supuestos en que la autoridad a quien se ha dirigido la petición tenga unidades o departamentos encargados de atender las peticiones formuladas al titular de la dependencia, este hecho no lo exime del deber de turnar las peticiones a dichas unidades y hacer del conocimiento del peticionario el trámite que siguieron sus peticiones y a qué autoridad subordinada se remitieron.<sup>49</sup>

Es práctica común que en peticiones elevadas al presidente de la República, a los secretarios de Estado, a los gobernadores, presidentes de legislaturas o presidentes

<sup>45</sup>SJF7, tomo CXLV-CL, sexta parte, p. 198.

<sup>46</sup>SJFC9, tomo III, junio de 1996, p. 822. Tesis: I.4o.A.118 A.

<sup>47</sup>SJF6, tomo CV, tercera parte, p. 55.

<sup>48</sup>SJF6, tomo XII, tercera parte, XII, p. 58; y, SJF5, tomo CXIV, p. 404.

<sup>49</sup>SJF8, tomo XV-I, febrero, p. 169. Tesis: I.3o.A.591 A.

municipales, la respuesta al peticionario, en la que se informa la remisión de la petición a una autoridad subordinada, se da por los secretarios particulares o privados de tales servidores públicos. Esta actuación en términos de la tesis revisada es contraria al mandato constitucional, y sin embargo, no podemos negar que satisface la finalidad misma que tiene tal derecho. ¿Una paradoja conciliable?

*Firmada por el peticionario.* Otro presupuesto del escrito de petición es la firma por parte del peticionario. Aquí, se entiende por firma el nombre de una persona, generalmente acompañado de una rúbrica, estampado al pie de un escrito para atestiguar que es el autor o que aprueba su contenido. No es necesaria la dualidad nombre rúbrica, pues basta el primero a condición de que sea escrito por el peticionario y en sus comunicaciones personales no acostumbre utilizar una rúbrica; por supuesto, bastará la rúbrica cuando en el cuerpo del escrito de petición quede plenamente identificado como peticionario. La propia jurisprudencia ha señalado que la firma es el *signo gráfico con el que, en general se obligan las personas en todos los actos jurídicos en que se requiere la firma escrita.*

La principal consecuencia de la firma del escrito de petición es que determina quién es el peticionario, pues será éste quien ostente la titularidad del derecho de respuesta consagrado en el segundo párrafo del texto constitucional. Así lo consideró el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.<sup>50</sup>

La firma es un elemento indispensable para que el documento o escrito que contenga la petición se perfeccione jurídicamente. La firma presupone la aceptación por parte del peticionario de los términos en que ha sido dirigida la comunicación, pero también se entiende que efectivamente asume las cargas jurídicas que pueden derivarse de tal actividad.

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito ha explicitado también la importancia que tiene la posición de la firma en el cuerpo del escrito de petición, para hacer fehaciente la manifestación de voluntad del peticionario.<sup>51</sup>

Además, en tratándose de las peticiones hechas en materia política suponen que el peticionario admite tener el carácter de ciudadano mexicano. Esto es importante porque en los supuestos en que se pretenda ejercitar el derecho en materia política, sin contar con las calidades exigidas constitucionalmente, se incurrirá en las infracciones o delitos que tipifique el ordenamiento federal, y la rúbrica será elemento objetivo en la comisión del acto considerado infractor o delictivo.

Los tribunales federales han expresado múltiples interpretaciones en relación con el valor y consecuencias que se derivan de la firma de los documentos y promociones. El Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito ha considerado que:

[...] cualquier escrito de la naturaleza que sea, si no presenta firma, a nadie obliga, y no existiendo autor o responsable del contenido del mismo, sería un contrasentido admitirlo, pues no se puede saber realmente la voluntad de la persona a cuyo nombre se encabeza

<sup>50</sup>SJF8, tomo VI, segunda parte-1, p. 135.

<sup>51</sup>SJF8, tomo XI, enero, p. 292.

ese escrito, es la de hacer valer las pretensiones que en él se deducen.<sup>52</sup> [Por su parte el Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito consideró que] un documento carece de valor aunque su autor reconozca haberlo confeccionado, si no contiene la firma, huella digital o sello de la persona física o moral a cuya orden se hizo, toda vez que aquellos signos, son los que plasman la manifestación de la voluntad de su autor en comprometerse con su contenido.<sup>53</sup> [El Primer Tribunal Colegiado del 8º Circuito, en el mismo tenor, resolvió que] las promociones que carecen de firma no pueden expresar la voluntad del suscriptor, y ante tal omisión dichos escritos no tienen ningún valor, puesto que todo escrito debe de ir avalado mediante el nombre y firma del suscriptor, y en esta forma responsabilizarse el mismo de su contenido para que sólo en esa hipótesis se pueda acordar conducentemente.<sup>54</sup>

En relación con el tema de la firma y de las consecuencias jurídicas que se derivan del cumplimiento de tal formalidad encontramos una tesis que recalca su importancia:

RECURSOS ADMINISTRATIVOS, FIRMA AL MARGEN. DEBE REQUERIRSE SU RECONOCIMIENTO SI EXISTE LA DUDA SOBRE LA VOLUNTAD O LA IDENTIDAD DEL FIRMANTE. Cuando el escrito por el cual se interpone un recurso administrativo no presenta la firma al calce del promovente, sino únicamente firmas al margen de las hojas que lo componen, no debe desecharse de plano la instancia si no existe un precepto legal que así lo autorice, pues aunque la subscripción es la forma usual de presentación de los documentos dirigidos a una autoridad e inclusive de los propios del tráfico privado, tratándose de un procedimiento administrativo de impugnación, la conducta de las autoridades debe estar regida no sólo por la Ley escrita sino también por los principios generales del derecho, particularmente los relativos a la buena fe según el cual debe presumirse que en las relaciones entre la administración y los particulares prevalece una disposición de ánimo que les lleva a proceder leal y sinceramente, sin malicia y sin dolo, de manera que la rectitud y honradez sean sus normas de conducta y a la ausencia de formulismos o requisitos sacramentales en las peticiones de los particulares. La observancia de ambos principios (a falta de texto que regule expresamente esta situación) obliga a la autoridad a requerir mediante notificación personal a quien aparezca como promovente, a fin de que comparezca a reconocer el contenido y firma del escrito, apercibido de que de no hacerlo se tendrá por no interpuesto el medio de impugnación, pues de esta manera la autoridad estará en condiciones de proveer lo procedente con arreglo a derecho.<sup>55</sup>

No está de más hacer la remisión al texto de la Constitución venezolana que señalaba, para los supuestos en que los firmantes fueran más de cinco, que quienes respondían por la autenticidad de las firmas de los demás eran los primeros cinco firmantes, aunque todos respondían por la verdad de los hechos. Una solución que no se encuentra en nuestro ordenamiento.

<sup>52</sup>*SJF8*, tomo XIV, julio de 1994, p. 593.

<sup>53</sup>*SJF8*, tomo XIII, mayo de 1994, p. 444.

<sup>54</sup>*SJF8*, tomo IX, mayo de 1992, p. 494.

<sup>55</sup>*SJF8*, tomo III, segunda parte-2, enero a junio de 1989, p. 646.



*Señalando domicilio para notificaciones.* El domicilio es otro elemento importante que debe manifestarse en el escrito de petición. No debe olvidarse que el ejercicio de este derecho tiene un correlato con el deber de la autoridad de acordar sobre la misma y notificar al peticionario. Es evidente que la notificación, para ser realizada, requiere de los datos que hagan posible la localización física de quien debe ser enterado del acuerdo recaído.

La Segunda Sala determinó, en 1958, que no existe violación por parte de la autoridad, cuando al notificarse la respuesta en el domicilio señalado por los peticionarios, éstos no son encontrados (la tesis utilizó la frase “por no ser conocidos éstos”). De tal consideración podemos deducir que el peticionario debe señalar un domicilio para recibir notificaciones en forma precisa, pues los errores en los datos repercutirán en la falta de notificación y no podrá alegarse vulneración del derecho constitucional.<sup>56</sup> Por su parte el Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, en 1979 reiteró la necesidad de que el escrito contuviera la dirección en la cual se podían recibir notificaciones.<sup>57</sup>

Ahora bien, en los supuestos en que el peticionario no satisfaga tal requisito, algunos autores consideran que se entenderá que se prefiere acudir personalmente a la oficina de la autoridad respectiva a informarse del resultado de su petición.<sup>58</sup>

Adelantamos que con la utilización de nuevas tecnologías, se abre una puerta para que los órganos y servidores públicos, puedan realizar la notificación vía telefónica o electrónica. Sin embargo, la perfección de estos medios de comunicación administrativa y su utilización en determinados supuestos deberá atender entre otros principios al de certidumbre y oportunidad.

Los peticionarios que en la actualidad incluyen un teléfono en el que se les puede localizar o agregan una dirección de correo electrónico, están admitiendo la posibilidad de que la notificación sea realizada por tales medios. Más adelante, revisaremos los problemas que suscitan estas nuevas tecnologías y las probables soluciones a la luz de algunas prácticas administrativas, y más adelante nos ocuparemos de la petición hecha por vía electrónica.

*Aportar datos personales.* En términos generales se entiende que no será necesario que el peticionario aporte más datos que los que lo identifican administrativamente: nombre y domicilio para recibir notificaciones. Sin embargo, esta regla general admite como excepción los casos en que la petición sea formulada en materia política.

El texto constitucional limita el ejercicio del derecho de petición en materia política, reservándolo a los ciudadanos mexicanos. En tal tesitura, el peticionario que se encuentre en este supuesto deberá expresar además del nombre, la edad y en su defecto la ciudadanía que posee. En términos prácticos es suficiente con acompañar al escrito de petición una copia fotostática de la credencial de elector o en su defecto, copia fotostática de la página de identificación del pasaporte. Sin embargo, en ambos supuestos, tales documentos no servirán sino de indicio al órgano o servidor públicos a quienes se ha dirigido la petición sobre la viabilidad jurídica que asiste al peticio-

<sup>56</sup>SJF6, tomo VIII tercera parte, p. 58.

<sup>57</sup>SJF7, tomo CXXI-CXXVI, sexta parte, p. 154.

<sup>58</sup>Luis Bazdresch, *Garantías individuales*, Trillas, México, 1990, p. 124.

nario en el ejercicio del derecho. En todo caso, el acuerdo podrá dictarse imponiendo algún requisito reglamentario, pero limitándose a la prueba de que el peticionario queda comprendido en la exigencia constitucional.

No debe olvidarse que en los casos en que el peticionario se encuentre suspenso en sus derechos políticos, virtud de una decisión judicial, hay obligación de la autoridad ejecutora de notificar tal circunstancia al órgano encargado de las cuestiones electorales, para que lo haga constar en el padrón correspondiente.

Debe asentarse, para evitar alguna injustificada confusión, que la petición adquiere el estatus de derecho cívico o político cuando es ejercido en tal materia, fuera de tal supuesto es simplemente un derecho más que corresponde por igual a todos los habitantes del país, incluidos los sujetos a un régimen penitenciario o restrictivo de la libertad personal.

No hemos encontrado jurisprudencia que se refiera a estos supuestos. Los tribunales federales han sido omisos en tales pronunciamientos, quizá debido a la especificidad del tema y en parte, y esta es una suposición personal, a la escasa cultura política que en fechas pasadas encontramos en la sociedad mexicana. Afortunadamente a últimas fechas la participación política está aumentando, y si no se han presentado algún supuesto litigioso en relación con la petición en materia política, esto puede explicarse en los afortunados cuerpos normativos que regulan tal sector.

*No expresar amenazas u ofensas.* En apego a la idea de que ambas partes merecen respeto: tanto el que pide como el que contesta la solicitud, debe evitarse la utilización de amenazas u ofensas en el texto de la petición, y en reciprocidad en el de respuesta.

Ello no implica que en ocasiones, por ejemplo cuando se formule una queja por maltrato, el peticionario al describir hechos concretos utilice expresiones de tal tipo, pero siempre lo hará en forma de relato y nunca serán dirigidas a la autoridad a la que se presenta la petición.

Este elemento es fundamental en tanto representa la cristalización de la buena fe que en principio anima tanto a las partes que ejercitan el derecho de petición, como a aquellos que la Constitución obliga a respetarlo, dando respuesta a la solicitud.

*En cualquier momento.* El ejercicio del derecho de petición puede realizarse en cualquier momento. No requiere que exista una actuación previa de algún órgano o servidor públicos, toda vez que la mayor parte de las peticiones giran en torno a la satisfacción de necesidades de información, concesión o atención, mismas que no están supeditadas en forma alguna a la actuación estatal.

Esta afirmación merece un matiz: la petición se entregará dentro de los horarios que correspondan a la oficina o servicio de recepción. Debe tenerse presente que en algunas instituciones quedan servidores públicos *de guardia* que garantizan la recepción *a cualquier hora*. Ningún servidor público podrá negarse a recibir una petición aduciendo que hace falta cumplir con algún requisito reglamentario. Debe considerarse, sin embargo, que el servidor podrá indicar al peticionario que si cumple con tal o cual requisito la petición se estimará procedente, pero no podrá negarse a recibirlo del peticionario. La actitud del servidor que niega tal recepción es violatoria del derecho de petición.

*Solicitud de reserva.* Queda por dilucidar si al dirigir una petición a un funcionario o servidor público puede solicitarse la reserva de la misma, a efecto de que se mantenga casi en secreto.

Esta cuestión va de la mano de otra: ¿existe el secreto profesional a petición de parte?

Creemos que puede darse tal circunstancia, sin embargo también es preciso señalar que en nuestro sistema jurídico no se distingue entre las peticiones con un contenido de interés particular y las que persiguen un interés general, siendo la única distinción la que se hace entre petición a título individual y con carácter colectivo. Tal distinción es fundamental a la hora de exigir cierta reserva por parte del órgano o servidor involucrados.

### La petición deberá ser formulada de manera pacífica y respetuosa

Los términos en que aparece redactado el texto constitucional parecieran indicar que la expresión: “se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa” alude al estilo que debe emplearse para redactar la petición. Sin embargo es evidente que lo que debe leerse es que la petición deberá ser formulada de manera pacífica y respetuosa. En clave constitucional, y sobre todo administrativa, debe entenderse que la voz *se formule* no alude necesariamente a la redacción de la petición. Debe interpretarse el verbo formular que utiliza el texto constitucional en sentido extensivo, y de tal labor hermenéutica puede advertirse que formular equivale a *expresar, manifestar*, y en tal orden de ideas la limitación constitucional se orienta a la expresión de la petición, la manifestación de que se hace una petición.

Una petición se formula de manera pacífica cuando no altera el estatus o las circunstancias de tranquilidad presentes antes de que se haga la solicitud, tal y como puede inferirse de las acepciones que los diccionarios adoptan para el adjetivo *pacífico*: a) que ama la paz; b) tranquilo, que está en paz, y c) que no tiene o que no halla oposición.

Aunque no encontramos ningún indicio en la jurisprudencia que se ocupe de adelantar una posición acerca de este elemento, algunos sectores de la doctrina se han inclinado por considerar que la exigencia de que la petición sea por escrito *tiende a dar certeza a los términos de la misma, al tiempo que permite constatar que cumpla con los otros dos requisitos*. Nosotros consideramos que esto no es así, y nos inclinamos por una interpretación en la cual la voz *pacífica* en materia de petición debe entenderse como la necesidad de que la presentación no altere la paz o tranquilidad existente.

Luis Bazdresch al ocuparse de los conceptos *pacífica y respetuosa* señala que tales requisitos atienden en el primer caso, a una elemental regla de convivencia social, y en el segundo, a la dignidad propia de la autoridad.<sup>59</sup>

Es respetuosa aquella petición *que observa respeto hacia el otro*, en este caso el órgano o servidor públicos. Las acepciones reconocidas para la voz respeto son dos:

<sup>59</sup>*Ibidem*, p. 123.

- a) Sentimiento o actitud deferente o sumisa con que se trata algo o a alguien, en razón de su autoridad, edad, mérito, etcétera, y
- b) Sentimiento que lleva a reconocer los derechos, la dignidad, decoro de una persona o cosa y a abstenerse de ofenderlos. Tal respeto en el caso que nos ocupa está referido a evitar que en la formulación se ofenda el servicio público que goza de la presunción de buena fe, y merece en tal sentido el respeto de aquellos a quienes se sirve.

Resulta claro entonces que el texto constitucional condiciona el ejercicio del derecho de petición a que la presentación del escrito no altere la tranquilidad y no ofenda a alguien. Tal interpretación debe sustentarse también, y reafirmarse, en el contenido del artículo 9º constitucional que en lo conducente señala que:

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 hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

Es decir, hay una reiteración de la manera pacífica y respetuosa, sólo que ahora se alude a los supuestos en que el ejercicio del derecho de petición es colectivo. Así, la manera pacífica queda plasmada en la condición de no hacer uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desea; la manera respetuosa queda implícita en la idea de que no deben proferirse injurias contra el órgano o servidor público a quien se pretenda hacer la petición. Allá se alude a la formulación individual de una petición; aquí a la formulación colectiva. En ambos casos los condicionamientos son similares.

No creemos necesario extendernos más en este tópico, sólo traer a colación una idea que explique el porqué en el derecho de reunión se hace énfasis especial en el supuesto de la petición colectiva: en el inicio del liberalismo francés, hacia 1790, la reglamentación del derecho de petición y el de reunión o asociación se dan simultáneamente. Así, el Decreto de 14 de diciembre de 1789 sobre la Constitución de los municipios (artículo 62) y la Ley de 21 de mayo-27 de junio de 1790 (artículo 60) señalaron que los ciudadanos tenían el derecho de reunirse, pacíficamente y sin armas, en asamblea para dirigir peticiones a los Cuerpos Municipales, a la Administración del Departamento de París, al Cuerpo Legislativo o al Rey, bajo la condición de hacer del conocimiento de la autoridad municipal de la fecha y lugar de la asamblea y que no serían más de 20 ciudadanos los que presentarían las peticiones. Señala Colom Pastor que no es casualidad en que la primera enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América, junto con el derecho de petición se reconozca el derecho a la libertad de prensa y el derecho de reunión.<sup>60</sup>

<sup>60</sup>Colom Pastor, *op cit.*, p. 20. Este autor enumera otros ejemplos histórico-legislativos para hacer visible la relación que ha tenido el derecho de petición con el de reunión y de prensa.

## Excepciones al requisito de escritura

Es evidente que la realidad exige que algunas peticiones no sean escritas, y ello no debe entenderse como la posibilidad de que el órgano o servidor públicos a los que se dirige la solicitud se niegue a atenderla. En la mayor parte de estos supuestos la recepción de solicitudes orales amplía la actuación pública en beneficio de los gobernados. Son tres supuestos en que podemos encontrar las excepciones: por mandato legal, en situaciones de urgencia y por existencia de formularios.

*Por mandato legal.* Si bien el texto constitucional establece que el ejercicio del derecho de petición debe ser presentado por escrito, vemos que el legislador ha encontrado que tal principio puede tener excepciones cuando existen circunstancias especiales. Así, por razones de celeridad administrativa o por economía procesal, se ha permitido que las peticiones sean realizadas en forma oral.<sup>61</sup>

En nuestro país algunas de las instituciones que están obligadas por norma legal a aceptar peticiones formuladas oralmente son aquellas orientadas a la protección del consumidor o a la defensa de los derechos humanos.

Son casos paradigmáticos la Defensoría de los Derechos Universitarios, en la Universidad Nacional Autónoma de México, creada en 1985; las comisiones estatales y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y la Procuraduría Federal del Consumidor. Estas instituciones reciben peticiones verbales con el objeto de facilitar el trámite de los asuntos.

Cabe destacar en tal sentido que una vez instaurado tal procedimiento debe entenderse que el órgano o servidor públicos están obligados a actuar con motivo de la petición y que su omisión o la atención indebida es supuesto para incurrir en responsabilidad.

*En situaciones de emergencia.* Se ha mencionado que por un principio de certeza y seguridad jurídica es que el texto constitucional consagra la exigencia de que las peticiones sean formuladas por escrito. Sin embargo, en ciertas ocasiones el gobernado enfrenta circunstancias de emergencia que impiden que la petición se formule por escrito, y entonces la simple petición verbal o la comunicación telefónica, debe ser atendida.

<sup>61</sup>Ya en los debates que mereció el Proyecto de Constitución encontramos una referencia a la posibilidad de que la petición fuese oral. El martes 12 de diciembre de 1916, durante la discusión del artículo 8º, el diputado Pastrana Jaimés hizo la siguiente advertencia: “Yo quisiera saber qué razón hubo para decirse que toda petición debía ser hecha por escrito, porque en la República hay muchos que no saben escribir”. El mismo constituyente más adelante retomó este debate al señalar: “Al pedir la palabra para atacar este artículo he tenido en cuenta a la clase pobre. Se impone aquí la obligación de que los que no tengan 50 centavos para papel, los que no tengan un peso, no tendrán el derecho de petición”. Más adelante lanzaría dos cuestiones: *¿Las peticiones verbales no serán atendidas? ¿Los pobres no tendrán justicia nunca?* El diputado Recio puntualizó en su intervención: “[...] es verdaderamente laudable el celo puesto por el señor Pastrana, al mostrarse en esta honorable Asamblea, decidido defensor de la clase pobre; pero debemos tomar en cuenta que las autoridades no va a estar conservando apuntes en la memoria. La petición por escrito no quiere decir que el ciudadano deba hacer precisamente por escrito su petición ante la autoridad; puede presentarse ante ella, y ésta levantar un acta sobre un asunto, teniendo la obligación de contestar en los términos que crea prudente. Así es que no es preciso que lleve solicitud escrita. Si no sabe firmar, puede buscar quien firme por él. Debe comparecer ante la autoridad y la autoridad debe tomar en consideración el motivo de la petición de aquel ciudadano, a quien deberá contestarse en breve término”. Véase *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, op. cit.*, pp. 913 y 914.

Este principio es el que asiste la prestación de diversos servicios públicos: policía, bomberos, asistencia sanitaria, rescate. En ellos por supuesto quedan incluidos los programas de emergencia establecidos por las entidades públicas, como pudiera ser el Plan DN-III, a cargo principalmente de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Los fenómenos que originan la necesidad del servicio público son de tal naturaleza, que haría irracional exigir que la petición se presente por escrito. Incluso, en tales casos, cuando la situación impide que el afectado solicite el servicio, el órgano o servidor públicos están obligados a actuar. Se exige que tales servicios atiendan cualquier petición, incluso aquellas anónimas o que incluyan palabras altisonantes o insultos.

Es preciso señalar que en algunas circunstancias, es probable, que quienes ven amenazados sus más preciados bienes dirijan palabras altisonantes e incluso insultos a los servidores públicos. Aquí debe ponderarse que en tanto la situación de peligro (la emergencia propiamente dicha) no sea controlada, no puede hacerse ningún reproche a quien profiere tales palabras. Será la autoridad administrativa encargada de sancionar tales faltas o infracciones, quien ponderará los hechos y, en especial, las circunstancias, puesto que estas últimas pueden explicar tales actuaciones, aunque no necesariamente las justifiquen.

En este supuesto prima el derecho a la vida, a la integridad corporal, a la propiedad personal, la salud pública, ante la inminencia del riesgo o afectación, y así debe entenderse la obligación del ente público de actuar diligentemente, aun ante una falsa alarma. Esta circunstancia, la presencia del riesgo, es una causa evidente para soslayar el principio constitucional de que la petición se formule por escrito.

*Por existencia de formularios.* En ocasiones el ejercicio del derecho de petición queda sujeto a la exigencia de presentar la petición en una forma elaborada *ex profeso* por el órgano o servidor público. Son prolijos los ejemplos, y únicamente vale la pena mencionar que la jurisprudencia se ha decantado por considerar tal circunstancia como no violatoria del texto constitucional.

Nosotros consideramos que se trata de una excepción, que sin estar contemplada en una norma legal ni estar justificada por alguna circunstancia de urgencia, permite que se soslaye (aunque sólo parcialmente) la condición de que sea el peticionario el que redacte en sus propios términos la solicitud, quedando en estos casos únicamente la labor de relleno de los datos solicitados en el formulario. Por supuesto, no puede negarse que tal práctica permite agilizar la labor de los entes estatales, y en algunos casos permite hacer más efectivo el derecho de petición y de respuesta, pues existen servidores públicos que se encargan de orientar a los peticionarios y de verificar que se cumplen con los requisitos necesarios para que la respuesta pueda ser dada en plazos razonables.

La Segunda Sala de la Corte consideró, en el caso de los formularios hacendarios, que estos no contravenían el texto constitucional,<sup>62</sup> aunque los casos se pueden multiplicar: petición de pasaporte, solicitud de permiso para constituir una sociedad, petición de copias de registros públicos, etcétera. En tales supuestos debe entenderse prima la

<sup>62</sup>GSJF8, tomo 53, mayo de 1992, p. 14. Tesis P/J. 19/92.

celeridad en la actuación administrativa y allí encontramos la razón de que en muchas ocasiones se rechacen las peticiones por considerarse que faltan requisitos para que sea procedente. Ello no obsta para que se trate en todo caso de una vulneración al derecho constitucional de petición, puesto que la obligación que impone el precepto constitucional al servidor público consiste en la recepción de la petición, misma que no se juzga apriorísticamente, sino que requiere la adopción de un acuerdo que se haga del conocimiento del peticionario.

### La petición hecha por correo electrónico

Puede advertirse que muchos órganos estatales presentan información sobre sus actividades en páginas web<sup>63</sup> y que a la vez exhiben las direcciones electrónicas a las que los usuarios pueden hacer llegar comentarios, aclaraciones o peticiones. Este fenómeno, reciente en la praxis política y administrativa, plantea serias interrogantes en relación con el correcto funcionamiento de las instituciones en estudio.

Por cuanto hace al derecho de petición será preciso determinar cuándo efectivamente debe considerarse que quien presenta una petición es realmente quien dice ser. En este supuesto, debe atenderse que la multiplicidad de ofertas de servicios gratuitos en internet permiten que cualquiera pueda obtener una cuenta de correo electrónico utilizando el nombre o datos que más le interesen.

Ciertamente la función pública goza de un principio de buena fe, y otro tanto supone la actuación de los gobernados. Sin embargo, la bondad de tales principios queda entredicha cuando nos percatamos que en ocasiones los peticionarios actúan en perjuicio evidente de tales presupuestos. Caso distinto será el supuesto de notificación por esta vía electrónica del acuerdo recaído a la petición.

Mientras en otras latitudes los órganos o servidores públicos tienen una probada práctica en la presentación de peticiones en vía electrónica, en nuestro país aún deben perfeccionarse algunos tópicos. Seguramente en un futuro próximo las comunicaciones electrónicas otorgarán un estado de certidumbre total, derivado del uso cada vez más generalizado de la firma electrónica y de elementos personales en las comunicaciones. Sin embargo, la posibilidad de que en la actualidad se haga una petición por este medio no debe entenderse como obstáculo al respeto que le merece al órgano o servidor público en términos del precepto constitucional. No puede alegarse esta incertidumbre en cuanto a la identidad del peticionario, pues la respuesta puede evidenciar la necesidad de que el peticionario se identifique a satisfacción o en su defecto acuda personalmente para concretar el contenido de la petición. Es decir que el acuerdo puede ser válidamente dado a conocer sin que represente mayor perjuicio para la función pública.

<sup>63</sup>La voz web es abreviatura de *world wide web*, y es definido como un sistema lógico de acceso y búsqueda de la información disponible en internet, cuyas unidades informativas son las páginas web, documentos interconectados creados por un usuario de internet y accesibles a todos los demás. Fue creado en Suiza por investigadores del CERN (Centre Européen de la Recherche Nucléaire), al investigar un sistema de hipertexto e hipermedia. La internet (*international net*) se define como la red informática de ordenadores que se conectan entre sí en un ámbito mundial para participar de información (servicios de noticias, correo electrónico, transferencia de ficheros, etcétera), conocida como red de redes.

Debe recordarse que en algunos supuestos el ejercicio del derecho de petición o la respuesta del órgano o servidor público determinan temporalmente el ejercicio de acciones de índole jurisdiccional, y la solución que se pretende dar a las comunicaciones electrónicas, choca con tales supuestos. ¿Cómo garantizar seguridad jurídica a los involucrados? Los tribunales pronto empezarán a conocer de litigios que tengan tales características y habrán de inclinarse por alguna solución, aquí, como en muchos ámbitos jurídicos *se hace camino al andar*.

## El derecho de respuesta

Analizados algunos de los aspectos del derecho de petición, corresponde ocuparnos del de respuesta. La respuesta es un segundo acto dentro de lo que pudiéramos considerar el procedimiento petitorio. González Pérez afirma, en este sentido, que en el procedimiento administrativo, la petición viene a ser, por una parte, el acto fundamental que delimita el ámbito objetivo de un procedimiento; por otra, el primero de los actos del mismo.

El derecho de respuesta consiste en una serie de elementos vinculados con la actuación del órgano o servidor público al conocer y decidir sobre la petición que se le formula, y se traduce en: 1. la obligación de los órganos o servidores públicos de acordar la petición, 2. que este acuerdo sea por escrito, y 3. que se haga conocer al peticionario en breve término del acuerdo recaído. Estos son los elementos que integran la institución. Además llama la atención la opinión que mereció al Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito, el cumplimiento irrestricto de este derecho:

[...] para que no se respire un clima de opresión y de decisiones no sujetas a derecho, sino un clima de paz y precisamente el correspondiente a un Estado de Derecho, es menester que las autoridades resuelvan las peticiones en forma franca clara, dando razón completa del porqué no se otorga lo solicitado, y dando al gobernado los elementos para aceptar o impugnar su negativa, de manera que dichas autoridades tengan por mayor interés que sus conflictos con los gobernados sean compuestos (aun judicialmente) en cuanto al mérito de sus pretensiones, que negar lo que no quieren conceder mediante el camino de las imprecisiones los laberintos, lo que más bien da impresión de que se pretende obstaculizar la petición del quejoso y el que pueda llegar a plantearla sólidamente ante los tribunales, o sea, el prevalecer de la potestad sobre el derecho.<sup>64</sup>

A pesar de tales previsiones, la práctica plantea numerosas dudas, mismas que han sido dilucidadas por los tribunales federales, cuyos criterios abordaremos a continuación, al explorar los elementos del derecho de respuesta. Mencionamos como preámbulo del tema, la resolución dictada en la Inconformidad 3/2014, por el Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Décimo Sexto Circuito, en abril de 2014, que estableció el siguiente criterio:

<sup>64</sup>SJF7, tomo CXV-CXX, sexta parte, p. 123.



DERECHO DE PETICIÓN. EL EFECTO DE LA CONCESIÓN DEL AMPARO EN UN JUICIO EN EL QUE SE EXAMINÓ SU VIOLACIÓN, NO PUEDE QUEDAR EN LA SIMPLE EXIGENCIA DE UNA RESPUESTA, SINO QUE REQUIERE QUE ÉSTA SEA CONGRUENTE, COMPLETA, RÁPIDA Y, SOBRE TODO, FUNDADA Y MOTIVADA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). El derecho de petición, que es una prerrogativa gestada y promovida en el seno del Estado democrático —en el cual es concebible la posibilidad de participación activa de las personas en la vida pública—, se respeta sólo si la autoridad proporciona en su respuesta a la solicitud del particular la suficiente información para que éste pueda conocer plenamente su sentido y alcance, así como para manifestar su conformidad o inconformidad con ella y, en su caso, impugnarla. Por ende, si la información no existe o es insuficiente, el derecho de petición se quebranta, porque de nada sirve al particular que su planteamiento sea contestado, aun con pulcritud lógica, es decir, respondiendo con la debida congruencia formal a lo solicitado, pero sin proporcionarle la información que le permita conocer cabalmente el acto, decisión o resolución de la autoridad. Lo anterior, en virtud de que la congruencia formal de la respuesta a una petición no es suficiente para ser acorde con el actual sistema jurídico mexicano, porque no satisface las exigencias previstas en el artículo 8º, en relación con el numeral 1º en sus primeros tres párrafos, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que manda el respeto del ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica, respetuosa y conforme al principio de progresividad, que evoca la necesidad de avance en la defensa de los derechos humanos en general. Por otra parte, la entrada en vigor de la Ley de Amparo, el 3 de abril de 2013, en aras de una justicia pronta y completa, tratándose de este derecho, pretende evitar prácticas dilatorias, como son la omisión de respuesta, lo incongruente, falso, equívoco o carente de fundamentos y motivos de ésta o su incorrección en cuanto al fondo, para lo cual proporciona herramientas que efectivizan el respeto a los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva, para hacer posible que esos vicios se reparen en un mismo juicio; tal es el caso de la oportunidad de ampliar la demanda a que se refiere el numeral 111 del citado ordenamiento y de la exigencia para la responsable, tratándose de actos materialmente administrativos, de complementar en su informe justificado la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación del acto reclamado cuando se aduzca en la demanda, contenida en el artículo 117, último párrafo, de la propia ley. Por tanto, el efecto de la concesión del Amparo en un juicio en el que se examinó la transgresión al artículo 8º constitucional no puede quedar en la simple exigencia de respuesta, sino que debe buscar que ésta sea congruente, completa, rápida y, sobre todo, fundada y motivada; de otro modo, no obstante el nuevo sistema jurídico, el juzgador obligaría al gobernado a una nueva instancia para obtener una solución de fondo, con el consiguiente retraso en la satisfacción de la reparación del derecho violado.<sup>65</sup>

### Acuerdo escrito

La primera garantía consagrada es la de que *a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido*. Ahora bien, este acuerdo debe ser escrito, tal y como lo señala el texto constitucional. Respecto de las características de que

<sup>65</sup>GSJF10, libro 7, junio de 2014, tomo II, p. 1672. Tesis: XVI.Io.A.20 K (10a.)

sea escrito, y algunas de las nociones relativas, ya han sido abordadas cuando tratamos el escrito de petición. Así, el acuerdo será escrito en idioma español, salvo en aquellos supuestos en que estemos en presencia de alguna lengua nacional indígena. Ahora bien, este acuerdo escrito también parte de ciertos presupuestos que deben analizarse.

*Sentido del acuerdo y respuesta.* El derecho de respuesta no presupone que ésta deba ser favorable a la petición hecha, tampoco que deba ocuparse sobre el fondo de la cuestión. El derecho de respuesta opera como una garantía al peticionario de que el órgano o servidor público ha conocido de la petición, y ha dictado un acuerdo sobre tal conocimiento de la misma. Este acuerdo ofrece los más variados contenidos dependiendo del tipo de petición: proporcionar información, expedir documentación, realizar una inscripción, eliminar un registro, otorgar una prestación, conceder un permiso o licencia, restringir una actividad pública o privada, otorgar un beneficio, conocer de una queja, que se adopte una posición respecto a un ámbito del interés público, y una larga lista de etcéteras. En cualquier caso, la obligación constitucional pone de relieve que lo que se hace del conocimiento del peticionario es el acuerdo tomado por el órgano o servidor público respecto de la petición, y no la satisfacción del objeto de la misma.

También reviste especial consideración el hecho de que el sentido de la respuesta no se encuentra condicionado constitucionalmente. De forma tal que la respuesta es ineludible. La Segunda Sala consideró que no podía excusarse el cumplimiento de tal obligación por considerar el órgano o servidor públicos que no podía obsequiarse la solicitud hecha: “El derecho de petición no puede ser limitado por motivo alguno, sin contrariar el artículo 8º de la Constitución federal del país, pues *en todo caso se puede negar lo pedido*, cuando haya fundamento para ello.”<sup>66</sup>

El derecho de respuesta se satisface cuando se acuerda por escrito la petición, en forma favorable o desfavorable, pero además indicando, en los supuestos que lo exijan, los requisitos o trámites que deben seguirse para que la petición sea procedente.

*Congruencia con la petición.* La congruencia se entiende como la conveniencia, ilación o conexión entre ideas o entre palabras. De ello resulta que la respuesta que se dé debe tener conexión con lo que se pide, con la petición. *Es claro que la respuesta debe ser congruente con la petición, pues sería absurdo estimar que se satisface la obligación constitucional con una respuesta incongruente.* Una respuesta que no tiene relación con la solicitud formulada, hasta podríamos considerar que no es una respuesta.

Esta visión parece contradecir el criterio que mencionamos líneas atrás, en el que el Pleno de la Corte, en 1927, señala que no debe considerarse vulnerado el derecho de respuesta cuando el peticionario *ha obtenido una contestación cualquiera*. Ciertamente debe ser una contestación, pero nosotros consideramos que no cualquiera; debe ser una contestación congruente con lo pedido.

El Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito ha considerado que no existe incongruencia:

<sup>66</sup>SJF5, tomo L, p. 1494.

por el hecho de que se diga al solicitante que se estima que faltan elementos formales o materiales en la petición, para poder darle curso en cuanto al fondo de lo pedido. Y en este caso, lo que procedería sería impugnar la legalidad de la exigencia de tales elementos o requisitos, pero no podría decirse válidamente que la autoridad omitió dictar un acuerdo congruente con la petición, pues la congruencia del acuerdo no debe ser confundida con la legalidad de su contenido.<sup>67</sup>

Puede advertirse que la congruencia es elemento esencial del acuerdo escrito, y cuyo contenido será el que se notifique al peticionario. La Segunda Sala ha considerado además que la congruencia en la respuesta se encuentra relacionada con la competencia del órgano que ha acordado.

*Competencia del órgano o servidor públicos.* Ya se había adelantado, al ocuparnos del derecho de petición que ésta debía ser planteada ante la instancia que se considera competente para resolverla. Sin embargo, la praxis ha mostrado que el peticionario con frecuencia ignora quién es competente, o quién no lo es, y dirige la petición a la autoridad *que cree* es competente o, en ocasiones, a varias autoridades a la vez.

En los supuestos en que la autoridad sea incompetente para resolver sobre el fondo del asunto o sobre la procedencia formal de la petición, no se le exime del deber de acordar y en su momento hacer del conocimiento del peticionario el acuerdo que ha recaído a su petición. A semejanza de lo manifestado al revisar el sentido del acuerdo, debe señalarse que el acuerdo escrito es obligación ineludible, y en los supuestos de incompetencia, es ese precisamente el contenido del mismo. La Segunda Sala ha fijado tal interpretación al señalar en dos criterios la necesidad de acordar y notificar la incapacidad legal para resolver sobre la petición:

PETICIÓN, DERECHO DE. En los términos del artículo 8º constitucional, *toda autoridad, aun la que se estima incompetente, debe pronunciar el acuerdo relativo* a las solicitudes que ante ellas se presenten, y hacerlo conocer al solicitante.<sup>68</sup>

PETICIÓN, DERECHO DE. INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD. *La falta de competencia de una autoridad para resolver la solicitud de un particular, no la exime de la obligación de contestar la instancia, aun cuando sea para darle a conocer su incapacidad legal para proveer en la materia de la petición.*<sup>69</sup>

Otro punto que debe revisarse es si los órganos y servidores públicos deben consignar o no los fundamentos en que se apoya su competencia para resolver. Tratándose del derecho de petición no es necesario que se cumpla con tal requerimiento, sin embargo, si bien no hay una vulneración al artículo 8º constitucional, sí habrá una violación al principio de legalidad.

<sup>67</sup>SJF7, tomo LXXV, sexta parte, p. 47.

<sup>68</sup>SJF6, tomo XII, tercera parte, p. 58. Tesis relacionada con Jurisprudencia 207/85.

<sup>69</sup>SJF6, t.CV, tercera parte, p. 55.

*Estilo del acuerdo y respuesta.* Si en el caso del peticionario se consideraba aplicable una meridiania exigencia de que su escrito fuera claro y legible, mayor razón asiste para exigir al órgano o servidor público que su respuesta se dé en términos claros y precisos. Mientras para éstos sería deseable que el peticionario se expresará en términos claros y legibles, para ellos se trata de un requisito imprescindible.

Si en la petición la claridad sirve para determinar de manera precisa y objetiva el contenido de la misma, en el acuerdo servirá para expresar de manera exacta, el sentido de la autoridad respecto de la solicitud analizada.

La Segunda Sala ha considerado que el acuerdo que recaiga a la petición debe desahogarla sin subterfugios. Este término implica evasiva, pretexto, y aplicándolo en clave constitucional debe entenderse como oscuridad o imprecisión. En el mismo sentido se ha señalado que no cabe que la respuesta sea ambigua, es decir, el estilo utilizado para hacer del conocimiento al peticionario el acuerdo recaído debe ser claro y directo. Lo ambiguo es aquello que puede admitir interpretaciones distintas, y por extensión es lo dudoso, lo incierto, en suma, lo poco claro, y por ello debe evitarse en el acuerdo que recaiga a la petición.

*Firma del servidor público.* En el caso de la respuesta encontramos que la jurisprudencia ha resaltado la importancia de que los escritos de las autoridades vayan firmados. El Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, en relación con la firma que deben contener las sentencias dictadas en los tribunales federales, sostuvo:

SENTENCIA DE AMPARO INEXISTENTE, SI FALTA LA FIRMA DEL JUEZ FEDERAL. De acuerdo con el artículo 219 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, todas las resoluciones judiciales, para que sean válidas, deberán ser firmadas por el juez que las emita y ser autorizadas por un secretario. Por tanto, si del análisis a la sentencia recurrida se desprende que ésta carece de la firma del primer secretario del juzgado de Distrito, encargado del despacho por ministerio de ley, tal omisión provoca la inexistencia de esa resolución. Lo narrado es lógico, si se toma en cuenta que la firma es el único medio por el cual un funcionario plasma su voluntad de emitir una resolución en tal o cual sentido, de ahí que la falta de signatura respectiva, provoque que se ignore si la persona facultada para ello tuvo el deseo de emitir el fallo correspondiente en el sentido que aparece en el mismo, lo cual deja en estado indefensión a la parte afectada por él.<sup>70</sup>

No creemos que haya necesidad de ahondar en este presupuesto, dado que la tesis es clara: la falta de la firma de quien es titular de la institución, quien encarna la autoridad competente, hace que el documento tenga el carácter de inexistente, con las repercusiones jurídicas que reconoce el ordenamiento.

*Plazo para acordar.* Respecto del acuerdo que recae a la petición, la jurisprudencia ha coincidido en el señalamiento de que el hecho de que no se fije un plazo determinado en la Constitución, no es *motivo para que tal acuerdo permanezca indefinidamente*

<sup>70</sup>SJF8, tomo II, segunda parte, 2 de julio a diciembre de 1988, p. 535.

*aplazado*<sup>71</sup> toda vez que la misma Constitución, impone a toda autoridad la obligación de contestar en breve tiempo a los peticionarios, y ordena que a cada petición recaiga un acuerdo.<sup>72</sup> Por ello, se ha considerado oportuno establecer que el plazo que debe otorgarse a las autoridades para dictar el acuerdo escrito sea *aquel en que individualizado al caso concreto, sea el necesario para que la autoridad estudie y acuerde la petición respectiva sin que, desde luego, en ningún caso exceda de cuatro meses*.<sup>73</sup> Sobre este criterio que fija como plazo máximo el de cuatro meses para que la autoridad dicte el acuerdo vale la pena traer a cuenta dos criterios que giran en torno a tal lapso.

Planteado como litigio la vulneración al derecho de respuesta por haberse dictado un acuerdo a la petición después de un plazo que se considera ha excedido el *breve término* expresado en el artículo 8º constitucional, será el tribunal el que casuísticamente determinará tal vulneración. En cualquier caso, el órgano o servidor públicos no podrán argumentar la inminencia del acuerdo para justificar el retraso que ha habido. La Segunda Sala consideró que el precepto constitucional “no habla ni puede hablar de la simple intención de las autoridades de contestar *la petición, ya que esa situación de orden psíquico sólo puede conocerse o inferirse de hechos tangibles por los sentidos o de omisiones* que conduzcan claramente a la desobediencia del mandamiento constitucional de que se trata.”<sup>74</sup>

Por cuanto hace al ámbito administrativo, recordamos que la Ley Federal del Procedimiento Administrativo señala en su numeral 17 que “salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda.”

Tres criterios interesantes son los que ha dictado el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en materia Administrativa especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal y Jurisdicción en toda la República, al resolver el Amparo en revisión 58/2015, en abril de 2015, señalando:

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN. CUANDO SE IMPUGNE LA FALTA DE RESPUESTA DE LA AUTORIDAD, ÉSTA DEBERÁ JUSTIFICAR LA RAZONABILIDAD DE SU DILACIÓN, SIN QUE PUEDA ADUCIR, COMO EXIMIENTE DEL CUMPLIMIENTO DE AQUELLA OBLIGACIÓN, QUE AÚN NO HA TRANSCURRIDO UN PLAZO DETERMINADO. Cuando un gobernado impugne en la vía jurisdiccional la falta de respuesta a una petición formulada en términos del artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la autoridad responsable no puede aducir válidamente, como eximente del cumplimiento de la obligación relativa, el hecho de que aún no ha transcurrido un plazo determinado, sino que deberá justificar la razonabilidad de su dilación, es decir, las afirmaciones en las cuales pretenda sustentar su inactividad; de lo contrario, deberá tenerse por infringido el derecho fundamental mencionado.<sup>75</sup>

<sup>71</sup>SJF6, tomo I, tercera parte, p. 48.

<sup>72</sup>SJF5, tomo XLVII, p. 815.

<sup>73</sup>SJF8, tomo XIII-febrero, p. 390.

<sup>74</sup>SJF6, tomo VI, tercera parte, p. 167. Amparo en revisión 1297/57. Véase también vol. III, p. 147, vol. IV, p. 225.

<sup>75</sup>GSJFC10, libro 20, julio de 2015, tomo II, p. 1720. Tesis: I.1o.A.E.65 A (10a.)

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN. LAS CONDICIONES QUE DETERMINAN LA RAZONABILIDAD DE LOS PLAZOS EN LOS QUE DEBEN DESARROLLARSE LOS PROCESOS JUDICIALES, SOSTENIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, SON APLICABLES AL “BREVE TÉRMINO” A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 8º DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL QUE LO PREVÉ. La Corte Interamericana de Derechos Humanos sostiene, consistentemente, que la razonabilidad de los plazos en los que deben desarrollarse los procesos judiciales, en términos de los artículos 7º, numeral 5º y 8º, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, está determinada por: la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado y la conducta de las autoridades, de manera que la justificación de la dilación de una decisión judicial depende de las circunstancias concretas que concurran en el asunto de que se trate. Por su parte, la situación que regula el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en torno al derecho fundamental que tiene un gobernado de que la autoridad a la que formule una petición en las condiciones establecidas en dicho precepto, le dé respuesta en “breve término”, guarda similitud con la referida al tiempo de resolución de un proceso judicial. Consecuentemente, las condiciones que determinan la razonabilidad indicada le son aplicables, en tanto que no es dable fijar un plazo genérico para el cumplimiento de la obligación de dar respuesta al gobernado, sino que debe atenderse a las circunstancias específicas de cada caso, como pueden ser las relacionadas con su complejidad técnica, jurídica y material, con la actividad que el solicitante hubiera desplegado en seguimiento a su petición, con la que las autoridades hayan llevado a cabo para dar respuesta y sus cargas de trabajo, lo cual corresponde al concepto de “plazo razonable” descrito.<sup>76</sup>

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN. PARA DETERMINAR SU ALCANCE Y CONTENIDO, PUEDE ATENDERSE AL CONCEPTO DE “PLAZO RAZONABLE” DESARROLLADO POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, EN APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. En la tesis 1a. CDV/2014 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, tomo I, noviembre de 2014, p. 714, de título y subtítulo: “DERECHOS HUMANOS. SU CONTENIDO NO SE LIMITA AL TEXTO EXPRESO DE LA NORMA QUE LO PREVÉ, SINO QUE SE EXTIENDE A LA INTERPRETACIÓN QUE LOS ÓRGANOS AUTORIZADOS HAGAN AL RESPECTO.”, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo el criterio consistente en que el contenido de los derechos humanos no se limita al texto expreso de las normas que los reconocen, sino que se robustece con la interpretación evolutiva o progresiva que al respecto realicen tanto los tribunales de constitucionalidad nacionales, como los organismos internacionales autorizados en la materia. Así, en nuestro sistema jurídico, el derecho fundamental de petición se reconoce en el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo texto no dispone un plazo determinado para que las autoridades den respuesta a las solicitudes formuladas por los gobernados, pues su segundo párrafo se limita a señalar que el acuerdo recaído a la petición deberá hacerse del conocimiento del solicitante en “breve término”, sin que establezca un referente temporal concreto. Ante esa indefinición, en aplicación del principio de progresividad previsto en el artículo 1º, párrafo tercero, de la Constitución federal, válidamente puede atenderse al concepto de “plazo razonable” desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a partir de los artículos 7º, numeral 5 y 8, numeral 1, de la

<sup>76</sup>GSJF10, libro 19, junio de 2015, tomo III, p. 2003. Tesis: I.1o.A.E.64 A (10a.)

Convención Americana sobre Derechos Humanos, con la finalidad de determinar el alcance y contenido del derecho mencionado.<sup>77</sup>

*Acuerdo por cada una de las peticiones hechas.* Una última anotación corresponde a aquellos supuestos en que el peticionario presenta varias solicitudes. No se trata de aquellos casos en que las peticiones se encuentren en un escrito de peticiones común, sino cuando el mismo peticionario en diferentes ocursos dirige solicitudes distintas al órgano o servidor públicos. En tal supuesto se ha considerado que se debe contestar cada una de las solicitudes formuladas: Es innegable que la autoridad responsable está obligada a dar contestación a cada una de las peticiones dirigidas por el agraviado haciéndole saber en breve término el trámite o destino que se dio a las solicitudes formuladas, porque el precepto constitucional que otorga la garantía individual, claramente precisa que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido; de lo que se traduce que lo establecido por el precepto constitucional no puede referirse únicamente a un acuerdo común, sino que debe proveerse cada una de las solicitudes.<sup>78</sup>

### Notificación al peticionario

El derecho de respuesta se hace consistir también en la obligación de los órganos o servidores públicos de hacer conocer al peticionario en breve término el acuerdo recaído a su petición. Este elemento ofrece algunos matices que es preciso señalar, entre los que destacan: el carácter escrito, los supuestos en que la notificación es hecha por autoridad distinta de aquella a la que se dirigió la petición, el breve término consignado en la redacción constitucional y la notificación de los trámites sucesivos.

Entendemos que el contenido del derecho de respuesta se cumple cuando la autoridad que ha conocido de la petición, hace del conocimiento del peticionario el acuerdo escrito que ha recaído a su solicitud. Conforme a los criterios de los tribunales federales el derecho de respuesta “no se cumple con el hecho de que la autoridad transcriba por oficio a otra, la petición del propio interesado”,<sup>79</sup> tampoco con “el simple envío de una copia al carbón a los peticionarios que se dirigen a una autoridad”,<sup>80</sup> asimismo se ha señalado que “la garantía consagrada por el artículo 8º constitucional no queda satisfecha por la circunstancia de que una notificación, cuya realidad no se ha comprobado, deba estimarse inminente”.<sup>81</sup>

Se ha entendido que esta notificación deba tener el carácter de personal, tal y como lo apunta el Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito:

<sup>77</sup>GSJF10, libro 19, junio de 2015, tomo III, p. 2004. Tesis: I.1o.A.E.63 A (10a.)

<sup>78</sup>SJF8, tomo X, septiembre, p. 263.

<sup>79</sup>Segunda Sala, SJF5, tomo CXXV, p. 2908.

<sup>80</sup>Segunda Sala, SJF5, tomo CX, p. 113.

<sup>81</sup>Segunda Sala, SJF6, tomo XLI, tercera parte, p. 89.

Por encima de cualesquiera norma secundaria o decreto, se debe atender el texto del artículo 8º constitucional, que no admite más interpretación que la literal derivada de su simple lectura, de donde se obtiene que *es necesario notificar el acuerdo recaído a una petición, en forma personal*, notificación que incluye la de todas las fases del trámite requerido para contestar la solicitud.<sup>82</sup>

*Notificación por escrito.* Un punto que mueve a discusión es el de que la notificación que se haga del acuerdo sea hecha por escrito. Si bien el texto constitucional prevé que el acuerdo que recaiga a la petición debe ser de tal carácter, no expresa de manera inequívoca tal supuesto para la notificación.

Ante tal divergencia, los tribunales federales han sustentado en algunos casos, de manera expresa, que tal notificación se haga en forma escrita. Así, la Tercera Sala señala que el artículo 8º constitucional “no ordena que en una sola resolución se resuelvan [...] las peticiones [...] sino únicamente a que se *conteste por escrito*, en breve término, y que se haga saber al peticionario lo que proceda en el caso”.<sup>83</sup> De la lectura de la última parte de la oración puede presumirse que lo que pretendió advertirse era “que se acuerde por escrito”, sin embargo se prefirió utilizar la expresión *conteste*, con la consecuencia hermenéutica apuntada.

En otra tesis, igualmente polémica, la Segunda Sala consideró que “se viola la garantía que consagra el artículo 8º constitucional *cuando no se comunica por escrito algún acuerdo recaído a la solicitud*”.<sup>84</sup> Estas son las únicas tesis que encontramos en las que se advierte la interpretación del artículo 8º constitucional en el sentido de que la notificación del acuerdo deba ser de carácter escrito. Esto que pudiera parecer baladí no lo es si atendemos a la explosión tecnológica que ha derivado en la adopción de nuevas tecnologías como mecanismos de comunicación procesal y administrativa y que han impactado en la labor y desempeño de las funciones administrativas.

La Tercera Sala ha dictado un criterio que prácticamente define la inviabilidad de la notificación verbal: “La contestación verbal a toda petición que se presenta, es violatoria de los artículos 8º y 16 constitucionales.”<sup>85</sup> Sin embargo, de la propia redacción de la tesis puede derivarse que la preocupación del órgano colegiado era ambigua, toda vez que utilizando el pretexto del derecho de petición estaba alertando acerca de la violación que se daba en tanto se soslayaba la fundamentación y motivación de la contestación. En cualquier caso, la interpretación que considera necesario que la notificación sea hecha por escrito atiende a un principio de seguridad jurídica que es de suyo el principio implícito en el aseguramiento de ambos derechos: el de petición y el de respuesta.

Hemos dedicado, líneas adelante, un apartado para analizar las excepciones a la notificación por escrito (aceptando sin conceder que ésta sea la regla general), tal y como hemos dedicado un apartado relativo en tratándose de derecho de petición. Creemos conveniente recordar que la Segunda Sala consideró que:

<sup>82</sup>Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, *SJF8*, tomo XIII-mayo, p. 431.

<sup>83</sup>Tercera Sala, *SJF8*, tomo IX, abril, p. 80. Tesis 3a. XXXIII/92.

<sup>84</sup>Segunda Sala, *SJF7*, tomo 205-216, tercera parte, p. 127.

<sup>85</sup>*SJF5*, tomo XC, p. 2268.



[...] es claro que la manera de hacer llegar el acuerdo al interesado, queda al arbitrio de la autoridad, pero esto no es obstáculo para que de acuerdo con las normas procesales que rigen el juicio de garantía, esté obligada a demostrar que hizo conocer al peticionario el acuerdo recaído, toda vez que la defensa de éste en esos casos se reduce a una negativa que no es susceptible de demostrarse, pues la carga de la prueba toca a quien afirmó que sí dio contestación.<sup>86</sup>

En tal sentido cabe afirmar que la autoridad que tiene a cargo notificar la respuesta a una petición, debe hacer constar fehacientemente que ésta se llevó a cabo o en su caso hacer constar, también fehacientemente, las razones o motivos que impidieron tal evento.

*Notificación hecha por autoridad distinta.* Un supuesto que llega a darse y que puede plantear una controversia por posible vulneración del derecho de respuesta es el que surge cuando el acuerdo y notificación del mismo es dado a conocer al peticionario por una autoridad distinta de aquella a la que se dirigió la petición. Adelantamos que no habrá tal vulneración siempre y cuando el órgano o servidor públicos que conocieron en primer lugar hagan saber al peticionario del reenvío de su solicitud a una autoridad distinta. Así lo estimó la Segunda Sala al considerar que “las autoridades violan el artículo 8º constitucional, cuando turnan la petición a otra oficina y omiten comunicar el trámite al interesado”.<sup>87</sup>

*En breve término.* Al ocuparnos del acuerdo escrito ya se había barajado lo relativo al breve plazo consignado en el texto constitucional, por lo que poco podrá agregarse. Algunas reglas pueden detectarse de las abundantes tesis que han dilucidado lo relativo al breve término. Así, la Segunda Sala ha considerado que el “breve término debe contarse a partir de la petición, y no a partir de la fecha en que se dicte el acuerdo que recaiga a la misma, pues en esta forma se desvirtuaría la obligación de dicho precepto impone de respetar el derecho de petición”.<sup>88</sup>

El mismo órgano colegiado ha sostenido que el breve término es “aquél en que racionalmente puede estudiarse una petición y acordarse”<sup>89</sup> y que tal expresión utilizada por el Constituyente “es bastante para que, bajo el prudente criterio del Juez, se fije por éste, sin más apoyo legal, el término de diez días para que se dé respuesta a la solicitud que se le haya presentado”.<sup>90</sup> El Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito ha considerado que:

[...] tal concepto debe interpretarse en relación directa con la naturaleza o características de la misma [petición], lo que hace necesario que al abordar el problema a través de un Juicio de Amparo, el análisis deba ser casuista y en función al estudio o trámite que la contestación requiera, para adecuar el lapso prudente para que la autoridad cumpla con esa garantía.<sup>91</sup>

<sup>86</sup>SJF5, tomo CXVIII, p. 115.

<sup>87</sup>SJF6, tomo II, tercera parte, p. 87.

<sup>88</sup>SJF5, tomo LXVII, p. 3164.

<sup>89</sup>SJF6, tomo CXXIII, tercera parte, p. 39. También SJF6, vol. CVI, tercera parte, p. 74.

<sup>90</sup>SJF5, tomo CXIX, p. 1394.

<sup>91</sup>SJF8, tomo XII, julio, p. 167.

Por su parte el Tercer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito señaló que “para determinar el breve término a que alude dicho precepto constitucional, deben tomarse en cuenta, en cada caso, las circunstancias que le sean propias y con base en ellas determinarse”.<sup>92</sup> Por cuanto hace a las excusas planteadas por los órganos o servidores públicos para retardar la notificación del acuerdo recaído, la Segunda Sala ha mencionado que:

[...] no se apega a las exigencias del artículo 8º constitucional la autoridad que pretenda justificar la falta de contestación a un escrito de inconformidad, argumentando que tal falta de contestación obedece a que se quiso que el interesado contara con el mayor tiempo posible para que aportara las pruebas del caso, ya que no puede aceptarse como legal esa actitud en vista de que hacerlo equivaldría, contra lo que exige dicho artículo 8º, a aceptar que el término de observación del derecho de petición, no fuera breve.<sup>93</sup>

Y tampoco es excusable “la circunstancia de haber dado trámite a la solicitud del quejoso, presentada hace varios años, y de recibir una de las responsables muchas peticiones semejantes”.<sup>94</sup> También ha reiterado que las obligaciones de citar un acuerdo escrito y de notificarlo al peticionario “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”.<sup>95</sup>

El Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito ha señalado en referencia a las excusas para notificar en breve término:

PETICIÓN. RECARGO DE LABORES. El posible recargo que sufran las labores de una oficina de ninguna manera puede ser alegado por las autoridades responsables como excusa para no cumplir con el mandato del artículo 8º constitucional, pues aceptar un argumento equivalente sería tanto como permitir que la Constitución Federal fuese derogada o suspendida por la sola voluntad, contra la del Congreso Constituyente, de un empleado o funcionario que organiza insuficientemente una oficina, o que no provee presupuestalmente a sus necesidades. O sea, que es obligación constitucional proveer a las necesidades de cada oficina de manera que los términos constitucionales sean cumplidos, u organizar cada oficina de manera que los mandatos constitucionales no queden al arbitrio de empleados y funcionarios.<sup>96</sup>

Finalmente, la multicitada Segunda Sala ha considerado que “el artículo 8º constitucional no establece que las peticiones correspondientes deban contestarse ajustán-

<sup>92</sup>SJF7, tomo XLIX, sexta parte, p. 51.

<sup>93</sup>SJF6, tomo CXXVII, tercera parte, p. 39.

<sup>94</sup>SJF6, tomo XII, tercera parte, p. 58. Véase también vol. VIII, tercera parte, p. 59, vol. VII, tercera parte, pp. 76-77, vol. IV, tercera parte, p. 227.

<sup>95</sup>SJF6, tomo LXXXI, tercera parte, p. 41. Wiewiorka, *El espacio del racismo*, Paidós, Barcelona, 1992.

<sup>96</sup>SJF7, tomo LXXIX, sexta parte, p. 63.

dose al orden cronológico en que hayan sido presentadas ante la autoridad responsable”;<sup>97</sup> lo cual elimina el planteamiento de este criterio como excusa justificante del retraso en la notificación o dictado del acuerdo.

En materia administrativa, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, apunta en su numeral 17 la regla general en materia de plazos para la resolución de trámites. Señala dicho artículo:

Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismos descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición de interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuanto otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo.

Debe recordarse el ámbito restringido de aplicación de esta ley

*Notificaciones de trámites sucesivos.* En relación con aquellos supuestos en que la resolución de la petición elevada comprenda diversos trámites, se menciona en la jurisprudencia que los órganos o servidores públicos están obligados a notificar todos y cada uno de los acuerdos que recaigan a su solicitud.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido tal interpretación al señalar:

[...] lo establecido por el artículo 8º constitucional no puede referirse únicamente al resultado final de una solicitud, sino también a los diferentes acuerdos que se dicten durante la tramitación de ésta, ya que el solicitante debe saber si su petición está de acuerdo, en opinión de las autoridades, con las disposiciones legales relativas o ha incurrido en alguna omisión que debe subsanar.<sup>98</sup>

Igual sentido se encuentra en el criterio que sostiene que:

El artículo 8º constitucional se refiere no sólo al derecho que los particulares tienen para que se les haga conocer la resolución definitiva que pone fin a su petición, sino también al de los trámites que se vayan cumpliendo en los casos en que la ley requiera la substanciación de un procedimiento, imponiendo a las autoridades la obligación de hacer saber, en breve término, a los interesados, todos y cada uno de los trámites relativos a sus peticiones.<sup>99</sup>

<sup>97</sup>SJF5, tomo CXXX, p. 532.

<sup>98</sup>SJF6, tomo XI, tercera parte, p. 40. Tesis relacionada con Jurisprudencia 207/85.

<sup>99</sup>Apéndice de 1995, tomo III, parte SCJN, p. 89. Tesis 131.

El Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito, en similar interpretación, ha considerado que cuando la petición consiste en una solicitud para el otorgamiento de una licencia de funcionamiento, o para una autorización similar, y cuando la tramitación de esa solicitud requiera legalmente que el particular satisfaga determinados requisitos, la garantía constitucional sólo es respetada por la autoridad cuando hace en un breve término los requerimientos necesarios al solicitante, para integrar el término relativo, y además, en un breve término también va proveyendo lo necesario a las promociones de la interesada y, por último, en un término que también sea razonablemente breve, dicta la resolución definitiva a la solicitud mencionada. Pues cuando la autoridad es lenta en la tramitación de la solicitud y en cada uno de los trámites correspondientes, y da la impresión de ser renuente en cuanto a llegar a la resolución final del asunto, no puede decirse que se esté respetando por ella el orden constitucional, por lo que hace al derecho de petición consagrado en el artículo 8º de la Constitución federal.<sup>100</sup>

*Aclaraciones a la respuesta obtenida.* Un último tema que debe abordarse es el derecho de aclaración de las respuestas obtenidas por parte de la autoridad a la que se elevó la petición. Esta aclaración puede ser solicitada tanto al órgano o servidor públicos que la emitieron como al superior jerárquico de éstos. En el segundo supuesto se ha señalado que tal obligación del superior entraña el cumplimiento del derecho de respuesta y se basa en la presunción de que el superior conoce, o al menos debe conocer, la respuesta que ha dado el inferior jerárquico y puede emitir una aclaración al peticionario. La negativa a hacerlo implica una violación al derecho constitucional.

*Excepciones a la notificación personal.* Dos son los casos que pueden concebirse como excepciones: la falta de respuesta con aceptación de lo pedido; y la respuesta por algún medio electrónico o distinto de la notificación escrita.

### Aceptación tácita de la petición

Quizá uno de los ejemplos más claros en los cuales, pese a la falta de notificación, el derecho de respuesta no es vulnerado, se da cuando la autoridad ha resuelto favorablemente la petición. Es decir, en aquellos supuestos en que el peticionario ha visto satisfecha la solicitud dirigida al órgano o servidor público. Así lo ha entendido el Pleno de la Corte Suprema mexicana desde 1920, al señalar: “No puede alegarse que se ha violado por las autoridades, si éstas han resuelto implícitamente sobre el asunto materia de la petición.”<sup>101</sup>

Recordemos que con las peticiones el ciudadano puede buscar una actuación administrativa en un determinado asunto. Un ejemplo: la solicitud, fundada en moti-

<sup>100</sup>SJF7, tomo CIII-CVIII, sexta parte, p. 299.

<sup>101</sup>SJF5, tomo X, p. 263.

vos concretos y razonables, del cambio de dirección en la circulación vehicular de una calle. Si la autoridad correspondiente considera que hay motivos suficientes para realizar tal cambio, y lo hace sin notificar al peticionario que su solicitud ha sido acordada y llevada a la práctica, es evidente que no se vulnera el derecho de respuesta. Hay una respuesta implícita en la consecución de la conducta o actividad administrativa solicitada.

A primera vista puede advertirse una suerte de incongruencia con lo ya citado, dado que se trata de una obligación constitucionalmente impuesta a los órganos del poder público. Sin embargo, es evidente que tal exigencia tiene una justificación en tanto se constituye en un mecanismo que opera para obligar a la autoridad en la atención de los asuntos o solicitudes en los que la ciudadanía está interesada y pone especial atención. Así, sí la autoridad atiende tales peticiones y las satisface, es evidente que cumple sobradamente con el espíritu que anima el derecho de respuesta.

Desafortunadamente no todos los casos que involucren tales supuestos fácticos pueden ser tan simples como el ejemplo transcrito, y ante una posible controversia, siempre serán los tribunales los que de manera casuística decidan sobre el particular.

### *Notificación por medios electrónicos de comunicación*

Otro de los supuestos que conviene tratar, y que ya habíamos adelantado líneas atrás al referirnos a la necesidad de incluir el domicilio del peticionario, es el que se deriva de la aparición y utilización de las tecnologías de comunicación en los ámbitos administrativos y procesales.

En el caso de las comunicaciones telefónicas podemos afirmar que se trata de mecanismos de comunicación totalmente admitidos. En el ámbito procesal gozan de cierta importancia y su utilización no es nada novedosa. En el ámbito de ejercicio del derecho de petición consideramos que este medio de comunicación deviene efectivo, y además permitido, en dos supuestos: *a*) cuando el peticionario incluye domicilio y teléfono; y *b*) cuando únicamente señala teléfono. En ambos supuestos estamos ante una tácita aceptación de que la notificación sea hecha por vía telefónica.

¿Esta notificación puede suplir la notificación por escrito? Consideramos que sí, dado que el propio peticionario puede, en algunos supuestos, darse por satisfecho con la respuesta conseguida y cuyo contenido ha sido objeto de notificación telefónica. Sin embargo, la notificación en tales términos pareciera crear cierta incertidumbre para el órgano o servidor públicos, pues en el momento de la notificación no queda ningún registro físico de que la notificación ha sido hecha, salvo que la dependencia realice un registro magnetofónico de las notificaciones efectuadas, una actividad inusual en el ámbito administrativo mexicano.

Por otra parte, puede entenderse que esta notificación reúne las características de una comunicación verbal, con lo cual se puede considerar como violatoria del derecho de respuesta, al tenor de la tesis sustentada por la Tercera Sala, que ya hemos mencio-

nado: “La contestación verbal a toda petición que se presenta, es violatoria de los artículos 8º y 16 constitucionales.”<sup>102</sup>

A pesar de tal consideración, el estado actual de las tecnologías de comunicación puede llevarnos a crear mecanismos que propicien tal certidumbre. No será del todo errado que en lo sucesivo las oficinas públicas cuenten con grabadoras que registren fehacientemente la comunicación que ha sido transmitida, ofertando certidumbre al Estado y a la sociedad sobre el cumplimiento del mandato contenido en el 8º constitucional. No debe soslayarse tampoco, la importancia que tienen los registros de llamadas que hacen las centrales telefónicas y que también pueden utilizarse para demostrar la existencia de la notificación o al menos ofrecer indicios en los casos litigiosos.

Otro mecanismo tecnológico de notificación similar al anterior es la notificación vía fax. La posibilidad queda abierta al igual que en el supuesto anterior, cuando el peticionario expresa en su escrito de petición que dispone de tales utensilios para recibir la notificación. Sin embargo, aquí se presentan dos supuestos: a) Que la respuesta sea notificada mediante máquina de fax, y b) Que el envío de la respuesta se haga mediante programa informático.

Aunque en ambos casos no cabe duda que la consecuencia es la misma: notificación del acuerdo recaído a la petición, nos vamos a encontrar con algunas particularidades. En el primer caso, la máquina podrá elaborar un comprobante de que el envío ha sido hecho; en el segundo, y dependiendo del programa, no habrá tal constancia.

Un tercer caso es el del correo electrónico. Desde su aparición este medio de comunicación ha empezado a generar una industria de gigantescas proporciones y a la vez ha ido perfilándose como un medio de comunicación efectivo, con la posibilidad de generar certidumbre a quien envía y a quien recibe.

Los órganos y servidores públicos tienen la posibilidad de solicitar el acuse de recibo automático al momento en que el mensaje es leído, o también la posibilidad de enviar una copia del mensaje a una cuenta creada *ad hoc* para almacenar los envíos de este tipo de información. En cualquier caso, hay certidumbre por parte de los órganos y servidores, de que el acuerdo recaído a la petición ha sido dado a conocer al peticionario. La creación de bancos de datos con los registros de tales comunicaciones se hace factible hoy en día.

Una interpretación extensiva puede propiciar la adopción de tales mecanismos de comunicación, en los términos del mandato constitucional. Hemos revisado la concepción de la Segunda Sala:

[...] es claro que la manera de hacer llegar el acuerdo al interesado, queda al arbitrio de la autoridad, pero esto no es obstáculo para que de acuerdo con las normas procesales que rigen el juicio de garantía, esté obligada a demostrar que hizo conocer al peticionario el acuerdo recaído, toda vez que la defensa de éste en esos casos se reduce a una negativa que no es susceptible de demostrarse, pues la carga de la prueba toca a quien afirmó que sí dio contestación.<sup>103</sup>

<sup>102</sup>SJF5, tomo XC, p. 2268.

<sup>103</sup>SJF5, tomo CXVIII, p. 115.

Queda pues abierta la posibilidad de explorar posibilidades que ofrezcan certidumbre: es decir que permitan la demostración fehaciente de la notificación. En el mismo sentido se ha señalado que es claro y evidente que quien contesta debe buscar la forma de que su contestación llegue a conocimiento del interesado, máxime tratándose de una autoridad que debe guardar constancia de que fue recibida la respuesta que la ley ordena, ya que se remita por correo o se entregue personalmente; y como además, en el juicio de garantías todo hecho está sujeto a prueba y la carga de ésta incumbe a quien afirma, teniendo la autoridad responsable, a pesar de su categoría y precisamente por ella, carácter de simple parte en el Juicio de Amparo, su afirmación debe regirse por esa norma procesal, y para satisfacer el mandato constitucional contenido en el artículo 8º, debe dicha autoridad acreditar que la contestación que dio llegó al conocimiento del interesado, pues de otra suerte resultaría nugatoria la garantía aludida.<sup>104</sup>

La posibilidad de otros medios de comunicación del acuerdo escrito es incluso hasta de carácter imperativo. No debe olvidarse que en determinados supuestos “hasta es necesaria su publicación”.<sup>105</sup>

Una decisión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación puede darnos luces sobre las notificaciones hechas mediante fax, permitiéndonos la revisión de los elementos básicos exigidos por tal autoridad jurisdiccional, en el entendido que tal posibilidad está expresamente regulada en la ley de la materia, de ahí que el Tribunal únicamente reitere y matice el contenido de tales dispositivos legales:

NOTIFICACIÓN POR FAX. REQUISITOS PARA SU VALIDEZ. De la correcta intelección de los artículos 29 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 84 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se concluye que los requisitos de validez de una notificación por fax son los siguientes: a) Existencia de un caso urgente o extraordinario a juicio de quien preside el órgano jurisdiccional emisor de la resolución a notificar. b) Constancia en el acta o razón de notificación, o en sus anexos, de las circunstancias y pormenores ocurridos durante la transmisión de los documentos con los que se hace la notificación. c) Que se asiente en dicha acta o razón de notificación, o en sus anexos, la constancia de recepción o el acuse de recibo. La constancia de recepción es la actuación del funcionario que practica la notificación, por medio de la cual, en ejercicio de la fe judicial de que está investido, hace constar pormenorizadamente el conjunto de hechos y circunstancias que lo llevaron a la convicción de que los documentos transmitidos fueron recibidos en el número de fax con el que se estableció la conexión, así como que ese número correspondía precisamente a la persona u órgano destinatario de la notificación. El acuse de recibo es la expresión de un acto transmitido desde el número con el que se estableció la conexión, por el cual la persona receptora admite de manera positiva que se han recibido, ya sea total o parcialmente, los documentos objeto de la transmisión. Empero, debe tenerse en cuenta, para la satisfacción de este último requisito, que en el evento probable de que en el acta respectiva a la actuación no se asienten los elementos suficientes para tener satisfecha la constancia de

<sup>104</sup> *SJF5*, tomo CXVI, p. 1141.

<sup>105</sup> *SJF6*, tomo XLI, tercera parte, p. 89.

recepción ni se acuse el recibo de la diligencia practicada, tales elementos pueden perfeccionarse a través de una comunicación posterior que realice el notificador, o por cualquier otro medio adecuado, como puede ser nueva transmisión de fax, el cumplimiento de las cargas y las obligaciones resultantes del acto notificado, una comunicación postal o telegráfica, la comparecencia directa ante este tribunal del interesado, etcétera, de donde se desprenda con claridad indiscutible que se recibió la comunicación en cuestión, o bien, podrá ser aceptable también alguna diligencia de los funcionarios notificadores adscritos a este tribunal o de aquellos que se comisionen para tal efecto, mediante su presentación al órgano de que se trate y la constancia relativa en acta circunstanciada.<sup>106</sup>

En todo caso debe advertirse que en los mismos asuntos dilucidados con la anterior interpretación, el Tribunal Electoral señaló que el reconocimiento de la notificación por fax, en la legislación adjetiva electoral concordaba plenamente con la naturaleza jurídica de la materia, dado que se consideran *procesos cuya materia es de interés público* en razón de la naturaleza y características de las normas sustantivas que protegen.<sup>107</sup> A futuro, la notificación por fax puede ser incluso sustituida por medios más rápidos y confiables, como el empleo del internet, donde la transferencia de información se da casi instantáneamente, lo que en mucho supera las limitaciones materiales del fax.

En este proceso de actualización tecnológica deberá abordarse antes la protección de los datos personales, pues en su mayor parte, el empleo de nuevas tecnologías supone la existencia de respaldos informáticos con información de los sujetos involucrados en la comunicación, y por tanto susceptibles de ser tratados. En esta posibilidad de manipulación de información reservada aparece también el espectro del mal uso, entre lo que se incluye por supuesto la alteración, destrucción, copiado, publicación o trasmisión de tales datos. De lo cual resulta que como muchos otros derechos fundamentales, en el caso del de petición se impone la necesidad de un marco básico que permita su protección conjuntamente con otros derechos que involucra su naturaleza personal.

## Desarrollo legislativo del derecho de petición

A diferencia de otros países, en México no encontramos un desarrollo legislativo de la institución del derecho de petición, aunque sí se han desarrollado algunos lineamientos especialmente en el área administrativa. Tales circunstancias contrastan, por ejemplo, con el caso español que tiene un abundante desarrollo legislativo en la materia, desde la Ley 92, de 22 de diciembre de 1960, sobre el derecho de petición, hasta la Ley orgánica 4/2001 de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición,

<sup>106</sup>Sala Superior. S3EL 011/98. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-023/98.

<sup>107</sup>Sala Superior. S3EL 012/98. En los incidentes de inexecución de sentencia derivados de los Juicios de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-023/98 y SUP-JRC-024/98.



además de las leyes especializadas sobre el derecho de petición de los miembros de las fuerzas armadas.<sup>108</sup>

En Colombia sucede igual, además del aspecto administrativo general contenido en el Código Contencioso Administrativo (1995), encontramos normativas especializadas como la reglamentación ante la Procuraduría General de la Nación del trámite del derecho de petición (1992), o el Reglamento interno para el ejercicio del derecho de petición y la atención de quejas y reclamos, sobre las materias de competencia del Ministerio de Educación Nacional (2001) o el Acuerdo por el cual se reglamenta el Derecho Universitario de Petición (1994).<sup>109</sup>

En México, no hay un desarrollo legislativo del derecho de petición. Sin embargo, es en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo donde encontramos algunas referencias al ejercicio del derecho de petición. De acuerdo con el artículo 14 de dicha ley, el procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada.

El artículo 15 de la misma ley señala que la administración no podrá exigir mayores formalidades que las previstas legalmente. De acuerdo con dicho numeral, las promociones deberán hacerse por escrito, en el que se precisarán el nombre, denominación o razón social de quien o quienes promuevan, en su caso de su representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que den motivo a la petición, el órgano administrativo a que se dirigen y lugar y fecha de emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o por su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar; caso en el cual, se señala que deberá imprimir su huella digital. Se prevé que el promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en su caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos.

Los siguientes artículos se ocupan de los aspectos procedimentales y del trámite, así como de la figura del silencio administrativo, interesándonos a los efectos de este comentario lo establecido en el artículo 17-A:

- Cuando los escritos que presenten los interesados no contengan los datos o no cumplan con los requisitos aplicables, la dependencia u organismo descentralizado correspondiente deberá prevenir a los interesados, por escrito y por una sola vez, para que subsanen la omisión dentro del término que establezca la dependencia u organismo descentralizado, el cual no podrá ser menor de cinco días hábiles contados a partir de que haya surtido efectos la notificación; transcurrido el plazo correspondiente sin desahogar la prevención, se desechará el trámite.
- Salvo que en una disposición de carácter general se disponga otro plazo, la prevención de información faltante deberá hacerse dentro del primer tercio del plazo de respuesta o, de no requerirse resolución alguna, dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación del escrito correspondiente. La fracción de día que en su caso resulte de la división del plazo de respuesta se computará como día completo. En caso de que la resolución

<sup>108</sup>Cfr. David Cienfuegos Salgado, *Petición y Constitución. Análisis de los derechos consagrados en el artículo 8° de la Constitución mexicana*, Congreso del Estado de Guerrero, México, 2002, pp. 98-107.

<sup>109</sup>*Ibidem*, pp. 72-98.

del trámite sea inmediata, la prevención de información faltante también deberá hacerse de manera inmediata a la presentación del escrito respectivo.

- De no realizarse la prevención mencionada en el párrafo anterior dentro del plazo aplicable, no se podrá desechar el trámite argumentando que está incompleto. En el supuesto de que el requerimiento de información se haga en tiempo, el plazo para que la dependencia correspondiente resuelva el trámite se suspenderá y se reanudará a partir del día hábil inmediato siguiente a aquél en el que el interesado conteste.
- Puede advertirse de la lectura que es posible encontrar otras disposiciones del sistema jurídico federal mexicano que regulan específicamente cuestiones relacionadas con el trámite de las peticiones, sin embargo, en términos generales esta es la legislación que se aplica a la mayoría de los procedimientos ante la Administración Pública Federal.
- En el caso de las entidades federativas, de igual manera que en el ámbito federal, no existe una legislación específica que regule el derecho de petición, sino que las disposiciones que pudiéramos considerar como relativas se contienen en los ordenamientos administrativos.

## El derecho de petición en el constitucionalismo comparado

En el ámbito del derecho comparado, además de lo mencionado sobre el desarrollo legislativo que presentan Colombia y España, debe mencionarse que la mayoría de las constituciones contempla en específico el derecho de petición. A continuación hacemos un recorrido por diversos ordenamientos constitucionales para dar cuenta de tal aserto.

El derecho de petición que ayer era un derecho imprescindible en las relaciones gobernante-gobernado, es ahora entendido como un mecanismo natural de convivencia entre gobierno y ciudadanos o habitantes. Esta última dicotomía se explica mejor al analizar el régimen al que se encuentra sometido este derecho en algunos ordenamientos extranjeros. Una revisión somera nos arrojarán luces sobre la forma en que se ha configurado el régimen constitucional del derecho de petición en algunos países, y al final, dedicamos unas líneas al caso de la Unión Europea.

*Alemania.* El ordenamiento constitucional germano reconoce en el numeral 17 el derecho de petición, en los siguientes términos: “Todos tendrán derecho individualmente o en grupo a dirigir peticiones o quejas por escrito a las autoridades competentes y a la representación del pueblo”.<sup>110</sup>

En el apartado *a)* del mismo artículo 17 se prevé que las leyes sobre el servicio militar y el servicio sustitutivo limiten a los miembros de las Fuerzas Armadas el ejercicio del derecho de petición, “siempre que quede a salvo el derecho de presentar ruegos o quejas en grupo.”

Encontramos en este caso el reconocimiento constitucional al ejercicio universal del derecho de petición, pues como veremos, al utilizar la fórmula “todos”, el legisla-

<sup>110</sup>Como referencia del tema aparecen: Karl Korinek, *Das Petitionsrecht im demokratischen Rechtsstaat*, J. C. B. Mohr, Tubinga, Alemania, 1977; Harald Seidel, *Das Petitionsrecht. Grundlagen, Verfahren, Reformen*, Alfred Metzner, Frankfurt am Main, Alemania, 1972; Rosseger, *Petitionen, Bitten und Beschwerden*, Berlín, Alemania, 1929.

dor germano se separa de aquellos preceptos que limitan el ejercicio de este derecho sólo a los ciudadanos. Por otra parte, al ocuparse de los institutos armados prefiere la petición grupal a la individual, es decir, prima el interés que se considera colectivo sobre el de carácter individual o particular de los miembros de tales instituciones.

En el ámbito estadual, también reconocen el derecho de petición, por ejemplo la Constitución de Baviera (Bayern), en su artículo 115 señala que “todos los habitantes de Baviera tienen el derecho de presentar por escrito peticiones o reclamaciones a las autoridades competentes, o al Landtag” y que “los derechos del Landtag para la comprobación de las reclamaciones se regularán mediante ley.”

*Argentina.* En la Constitución argentina encontramos regulado el derecho de petición en el artículo 14. En el citado numeral se dispone que todos los habitantes de la nación gozan del derecho *de peticionar a las autoridades*.

Desde el siglo pasado, el texto constitucional argentino hace la formal declaración “de que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución, y que toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición”.<sup>111</sup>

Por cuanto hace a los ordenamientos provinciales, también contemplan el derecho de petición. Así, la Constitución de Mendoza señala en su numeral 10 el derechos de “todos los habitantes” para “peticionar individual o colectivamente, ante todas y cada una de las autoridades, sea para solicitar gracia o justicia, sea para instruir a sus representantes o para pedir la reparación de agravios, pero ninguna reunión podrá atribuirse la representación ni los derechos del pueblo”. Asimismo, se establece que:

[...] el derecho de petición no podrá ejercerse colectivamente por ninguna clase de fuerza armada, ni individualmente por los que formen parte de ella, sino con arreglo a las leyes. Cualquier disposición adoptada por las autoridades en presencia o a requisición de fuerza armada o de una reunión sediciosa que se atribuya los derechos del pueblo, es nula y jamás podrá tener efecto.<sup>112</sup>

*Bélgica.*<sup>113</sup> La Constitución belga<sup>114</sup> se encarga de consagrar el derecho de petición, ubicándolo entre el derecho de asociación y la inviolabilidad de la correspondencia. El artículo 28 señala que todos tienen derecho a dirigir cartas a las autoridades públicas.

<sup>111</sup>Citado en Montiel y Duarte, *op. cit.*, p. 292. En similares términos está redactado el artículo 22 de la Constitución argentina vigente, que señala: “El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición”.

<sup>112</sup>Disponible en <http://www.losandes.com.ar/2001/0906/especiales/constitucionmendoza>

<sup>113</sup>Respecto de la redacción utilizada en el siglo XIX, Montiel y Duarte escribió: “La Bélgica, cuyo derecho público se parece tanto al de la Francia, sin embargo no imitó servilmente en este punto a ésta, pues no dijo, al igual que ella, que el derecho de petición es del ciudadano, sino que cada uno, es decir, todo hombre tiene el derecho de dirigir a las autoridades públicas peticiones firmadas por una o por muchas personas; y agregó, que únicamente las autoridades constituidas tienen el derecho de dirigir peticiones en nombre colectivo”. Montiel y Duarte, *op. cit.*, p. 295.

<sup>114</sup>Disponible en <http://www.fed-parl.be/gwuk0002.htm#E11E2>. El texto es: “Everyone has the right to address petitions signed by one or more persons to the public authorities. Constituted bodies are alone able to address petitions in a collective name”.

*Bolivia.* La Constitución boliviana dedica el artículo 7º a explicitar los derechos fundamentales a que tiene derecho “toda persona”. El apartado *h)* señala que se tiene derecho *a formular peticiones individual y colectivamente.*

*Brasil.* La Constitución brasileña de 1946 señalaba en su artículo 141 que se aseguraba a los brasileños y extranjeros residentes en el país, la inviolabilidad de los derechos concernientes a la vida, libertad, seguridad individual y propiedad, conforme a una serie de lineamientos. El punto 37 establecía que se garantizaba a todos el derecho de presentación, mediante petición dirigida a los poderes públicos, contra abusos de las autoridades y para promover la responsabilidad de las mismas.

El artículo 5º de la vigente Constitución brasileña se ocupa de reconocer el derecho de petición ante los poderes públicos en defensa de derechos o contra la ilegalidad o el abuso de poder.

Esto se traduce además en la obtención de “certificados en las reparticiones públicas para la defensa de sus derechos y el esclarecimiento de situaciones de interés personal. En estos casos, no debe ser cobrada ninguna tasa por algún órgano público”. Asimismo, “son garantizados, gratuitamente, a los comprobadamente carentes, el registro civil de nacimiento y certificados de óbito de sus parientes”. Se prevé que a través de este derecho los ciudadanos puedan proponer una acción popular para “proteger el patrimonio público o de una entidad de la cual el gobierno participe” y para “proteger la moral administrativa, el medio ambiente, y el patrimonio histórico y cultural”.<sup>115</sup>

Durante la vigencia del imperio brasileño, el texto constitucional garantizaba tal derecho al establecer “que todo ciudadano puede presentar por escrito, a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, reclamaciones, quejas o peticiones, y denunciar cualquiera infracción de la Constitución, pidiendo ante la competente autoridad que se haga efectiva la responsabilidad de los infractores”.<sup>116</sup>

*Canadá.* La Constitución canadiense<sup>117</sup> consagra en amplitud el derecho de petición en su numeral 20. Debe destacarse que el problema lingüístico derivado de la existencia de poblaciones francófona y anglófona, ha sido recogido en el texto constitucional, además de una abundante literatura sobre el particular, desde el siglo XIX.

*Chile.* La Constitución Política de Chile,<sup>118</sup> que data de 1980, reconoce a los chilenos, en su artículo 14, “el derecho de presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier

<sup>115</sup>Disponible en <http://www.pr.gov.br/celepar/ouvidor/espanhol/escart03.html>.

<sup>116</sup>Citado en Montiel y Duarte, *op. cit.*, p. 292.

<sup>117</sup>Disponible en [http://www.solon.org/Constitutions/Canada/English/ca\\_1982.html](http://www.solon.org/Constitutions/Canada/English/ca_1982.html). El texto es el siguiente: “20. (1) Any member of the public of Canada has the right to communicate with, and to receive available services from, any head or central office of an institution of the Parliament or government of Canada in English or French, and has the same right with respect to any other office of any such institution where (a) there is significant demand for communications with and services from that office in such language; or (b) due to the nature of the office, it is reasonable that communications with and services from that office be available in both English and French. (2) Any member of the public in New Brunswick has the right to communicate with, and to receive available services from, any office of an institution of the legislature or government of New Brunswick in English or French”.

<sup>118</sup>Disponible en <http://www.congreso.cl/biblioteca/leyes/aal.htm>.

asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes”.

El texto constitucional de 1925 presentaba una redacción similar salvo por el hecho de que en aquella, en su numeral 10.6, adjetivaba a la autoridad como “constituida”. En el siglo XIX la Constitución de la República de Chile garantizaba el derecho de presentar peticiones a todas las autoridades constituidas, ya sea por motivos de interés general del Estado o de interés individual; y agregaba que ninguna persona o reunión de personas puede tomar el título o representación del pueblo, abrogarse sus derechos ni hacer peticiones a su nombre, y como calificación sancionadora establecía que la infracción de tal disposición era sediciosa.<sup>119</sup>

*China.* Conforme al texto constitucional chino,<sup>120</sup> sólo los ciudadanos disfrutaban del derecho de petición. El artículo 16 señala: “Los ciudadanos tienen los derechos de presentar peticiones, formular quejas o entablar procedimientos judiciales.”

*Colombia.* En la Constitución colombiana, de 1991, encontramos en el numeral 23 lo relativo al derecho de petición: “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”

Salvo la segunda oración, es el mismo texto que contemplaba la Constitución de 1886. Anterior a ésta, en la Constitución de los Estados Unidos de Colombia se señalaba que “es base esencial e invariable de la Unión entre los Estados, el derecho de obtener pronta resolución en las peticiones que por escrito dirijan a las corporaciones, autoridades o funcionarios públicos, sobre cualquier asunto de interés general o particular”.<sup>121</sup>

La legislación colombiana ha desarrollado en extenso la institución a través de disposiciones precisas en el Código Contencioso Administrativo y en la Ley 57 de 1985. La doctrina, por lo mismo, ha sido capaz de dar enorme difusión a estas instituciones.<sup>122</sup> Además de las disposiciones de carácter administrativo, debemos recordar que existe la petición en el contexto penal.<sup>123</sup> Aunque lo mismo ocurre incluso en el nivel judicial, legislativo e incluso universitario.

<sup>119</sup>Citado en Montiel y Duarte, *op. cit.*, pp. 293-294.

<sup>120</sup>Disponible en <http://www.gio.gov.tw/info/nation/sp/const/index.html>.

<sup>121</sup>Citado en Montiel y Duarte, *op. cit.*, p. 293.

<sup>122</sup>Miguel González Rodríguez, *Derecho procesal administrativo. Actuación administrativa y vía gubernativa*, Librería Jurídicas Wilches, Bogotá, 1995.

<sup>123</sup>Esta connotación, de cuño corriente en la mayoría de países latinoamericanos, ha quedado fijada en el caso colombiano, por Ley 81 de 1993, en la redacción de los artículos 29 y 33 del Código de Procedimiento Penal: “Artículo 33. Condiciones de procesabilidad, querrela y *petición*. La querrela y la *petición* son condiciones de procesabilidad de la acción penal. Cuando la Ley exija querrela o *petición especial* para iniciar el proceso, bastará que quien tenga derecho a presentarlas formule la respectiva denuncia ante autoridad competente, con las mismas formalidades y facultades establecidas en el artículo 27. Cuando el delito que requiera querrela afecte el interés público, el Ministerio Público podrá formularla. Cuando sea el Estado el sujeto pasivo del hecho punible que requiera *petición especial*, ésta deberá ser pre-

*Costa Rica.* La Constitución costarricense<sup>124</sup> reconoce el derecho de petición en su numeral 27, en los siguientes términos: “Se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución”.

En el artículo 4º del mismo texto constitucional encontramos la conocida prohibición de asumir la representación del pueblo para presentar peticiones: “Ninguna persona o reunión de personas puede asumir la representación del pueblo, arrogarse sus derechos, o hacer peticiones a su nombre. La infracción a este artículo será sedición”.

*Cuba.* La Constitución de la República de Cuba,<sup>125</sup> que data de 1976, señala en su numeral 63: “Todo ciudadano tiene derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades y a recibir la atención o respuestas pertinentes y en plazo adecuado, conforme a la ley”. El texto constitucional de 1959 señalaba en su numeral 36:

Toda persona tiene derecho a dirigir peticiones a las autoridades y a que le sean atendidas y resueltas en término no mayor de cuarenta y cinco días, comunicándosele lo resuelto. Transcurrido el plazo de la ley o el indicado anteriormente, el interesado podrá recurrir en la forma que la ley lo autorice, como si su petición hubiese sido denegada.

Se advierte en el texto anterior el reconocimiento de la figura de la negativa ficta, lo cual permite referir lo avanzado de la legislación cubana en los momentos previos al triunfo del actual régimen de gobierno.

*Ecuador.* La Constitución de este país sudamericano señala en su numeral 19, que sin perjuicio de otros derechos necesarios para el pleno desenvolvimiento moral y material que se deriva de la naturaleza de la persona, el Estado garantiza: “10. El derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades, pero en ningún caso a nombre del pueblo; y a recibir la atención o respuestas pertinentes y en el plazo adecuado, conforme a la ley”.

En el texto constitucional de 1946, el artículo 187 disponía que se garantizaba a los habitantes del Ecuador: “12) La libertad de petición por escrito, individual o colectiva, ante cualquier autoridad o corporación, con derecho a obtener la resolución correspondiente”.

Y para el caso de los ecuatorianos, el artículo 188 establecía una serie de garantías especiales, entre las que destacaba: “2) El derecho de petición ante los mandatarios, de manera oral y colectiva, en desfiles u otras manifestaciones públicas, pacíficas y sin armas, previo permiso de la autoridad correspondiente”.

---

sentada por el Procurador General de la Nación. Sólo podrá iniciarse proceso penal por los hechos punibles que requieran declaratoria de quiebra cuando dicha decisión esté debidamente ejecutoriada”; Artículo 33. Delitos que requieren querrela de parte. Para iniciar la acción penal será necesario querrela o *petición* de parte en los siguientes delitos:...”. *Diario Oficial*, año CXXIX, no. 41098 del 2 de noviembre de 1993, p. 1.

<sup>124</sup>Disponible en <http://www.nexos.co.cr/cesdepu/nbdp/copol2.htm>.

<sup>125</sup>Disponible en <http://www.exilio.com/CubaPLey/1992ConF.html>.

*El Salvador.* En la Constitución vigente de este país centroamericano encontramos la referencia al derecho de petición en el numeral 18, en los siguientes términos: “Toda persona tiene derecho a dirigir sus peticiones por escrito, de manera decorosa, a las autoridades legalmente establecidas; a que se les resuelvan, y a que se le haga saber lo resuelto”.

Esta redacción se corresponde íntegramente con la de la Constitución salvadoreña de 1962, en la cual se establecía, en su numeral 162, que “toda persona tiene derecho a dirigir sus peticiones por escrito, de manera decorosa, a las autoridades legalmente establecidas; a que se les resuelvan, y a que se le haga saber lo resuelto”.

Al respecto se ha hecho una interpretación, que consideramos errónea al señalar: “La garantía del derecho de petición significa que toda persona interesada en dirigirse a las autoridades, puede hacer las preguntas que desee, y que éstas al ser resueltas, le sean notificadas”.<sup>126</sup> Es evidente que el peticionar implica una actividad más amplia que la que representa el preguntar. ¡Qué bien, para el gobierno, para la administración, que todo se redujera a poder preguntarles y que ellos sólo respondieran por preguntas!

*España.* El país ibérico presenta un régimen jurídico del derecho de petición que podemos calificar como *exhaustivo*. Pues, además de la remisión constitucional, se da la circunstancia de que las normas secundarias se ocupan de reglar con amplitud la institución.

El artículo 29 de la Constitución española señala:

1. Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.
2. Los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho sólo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica.

Si en el caso mexicano observábamos que el ejercicio del derecho es universal, con la limitación en materia política, en el caso español es evidente que la Constitución limita su ejercicio a la calidad de españoles. Sin embargo, esta afirmación merece un matiz: la propia Constitución establece que los extranjeros gozarán de los derechos consagrados a los españoles (siempre que no se trate de cuestiones de relevancia política).

Debe atenderse la existencia de un ordenamiento de carácter preconstitucional, la ley 92/1960, de 22 de diciembre, que regulaba el derecho de petición.<sup>127</sup> Este ordenamiento señalaba que la facultad de dirigirse a los poderes públicos puede llevarse a cabo por escrito y sin exigencia de mayores formalidades, salvo la firma, nombre y domicilio del peticionario. En el escrito deberá constar la concreta petición de que se trate y la autoridad a quien va dirigida está obligada a acusar recibo de la misma. Para el supuesto

<sup>126</sup> Disponible en <http://www.infocentros.org.sv/gobierno/conceptos/centro.htm>.

<sup>127</sup> A la fecha se encuentra vigente la Ley Orgánica 4/2001 de 12 de noviembre, publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 272, de 13 de noviembre de 2001.

de que la petición se considere fundada se adoptarán las medidas que correspondan y, en cualquier caso, la resolución que se adopte será notificada al interesado.

El artículo 1º de esta ley establecía que el derecho de petición es la facultad de los españoles para dirigirse a los poderes públicos en solicitud de actos o decisiones sobre materia de su competencia. En la actualidad, la vigente ley 4/2001, reguladora del derecho de petición, concibe una titularidad universal, sin perjuicio en tanto no se incurra en falta o delito al ejercitarlo.

Aunque hoy nos parezca innecesario, ya la citada ley de 1960 expresaba que del ejercicio del derecho de petición no se derivaría ningún perjuicio para el peticionario, agregándose que tampoco habría sanción disciplinaria cuando el peticionario tuviera el carácter de funcionario. Disposición que mantiene la ley 4/2001 aunque eliminando la referencia específica de los funcionarios.

También resulta interesante destacar que la doctrina española considera que las peticiones que regula el 29 constitucional son entendidas como peticiones gratificables, es decir, aquellas que no están fundadas en un derecho subjetivo o en una norma previa habilitante, que es lo que las distingue del derecho de instancia contemplado en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.<sup>128</sup> La ley vigente, la 4/2001, en forma expresa menciona en el artículo 3º que su objeto excluye a aquellas solicitudes, quejas o sugerencias que tengan un procedimiento específico.

Llama la atención esta distinción, toda vez que dependiendo de tal carácter la petición originará el deber de contestar a la administración o únicamente el derecho del ciudadano de recibir el acuse de recibo. Y en esto encontramos una gran diferencia con el caso mexicano, pues la Constitución mexicana obliga a que a la petición recaiga un acuerdo y que éste sea notificado al peticionario, siempre, y no limitándolo a determinados supuestos.

La vigente normativa se ocupa de muchos aspectos: desde la posibilidad de confidencialidad de los datos del peticionario hasta el reconocimiento de las lenguas cooficiales; desde la posibilidad de entrega de la petición en cualquier registro o dependencia estatal hasta los procedimientos de inadmisibilidad; desde los plazos para contestar hasta los mecanismos de protección jurisdiccional, incluyendo los regímenes especiales. El análisis de esta legislación merece trabajo aparte que valdrá la pena realizar a futuro, para vincular sus soluciones al caso mexicano.

*Estados Unidos de América.* En el continente americano, será el texto constitucional estadounidense el primero en incorporar el derecho de los ciudadanos, en este caso bajo la denominación de “el pueblo”, a acudir ante el gobierno a pedir o solicitarle la reparación de agravios.

Se ha destacado que al contrario de lo que ocurría en las colonias españolas o francesas, los ciudadanos de las colonias inglesas tenían los mismos derechos que los

<sup>128</sup>Luis Martín Rebollo, *Leyes administrativas*, Aranzadi, Elcano, España, 2000, pp. 79-80.



ciudadanos de la metrópoli, y de tal forma pasó a las Cartas otorgadas: las de Virginia (1606) y Massachusetts (1629) son ejemplo de tal afirmación. D. L. Smith señaló que:

[...] la disolución de los cuerpos legislativos de las colonias por su propensión a ejercer el derecho de petición para la reparación de agravios y el hecho de que el desprecio inglés por dichas peticiones se convirtiera por sí mismo en un agravio, demuestra que el derecho de petición fue una de las causas precipitadoras de la Declaración de Independencia.

En tal tenor se observa que en la misma Declaración, al enumerar las causas que justifican la independencia de Estados Unidos respecto de Reino Unido, se argumenta entre ellas la omisión de las peticiones constitucionales.<sup>129</sup>

La mayoría de las declaraciones de derechos dictadas en lo sucesivo contendrían el derecho de petición: Pensilvania (1776), Delaware (1776), Maryland (1776) Vermont (1777), Massachusetts (1779), New Hampshire (1783)... Casi todas reconocerían este derecho como un método para que los ciudadanos participaran en la acción de gobierno, permitiéndoseles expresar sus puntos de vista.<sup>130</sup> Es de destacar que el más conocido texto de derechos, la Declaración de Virginia (1776), no reconoce el derecho de petición e incluso no aparecería en el texto constitucional de 1787, siendo incluido hasta 1791 con la aprobación de las primeras enmiendas que incorporan un catálogo de derechos. La primera enmienda constitucional estableció entre otros el derecho de petición, en los siguientes términos:

El Congreso no dictará (aprobará) ninguna ley que establezca una religión como oficial, o (que) prohíba el libre ejercicio de ella; o que coarte el derecho de expresión (de palabra) o de imprenta (prensa), o el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente, y para pedir al (solicitar del) gobierno la reparación de agravios.<sup>131</sup>

Sobre esta disposición y su categoría constitucional, a finales del siglo XIX la Corte Suprema estadounidense opinó:

Se encuentra dondequiera que existe la civilización. Por tanto, no fue un derecho conferido al pueblo por la Constitución. Cuando el gobierno de los Estados Unidos se estableció, ya existía ese derecho, y el gobierno tenía la obligación de protegerlo... El derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y a solicitar del gobierno la reparación de agravios o cualquier otra cosa relacionada con los poderes o atribuciones del Gobierno Nacional, es atributo de la ciudadanía nacional y, como tal, está bajo la protección y garantía de los

<sup>129</sup>*The right to petition for redress of grievances: constitutional development and interpretations*, Tech University, Texas, 1971, p. 114. Citado por Lucrecio Rebollo Delgado, "El derecho de petición", *Revista de Derecho Político*, núm. 53, 2002, p. 113.

<sup>130</sup>Julie M. Spanbauer, "The first amendment right to petition government for a redress of grievances: cut from a different cloth", *Hastings Constitutional Law Quarterly*, vol. 21, núm. 1, otoño, 1993, p. 28 [University of California, Hastings College of Law, San Francisco, California].

<sup>131</sup>El texto de la enmienda es el siguiente: *Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise whereof; or abridging the freedom of speech, or the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for redress of grievances.*

Estados Unidos. El propio concepto de un gobierno de forma republicana, implica el derecho de sus ciudadanos a reunirse pacíficamente para deliberar sobre asuntos oficiales, y para solicitar la reparación de agravios [92 US 542, 551 (1875)].

El juez Story refrendaría tal posición al afirmar, sobre la facultad de dirigir peticiones:

Parecería innecesario tener que prever ésta en un gobierno republicano, ya que emana de la propia naturaleza de su estructura e instituciones. Es imposible que pueda negarse sistemáticamente hasta que el espíritu de la libertad haya desaparecido totalmente y el pueblo se haya convertido en tan servil y depravado que no merezca disfrutar de ninguno de los privilegios de los hombres libres.<sup>132</sup>

Puede advertirse que, desde su aprobación, el derecho de petición aparece como un mecanismo de participación cívica, por cuanto garantizaba al ciudadano su acceso a la acción de gobierno. Señala Rebollo Delgado que durante el siglo XIX, el derecho de petición se utilizó, entre otros objetivos, para la derogación de la Ley Federal sobre el Comercio de Esclavos de 1794, así como en las controversias políticas sobre extranjería, sedición y segregación. Su uso en el primer asunto orilló al Congreso estadounidense a aprobar el 8 de febrero de 1836 la siguiente resolución: “Todas las peticiones, memoriales, proposiciones o documentos relativos a cualquier forma o en cualquier punto al tema de la esclavitud o al de la abolición de la misma serán rechazadas sin ser impresas ni remitidas, y no se realizará ningún tipo de actividad en relación a las mismas”.<sup>133</sup>

Hasta hoy día el derecho de petición, consagrado en la primera enmienda constitucional carece de un perfil definido por los tribunales federales, pues el mismo Tribunal Supremo se ha resistido a afirmar o negar que el derecho abarque un único tipo de actividades. A pesar de ello, puede predicarse, dada su estrecha relación con los derechos de asociación y expresión, que el derecho de petición tiene un evidente carácter político, de ahí que se le suela mencionar por la doctrina constitucional como un mecanismo de participación ciudadana en la vida política. Esto, no obstante la doctrina elaborada en los sesenta por la Corte Suprema, mejor conocida como *doctrina Noerr-Pennington*, que da al derecho de petición una vertiente económica o comercial, conforme a la cual encuentra protección constitucional:

[...] el coordinarse con otros con la finalidad de influir en las decisiones de los órganos que integran el poder público. La citada doctrina presenta dos graves deficiencias en el ejercicio del derecho de petición. La primera y más relevante es que la doctrina establece una inmunidad para el ejercicio del derecho de petición aun cuando se presenta la consecución de una actuación ilegítima por parte de los poderes públicos. La segunda, es que otorga inmunidad aunque se causen daños innecesarios al principio de libre competencia económica. Pese a esta vertiente tan mercantilista del derecho de petición, no puede olvidarse

<sup>132</sup> Joseph Story, *Commentaries on the Constitution of the United States*, Little, Brown, & Co., Boston, Mas., 1873, p. 373.

<sup>133</sup> Rebollo Delgado, *op. cit.*, p. 114.

que este derecho goza en Estados Unidos de un considerable uso, a la vez que está dotado de los mecanismos jurisdiccionales adecuados para su efectividad.<sup>134</sup>

Como colofón al caso estadounidense, por ser el país donde aparece el derecho constitucional propiamente dicho, debe mencionarse que aunque hubo necesidad de hacer enmiendas para agregar un mínimo elenco de derechos a la Constitución de 1787, que es por supuesto el texto pionero del desarrollo constitucional en el mundo, hoy en día el constitucionalismo moderno no puede entenderse sin el reconocimiento expreso de los derechos fundamentales, bajo ciertos principios que garantizan su cumplimiento y adecuación a la realidad social.

*Francia.* En el caso francés encontramos que la Constitución vigente es omisa en el reconocimiento de un derecho de petición. Sin embargo, también es cierto que el texto constitucional hace una remisión a las declaraciones de derechos que resultaron del movimiento revolucionario de fines del siglo XVIII.<sup>135</sup>

En el caso de órganos específicos, tenemos que el Reglamento de la Asamblea Nacional<sup>136</sup> dedica un capítulo, el VII, a regular las peticiones, comprendiendo los artículos 147 a 151. Conforme al numeral 147 las *peticiones se dirigirán al presidente de la Asamblea. Podrán igualmente ser entregadas por un diputado, el cual hará constar al margen el acto de la entrega y firmará la mención.* Y además, algo que llama la atención, se expresa que: no podrá ser recibida por el presidente ni entregada a la Mesa petición alguna traída o transmitida por una manifestación de personas reunida en la vía pública y toda petición indicará el domicilio del peticionario e irá firmada por éste.

En el artículo 148 se señala que habrá una lista en la que se inscribirán las peticiones según su orden de entrada y se notificará a los peticionarios el número de orden

<sup>134</sup>*Ibidem*, p. 115.

<sup>135</sup>Montiel y Duarte dedica las siguientes reflexiones al sistema jurídico francés en el siglo XIX: “El derecho constitucional de Francia de 1791 dice lo siguiente: ‘La Constitución garantiza a los ciudadanos la libertad de dirigir a las autoridades peticiones formadas individualmente’. Dos años después la misma legislación hizo la siguiente declaración: ‘El derecho de presentar peticiones a los depositarios de la autoridad pública, en ningún caso será prohibido, suspendido ni limitado (artículo 32. Declaración de los derechos del hombre)’. Dos años después el mismo derecho estableció la enseñanza siguiente: ‘Todos los ciudadanos tienen libertad de dirigir a las autoridades públicas peticiones; pero éstas deberán ser individuales; ninguna asociación puede presentarlas colectivas, si no son las autoridades constituidas, y sólo para objetos propios de su institución. Los peticionarios no deben olvidar jamás el respeto debido a las autoridades constituidas’. En la Constitución dada cuatro años después se dijo: ‘Todo individuo tiene derecho de dirigir peticiones individuales a toda autoridad y especialmente al tribunal’. 1814. La Constitución francesa dijo en el año señalado al margen (1814) lo siguiente: ‘Ninguna petición podrá ser presentada a ninguna de las dos cámaras, sino por escrito. La ley prohíbe llevarla en persona a la barra’. Un año después en el acta adicional del Imperio se dijo: ‘Que se garantizaba a todos los ciudadanos el derecho de petición; que toda petición es individual; que estas peticiones pueden ser dirigidas ya al gobierno o ya a las dos cámaras, y que deben ser presentadas a las cámaras bajo la garantía de un miembro que haga suya la petición; que deben ser leídas públicamente, y si las cámaras las toman en consideración, serán elevadas al emperador por el presidente’. Quince años después vino a hacerse la declaración importante de que toda petición dirigida a las cámaras no puede ser hecha sino por escrito, ni presentada por el mismo interesado en la barra. En el año de 1848 se declaró ‘que los ciudadanos tenían el derecho de petición, y que este derecho no tenía más límites que el respeto debido a los derechos o a la libertad de otro y a la seguridad pública’”. Montiel y Duarte, *op. cit.*, pp. 294-295.

<sup>136</sup>Disponible en <http://www.assemblee-nationale.fr/espanol/8bc.asp>.

de su petición. Será el presidente de la Asamblea Nacional quien enviará cada petición a la Comisión competente para su examen. La Comisión designará un ponente que dictará conclusiones sobre la solicitud, oídas las cuales la Comisión podrá acordar, según los casos: *archivar pura y simplemente la petición o enviarla a otra Comisión permanente de la Asamblea o remitirla a un ministro, o bien someterla al Pleno, acuerdo que será notificado en todo caso al peticionario.*

En el segundo supuesto, cuando se enviare una petición a otra Comisión permanente de la Asamblea, se prevé que ésta acuerde: archivar, enviar a un ministro o someterla al Pleno *de lo cual se dará conocimiento en todo caso al peticionario.* Si se enviare a un ministro *se comunicará al peticionario la respuesta del ministro. Si el ministro no hubiere contestado en un plazo de tres meses a la petición enviada por una comisión, ésta podrá acordar que sea sometida a la Asamblea en Pleno.* Por cuanto hace al sometimiento al Pleno, se prevé en tales casos que se deposite en *la Mesa de la Asamblea un informe que reproducirá el texto íntegro de aquélla y que será impreso y distribuido.*

En el artículo 149 se señala que se repartirá periódicamente a los miembros de la Asamblea un boletín con indicación sucinta de las peticiones y de los acuerdos referentes a ellas. Tal publicación tiene por objeto que en cualquier caso los diputados puedan pedir al presidente de la Asamblea que una petición sea sometida al Pleno.

El modelo francés del derecho de petición, el original del siglo XVIII, es el que se adoptó en la mayoría de las constituciones modernas y que aparece en las contemporáneas.<sup>137</sup>

*Guatemala.* La Constitución de 1945 estableció en su numeral 30:

Los habitantes de la República tienen el derecho de dirigir, individual o colectivamente, sus peticiones a la autoridad que está obligada a resolverlas de conformidad con la ley y sin demora, y a comunicar las resoluciones a los interesados. La fuerza armada no puede deliberar ni ejercer los derechos de petición y sufragio.

Se prevé en el artículo 137 de la Constitución que el derecho de petición, tratándose de materia política, corresponde en exclusiva a los guatemaltecos. Asimismo se establece que toda petición en materia política, deberá ser resuelta y notificada, en un término que no exceda de ocho días. Para los supuestos en que la autoridad no resuelva en tal término, se tendrá por denegada la petición y el interesado podrá interponer los recursos de ley.<sup>138</sup>

La segunda oración del texto constitucional transcrito es demasiado ambigua, pero puede considerarse que se trata de una prohibición para que los miembros de la fuer-

<sup>137</sup>Sobre el tema del derecho de petición en Francia, tenemos como referencia: Marcel Richard, *Le droit de pétition: une institution transposée du milieu national dans le milieu international: étude de droit public interne et de droit international public*, Recueil Sirey, París, 1932; G. J. Polos van Amstel, "Le droit de pétition", en *Informations constitutionnelles et parlementaires*, núm. 18, 1979; Jean Beauté, *Le droit de pétition dans les territoires sous tutelle*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1962.

<sup>138</sup>Disponible en <http://www.guatemala-embassy.org/eg0501-13.asp>.

za armada peticionen de manera colectiva, aceptándose las peticiones individuales. Sin embargo, al negar el sufragio, que es por antonomasia un derecho individual, puede también implicar la negación de la petición de carácter individual. En todo caso la negativa para el ejercicio de tales derechos se vincula con la posibilidad deliberatoria del instituto armado, pues como se afirmó por la doctrina del siglo XIX, poco puede pedir quien tiene la fuerza para exigir.

*Haití.* En la Constitución de Haití<sup>139</sup> encontramos la referencia al derecho de petición en el artículo 29. En tal numeral se señala que el derecho de petición está reconocido y se ejerce personalmente por los ciudadanos, en forma individual o colectiva, pero no a nombre de un cuerpo, es decir, se exige la total identificación de los peticionarios.

Aunque no menciona la obligación de las autoridades a responder tal petición, el primer apartado del citado artículo señala que, en tratándose de peticiones dirigidas al Poder Legislativo, darán lugar a un procedimiento reglamentario que permita conocer sobre su objeto. Al respecto debe recordarse que aun cuando en lo personal uno pueda preguntarse, extrañado, sobre el objeto de la existencia de un derecho de petición sin el correlativo derecho a obtener una respuesta, algunos sistemas jurídicos aún insisten en la consideración de que la emisión de una respuesta al peticionario no es obligatoria sino potestativa.

*Honduras.* La Constitución de la República de Honduras,<sup>140</sup> que data de 1982, señala en su numeral 80: “Toda persona o asociación de personas tiene el derecho de presentar peticiones a las autoridades ya sea por motivos de interés particular o general y de obtener pronta respuesta en el plazo legal.”

Asimismo se limita el derecho de petición en el segundo numeral constitucional para que sean sólo los ciudadanos los que puedan solicitar la responsabilidad en los casos de suplantación de la soberanía popular y la usurpación de los poderes constituidos. Tales actos se tipifican como delitos de traición a la patria en el mismo artículo 2º.

La Constitución de 1957 señalaba en su artículo 80: “Toda persona o grupo de personas tienen el derecho a dirigir peticiones a las autoridades legalmente constituidas, las que deberán resolverlas y hacer conocer las decisiones respectivas”.

*Italia.* La Constitución italiana señala en su numeral 50 que “Todos los ciudadanos podrán dirigir peticiones a las cámaras para pedir se dicten disposiciones legislativas o exponer necesidades de índole común”.<sup>141</sup>

<sup>139</sup> Disponible en <http://www.haitifocus.com/consti/titre03.htm#secC>. El texto del referido artículo es: 29. *Le droit de pétition est reconnu. Il est exercé personnellement par un, une ou plusieurs citoyens mais jamais au nom d'un Corps. 29.1. Toute pétition adressée au Pouvoir Législatif doit donner lieu à procédure réglementaire permettant de statuer sur son objet.*

<sup>140</sup> Disponible en [http://www.honduras.net/honduras\\_constitution.html](http://www.honduras.net/honduras_constitution.html).

<sup>141</sup> Como referencia véase: Romano Orru, *La petizione al pubblico potere tra diritto e libertà: evoluzione storica e profili comparatistici*, G. Giappichelli, Turín, 1996; Paolo Giocoli Nacci, *Il diritto di petizione negli ordinamenti dello stato e delle regioni*, Jovene, Nápoles, 1979; Luigi Ciaurro, “Petizione collettiva e conflitti di atribuzione”, *Rassegna Parlamentare*, núm. 2, abril-junio 1998.

El procedimiento previsto consiste en que las cámaras deciden en Comisión si las peticiones han de tenerse en cuenta, archivarse o integrarse en proyectos de ley que ya estén en el orden del día. Las cámaras pueden también pedir al gobierno que presente propuestas de ley pertinentes al caso.

En cualquier caso, el derecho de petición puede ejercitarlo un particular o un grupo independientemente del número de sus componentes, si bien la petición debe referirse, no obstante, a un interés público. Las peticiones no requieren ninguna formalidad y pueden ocuparse de cualquier tema. En el marco de la seguridad social, los ciudadanos están facultados para dirigirse directamente a las administraciones o a los institutos de seguridad social, que deben darles respuesta en los plazos previstos por la ley.<sup>142</sup>

*Nicaragua.* En la Constitución nicaragüense,<sup>143</sup> encontramos que el reconocimiento del derecho de petición se encuentra en el capítulo dedicado a los derechos políticos. El artículo 52 señala el régimen de tal derecho: “Los ciudadanos tienen derecho de hacer peticiones, denunciar anomalías y hacer críticas constructivas, en forma individual o colectiva, a los poderes del Estado o cualquier autoridad; de obtener una pronta resolución o respuesta y de que se les comunique lo resuelto en los plazos de que la ley establezca”.

En forma más amplia se expresaba la Constitución de 1950, que en su numeral 117 señalaba: “Toda persona tiene derecho a dirigir por escrito peticiones o reclamaciones a los Poderes Públicos y a las autoridades. Éstos están obligados a resolver las peticiones o reclamaciones y a comunicar lo resuelto”.

*Panamá.* En el artículo 41 de la Constitución panameña encontramos el régimen del derecho de petición en los siguientes términos:

Toda persona tiene derecho a presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos por motivos de interés social o particular, y el de obtener pronta resolución. El servidor público ante quien se presente una petición, consulta o queja, deberá resolver dentro del término de treinta días. La ley señalará las sanciones que corresponden a la violación de esta norma.

*Paraguay.* La Constitución de 1940 en su artículo 19 estableció: “Todos los habitantes de la República gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio [...] peticionar a las autoridades”.

En el siglo pasado el ordenamiento constitucional establecía: “Todos los habitantes de la República tienen derecho a ser oídos de sus quejas por el Supremo Gobierno”.<sup>144</sup>

*Perú.* En la Constitución peruana,<sup>145</sup> dentro del primer capítulo del primer título, está regulado el derecho de petición. El artículo 1.20 reconoce el derecho: “A formular

<sup>142</sup>Disponible en <http://europa.eu.int/scadplus/citizens/es/it/00193.htm>

<sup>143</sup>Disponible en <http://www.asamblea.gob.ni/constitucion/constitu.htm>.

<sup>144</sup>Citado en Montiel y Duarte, *op. cit.*, pp. 292-293.

<sup>145</sup>Disponible en <http://www.congreso.gob.pe/CCD/leyes/constitu/constit.htm>

peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad”.

Por cuanto hace a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, se prevé que sólo pueden ejercer individualmente el derecho de petición.

También es de destacar que, en tratándose de un derecho a la información, se prevé en el artículo 1.5 que existe un derecho *a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.*

En el texto constitucional de 1953, el artículo 60 establecía que el derecho de petición podía ejercerse individual o colectivamente. Expresamente se señalaba que “no puede ejercerlo la fuerza armada”. Aunque por la redacción actual puede especularse que en forma individual se permitía petitionar a los miembros de la institución castrense.

*Portugal.* La Constitución portuguesa<sup>146</sup> de 1976, en su artículo 52 reconoce el derecho de petición, limitando su ejercicio, al menos formalmente, a los ciudadanos. El citado numeral prevé además el derecho de acción popular.

Conforme al texto constitucional todos los ciudadanos tienen derecho a presentar, de manera individual o colectiva, a los órganos de soberanía o a cualquier autoridad, peticiones, representaciones, reclamaciones o quejas para defensa de sus derechos, de la Constitución, de las leyes o del interés general. El mismo numeral reconoce el derecho de los ciudadanos de ser informados en un plazo razonable sobre el resultado de la valoración realizada por el órgano.

En el numeral 52.2 se garantiza que por ley se fijarán las condiciones en que las peticiones colectivas presentadas a la Asamblea de la República sean valoradas por el Pleno de la misma.

*Reino Unido.* En el caso inglés, como hemos mencionado en las primeras líneas, hay una larga tradición respecto de este derecho. Pérez Serrano ha resaltado su carácter fundamental en la creación y consolidación del sistema jurídico británico al señalar que “la historia constitucional inglesa es obra, en buena parte, del derecho de petición, porque la condensación de opiniones y el asenso de voluntades ha servido de acicate poderoso para las más varias reformas”.<sup>147</sup>

<sup>146</sup>Disponible en [http://www.parlamento.pt/frames/constitucionalismo\\_index.htm](http://www.parlamento.pt/frames/constitucionalismo_index.htm). El texto de la disposición constitucional es el que sigue: “*Artigo 52. (Direito de petição e direito de acção popular) 1. Todos os cidadãos têm o direito de apresentar, individual ou colectivamente, aos órgãos de soberania ou a quaisquer autoridades petições, representações, reclamações ou queixas para defesa dos seus direitos, da Constituição, das leis ou do interesse geral e bem assim o direito de serem informados, em prazo razoável, sobre o resultado da respectiva apreciação. 2. A lei fixa as condições em que as petições apresentadas colectivamente à Assembleia da República são apreciadas pelo Plenário.*”

<sup>147</sup>Nicolás Pérez Serrano, *Tratado de derecho político*, 2a. ed., Civitas, Madrid, 1997, p. 670.

En tal contexto no es de extrañar que el derecho de petición tenga un reconocimiento expreso en la Carta Magna de Juan sin Tierra (1215), cuyo numeral 38 señala: “*Nulli vendemus, nulli negabimus aut differemus rectum vel iustitiam*”, cuya importancia no decrece al paso de los años, siendo que incluso Enrique IV asignaba dos días a la semana para dar atención a las peticiones realizadas por sus súbditos. Señala Rebollo Delgado respecto de las *Petition of Rights* de 1628 y 1689, que en el primer caso se trató de una reactualización del derecho de petición, corregido parcialmente en 1661, fecha en la que se prohíben las peticiones tumultuosas, y en 1689 se reconoce el derecho en forma precisa, al establecerse en el numeral quinto que “es un derecho de los súbditos presentar peticiones al rey, siendo ilegal toda prisión o procesamiento de los peticionarios”<sup>148</sup> [*that is the right of the subjects to petition the King, and all commitments and prosecutions for such petitioning are illegal*].

*República Dominicana.* La Constitución de 1963 estableció en el artículo 83:

Se reconoce a los ciudadanos y personas morales el derecho a dirigir peticiones a los Poderes Públicos para solicitar medidas de interés público o particular. Los Poderes Públicos tienen la obligación de responder a dichas peticiones por medio de sus titulares o representantes en un término razonable que no deberá ser mayor de treinta días.

*Rumania.* La Constitución de este país de Europa oriental señala en su numeral 47:

1. Los ciudadanos tienen derecho a dirigirse a las autoridades públicas por peticiones formuladas únicamente en nombre de los firmantes.
2. Las organizaciones legalmente constituidas tienen derecho a dirigir peticiones exclusivamente en nombre de los colectivos que representan.
3. El ejercicio del derecho de petición es exento de tasas.
4. Las autoridades públicas han de responder a las peticiones dentro de los términos y con las condiciones establecidas conforme a la ley.

A diferencia de otros textos constitucionales, el rumano expresamente autoriza que los grupos, legalmente constituidos, puedan peticionar “exclusivamente en nombre de los colectivos que representan”, y es de los pocos que señala la exención de tasas derivadas de su ejercicio.

*Rusia.* En el caso de la Constitución de la Federación Rusa,<sup>149</sup> que data de 1993, el artículo 33 reconoce el derecho de los ciudadanos a presentar en forma personal o colectiva peticiones a los *cuerpos estatales* y a los *cuerpos de autogobierno local*.

<sup>148</sup>Rebollo Delgado, *op. cit.*, p. 113.

<sup>149</sup>Disponible en <http://www.departments.bucknell.edu/russian/const/constit.html>. El texto es el siguiente: “*Article 33. Citizens of the Russian Federation shall have the right to turn personally to, and send individual and collective petitions to state bodies and bodies of local self-government*”.



*Uruguay.* En el caso de la Carta Magna uruguaya<sup>150</sup> encontramos que el artículo 30 reconoce el derecho de petición en los siguientes términos: “Todo habitante tiene derecho de petición para ante todas y cualesquiera autoridades de la República”. Asimismo, el numeral 318 constitucional se ocupa de señalar la obligación de toda autoridad administrativa a decidir sobre cualquier petición que le formule el titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo en que se dicte o ejecute un determinado acto administrativo.

La legislación reglamentaria señala que la petición debe presentarse ante la autoridad competente para decidir o proponer una decisión sobre lo pedido. Conforme con ello, la petición debe contener los siguientes datos:

- a) Nombre y domicilio del peticionario, con indicación del lugar donde deben realizarse las notificaciones, dentro del radio de la ciudad, villa o pueblo donde tenga su asiento aquella autoridad. Asimismo se establece que si el escrito estuviese firmado por varios interesados, se establecerá en él la persona con quien deben entenderse las actuaciones.
- b) Los hechos y fundamentos de derecho en que se apoya, expuestos con claridad y precisión. Para ello el peticionario podrá acompañar los documentos que se encuentren en su poder, copia fehaciente o fotocopia simple que certificará la Administración e indicar las pruebas que deben practicarse para acreditar lo que estime pertinente. Si ofreciere prueba testimonial designará el nombre y domicilio de los testigos y acompañará el interrogatorio respectivo.
- c) La solicitud concreta que efectúa, formulada con toda precisión.

Se establece que si la petición careciere de alguno de los requisitos señalados en los puntos *a)* y *b)* o, si del escrito no surgiera con claridad cuál es la petición efectuada, se requerirá a quien la presentó para que en el plazo de 10 días salve la omisión o efectúe la aclaración correspondiente, bajo apercibimiento de mandarla archivar, de lo que se dejará constancia en el escrito con la firma del peticionario.

*Venezuela.* En el Código Fundamental venezolano<sup>151</sup> encontramos que el artículo 67 dispone que “todos tienen el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier entidad o funcionario público, sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos y a obtener oportuna respuesta”.

En el siglo pasado la Carta Fundamental de la República de Venezuela garantizaba a los venezolanos la libertad de petición, y el derecho de obtener resolución. Se establecía que la petición podía ser para ante cualquier funcionario, autoridad o corporación. Si la petición fuere de varios, los cinco primeros respondían por la autenticidad de las firmas, y todos por la verdad de los hechos.<sup>152</sup>

Cabe mencionar por los tintes especiales del caso, la sentencia 01279 dictada por la Sala Político Administrativa Tribunal Superior de Justicia Venezuela, en la que se

<sup>150</sup>Disponible en <http://www.rau.edu.uy/uruguay/const97-1.6.htm>

<sup>151</sup>Disponible en <http://www.csj.gov.ve/legislacion/crv.html>

<sup>152</sup>Citado en Montiel y Duarte, *op. cit.*, p. 293.

ocupa de explicitar un caso particular sobre el derecho de petición: la parte accionante aduce violación al derecho a obtener una respuesta oportuna, toda vez que, formulada una denuncia en su contra, el órgano competente tardó cuatro años y seis meses en emitir un pronunciamiento sobre el fondo de lo debatido, vulnerando así el derecho alegado, a pesar de haber solicitado tal pronunciamiento la fiscal del Ministerio Público ante el mismo órgano competente. El órgano colegiado falló en la forma siguiente:

Respecto al argumento según el cual el extinto Consejo de la Judicatura vulneró el derecho de la accionante a obtener oportuna respuesta, fundamentado en la tardanza del órgano para emitir un pronunciamiento sobre el fondo de lo debatido, lo cual le llevó un lapso de cuatro años y seis meses; es menester señalar, en primer lugar, que el derecho de petición y oportuna respuesta supone que ante la petición de un particular, la Administración se encuentra obligada a resolver el caso concreto o indicar las razones por las cuales se abstiene de tal actuación. Dicho lo anterior, estima esta Sala que el supuesto de hecho planteado en el presente caso no se corresponde con el criterio antes acotado, pues la accionante no acudió a la Administración a peticionar por su propia cuenta, sino que por el contrario, fue el órgano disciplinario el ente que inició *de oficio* el procedimiento sancionatorio; motivo por el cual se desestima el argumento señalado.<sup>153</sup>

Puede apreciarse que hay una distinción que en el caso particular dilucidó el órgano judicial venezolano y que incluye la reflexión del presupuesto mismo del derecho de respuesta. Aunque será inusual un tratamiento similar en otras latitudes conviene resaltar la decisión, y sobre todo, la argumentación empleada.

*Unión Europea.* En el caso del derecho comunitario encontramos que en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, se reconoce el derecho de petición, en el artículo 21, en los siguientes términos:

- Todo ciudadano de la Unión tendrá el derecho de petición ante el Parlamento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 194.<sup>154</sup>
- Todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse al Defensor del Pueblo instituido en virtud de lo dispuesto en el artículo 195.<sup>155</sup>

<sup>153</sup><http://www.tsj.gov.ve/Decisiones/spa/Junio/01279-270601-15613.htm>

<sup>154</sup>El 194 señala: “Cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a presentar al Parlamento Europeo, individualmente o asociado con otros ciudadanos o personas, una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Comunidad que le afecte directamente”.

<sup>155</sup>En lo relativo señala el 195: “1. El Parlamento Europeo nombrará un Defensor del Pueblo, que estará facultado para recibir las reclamaciones de cualquier ciudadano de la Unión o de cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales”.

- Todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones y organismos contemplados en el presente artículo o en el artículo 7º en una de las lenguas mencionadas en el artículo 314 y recibir una contestación en esa misma lengua.<sup>156</sup>

A pesar del texto anterior, y en el caso, por ejemplo, del Parlamento Europeo, pueden presentar una petición tanto los ciudadanos de la Unión Europea como los ciudadanos no comunitarios, siempre que sean residentes de un Estado miembro de la Unión Europea, asimismo puede hacerlo una persona jurídica o una asociación con sede social en un Estado miembro.<sup>157</sup>

Respecto de los temas sobre los que puede versar la petición ante el Parlamento Europeo, tenemos: *a)* solicitud que derive de una necesidad general; *b)* queja individual, y *c)* incitación al Parlamento Europeo para que adopte una posición con respecto a un ámbito de interés público. Se hace énfasis en el hecho de que la petición deberá incidir en ámbitos de actividades de la Unión Europea.<sup>158</sup>

Descrito en pocas palabras, el trámite ante el Parlamento Europeo inicia con la presentación de la petición, por escrito o vía electrónica. El presidente del Parlamento Europeo transmite la solicitud a la Comisión de Peticiones que, en primer lugar, determina si el tema incide en el ámbito de actividades de la Unión Europea. En caso afirmativo, la petición se admite a trámite y se examina el fondo de la cuestión. A continuación la Comisión de Peticiones decide el tipo de acción que debe llevarse a cabo.

Se prevé que la Comisión de Peticiones contestará y mantendrá informado al peticionario o peticionarios de las decisiones que se adopten. Según el caso, la Comisión puede:

- Pedir a la Comisión Europea que le proporcione la información correspondiente desde el punto de vista del cumplimiento de la legislación comunitaria en la materia;
- Transmitir la petición a otras comisiones del Parlamento Europeo para que éstas inicien una acción;
- Someter a votación en el Parlamento Europeo un informe sobre el asunto de la petición;
- Elaborar una opinión y solicitar al presidente del Parlamento que la transmita al Consejo y/o a la Comisión Europea para que se adopten las medidas pertinentes.

Ahora bien, dado que el Parlamento no es una instancia judicial, debe advertirse que estas posibilidades de actuación no entrañan en ningún caso el dictado de una sentencia o la anulación de una decisión judicial de los Estados miembro, facultades

<sup>156</sup>Las lenguas mencionadas son: alemán, francés, italiano, neerlandés, danés, español, finés, griego, inglés, irlandés, portugués y sueco.

<sup>157</sup>En el Parlamento Europeo existe la Comisión de Peticiones que es el órgano encargado de darles trámite. Entre 1995-1999 esta Comisión recibió aproximadamente 6,500 peticiones que, en conjunto, contaban con el apoyo de 10,000,000 de personas. Las peticiones se referían a asuntos dispares: en particular, cuestiones sociales relativas a los trabajadores migrantes, aspectos ambientales, la libre circulación, el reconocimiento de diplomas [títulos académicos], etcétera.

<sup>158</sup>Los principios y objetivos de la Unión Europea son: *a)* la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales; *b)* la no discriminación por razones de nacionalidad; *c)* la igualdad de trato entre hombres y mujeres; *d)* la protección del medio ambiente; *e)* la armonización fiscal; *f)* el desarrollo de la investigación y tecnología; *g)* el derecho a la educación, la formación y la salud.

reservadas a otros órganos de la Unión Europea. En algunos supuestos, la Comisión de Peticiones puede sugerir al peticionario que se dirija a otra instancia europea no comunitaria o nacional.<sup>159</sup>

## El derecho de petición en el derecho internacional

Dado que hemos adelantado, líneas tras, que el derecho de petición encuentra antecedentes que por mucho se remontan a épocas anteriores a la de las organizaciones sociales más avanzadas, con mayor razón se entenderá que es considerado como un derecho propio del ser humano, casi connatural a su existencia y pertenencia al interior de un grupo social jerárquicamente ordenado. Como advierte Anaya en sus *Lecciones de elocuencia forense*:

El derecho de acudir a los poderes soberanos está hoy expresamente consignado en la Constitución; pero aun cuando no hubiese tenido lugar en el texto de nuestra ley política, no por eso dejaría de ser necesario, sagrado, imprescriptible. Derívase natural e indispensablemente de la idea esencial del gobierno y no es posible por lo tanto que exista alguno, en donde no se le reconozca y se le use. Desde que hay relaciones de superioridad e inferioridad, desde que se encuentran las cualidades de soberano y súbdito, la razón dice que al primero ha de tocarle en suerte el poder, que el segundo ha de gozar el derecho de petición [...] ¿Qué puede haber tan natural, como que el inferior pida y suplique al que está constituido en más elevada esfera? Por ventura, ¿no es para esto superior?, ¿no es para esto autoridad?, ¿no es para esto gobierno?<sup>160</sup>

Podrá presumirse entonces que, si es entendido como un derecho humano, es bastante seguro que el derecho de petición habrá de encontrar asiento entre los que aparecen consagrados en los diversos textos internacionales. Algo que paradójicamente no es totalmente cierto.

Antes de analizar la presencia de este derecho en el ámbito de los tratados y demás textos internacionales, hemos de recordar que en virtud del artículo 133 constitucional, los tratados internacionales aprobados conforme al procedimiento constitucional forman parte de nuestro derecho interno, sin embargo para efectos académicos siempre es conveniente distinguirlos como normas de derecho internacional.

Dada la existencia de las figuras en estudio en la legislación constitucional mexicana quizá resulte ocioso el estudio en las fuentes de derecho internacional, sin embargo, es preciso revisar, aunque sea someramente, tales dispositivos por una razón de peso: la redacción, requisitos y alcances de tales instituciones acaso ofrecen variantes que pueden ser exigidas por los gobernados o autoridades en aquellos casos en que la redacción constitucional no sea precisa o clara.

<sup>159</sup>Véase también: Saverio Baviera, “Les pétitions au Parlement Européen et le médiateur européen”, en *Revue du marche comun et de l’Union Européenne*, núm. 45, febrero de 2001, pp. 129-135.

<sup>160</sup>Anaya, *Lecciones de elocuencia forense*, tomo IV, p. 282. Citado en Martínez-Alcubilla, *op. cit.*, p. 671.

Esta revisión se estima más necesaria si atendemos al hecho de que en el proyecto de Ley de Amparo<sup>161</sup> se recogen cinco instrumentos de corte internacional: la Declaración Universal de Derechos Humanos (10 de diciembre de 1948); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (19 de diciembre de 1966); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (aprobada por la Novena Conferencia Internacional Americana, en Bogotá, del 30 de marzo al 2 de mayo de 1948) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969). Asimismo debe advertirse que algunas constituciones estatales mexicanas, por ejemplo la de Jalisco, que ya hemos revisado, hacen ya una remisión a los derechos consagrados en los tratados, convenciones y acuerdos internacionales suscritos por el Estado mexicano.

A pesar de todas las previsiones, en los documentos mencionados no aparece ninguna mención al derecho de petición, salvo en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. En este instrumento internacional el artículo 24 señala que toda persona tiene derecho de presentar *peticiones respetuosas a cualquier autoridad competente*, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución. Es evidente que con el texto consagrado quedan reconocidos tanto el derecho de petición como el de respuesta.

Llama la atención que este derecho no se encuentra consagrado ni en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos (4 de noviembre de 1950) y de las Libertades, ni en la recientemente aprobada Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (7 de diciembre de 2000).

Además de la mencionada Declaración Americana, son pocos los instrumentos que incluyen la expresión del derecho a presentar peticiones. De los casos que podemos mencionar están la Convención de los Derechos de Niños, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, y el Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión.

La revisión de los textos internacionales no arroja muchas luces sobre el derecho de petición, y ello se explica porque las circunstancias han variado desde que se planteó el reconocimiento de los derechos humanos.

Si al triunfo de la Revolución Francesa era insoslayable la expresión normativa de los derechos que se pretendían inherentes al hombre y al ciudadano, la posterior aceptación institucional de tales derechos condujo a que empezaran a eliminarse referencias precisas. Valga el ejemplo de la esclavitud: en la parte final del siglo XIX, y a principios del siglo pasado, la mayoría de las constituciones del mundo establecía que estaba prohibida la esclavitud, y ello era algo necesario pues en ese momento era una realidad lacerante que afectaba a miles de personas en todo el mundo. Recordemos que incluso algunos sistemas jurídicos habrían de eliminar tal institución hasta mediados del siglo XX. Hoy, las nuevas constituciones no incorporan la prohibición de la esclavitud, es más, a veces no incorporan ni el aseguramiento de la libertad personal. Y es que hoy, la libertad del hombre, en el sentido que se utiliza, no es sino un presupuesto indispen-

<sup>161</sup>Proyecto de Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000.

sable. El moderno Estado de derecho, creación de la cultura occidental que ha sentado sus reales en todo el mundo, gira en torno a la concepción de un *hombre libre* que, aunque limitado en sus libertades por las normas legales y morales, no puede equipararse en su concepción al *hombre libre* de siglos anteriores. Ello hace innecesaria la mención de prohibición de la esclavitud. Otro tanto está pasando a nivel internacional con el derecho de petición, dado que los sistemas nacionales incorporan un gran acervo de derechos que hace innecesaria la petición de gracias o favores a los gobernantes, quedando solamente contemplados los mecanismos para exigir el cumplimiento de los derechos reconocidos. Algunas conclusiones sobre el derecho de petición

1. El de petición es un derecho reconocido en la mayoría de los ordenamientos constitucionales contemporáneos, y ha sufrido una evolución que poco a poco le ha ido restando significado en los Estados de Derecho modernos, tal situación se da merced al reconocimiento legislativo de prerrogativas y derechos que en otros tiempos quedaban resguardados en el ejercicio del de petición.

Como afirma García Cuadrado:

[...] conforme se han perfeccionando los mecanismos jurídico-políticos que garantizan los derechos y libertades de los ciudadanos, el derecho de petición va quedando arrinconado como un instrumento poco menos que inútil o sólo utilizable cuando han fracasado todos los medios legales para obtener aquello que se persigue.<sup>162</sup>

2. El artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra dos derechos: el de petición y el de respuesta. Ambos aparecen concebidos en términos universales, es decir, se reconocen a todos los individuos que habitan en el territorio nacional. Como límite a tal universalidad, aparece la restricción de que en materia política, únicamente podrán ejercerlos los ciudadanos de la República.

3. El derecho de petición consiste en la facultad que tienen en los Estados Unidos Mexicanos tanto los ciudadanos como cualquier habitante para elevar ante los órganos o servidores públicos una petición, solicitud o queja. Se trata de un derecho público subjetivo. Para cumplir con el mandato constitucional, el ejercicio del derecho de petición debe efectuarse a través de un escrito, y la formulación del mismo debe ser de manera pacífica y respetuosa. La formulación pacífica y respetuosa debe entenderse en el contexto del artículo 9º constitucional, es decir no debe alterar el orden público y no deben proferirse injurias ni amenazas a la autoridad pretendiendo intimidarla y orientar el sentido de la resolución.

4. Pueden considerarse presupuestos del escrito de petición los siguientes: idioma español, redacción clara y precisa, en duplicado para acuse de recibo, con cita de hechos y entrega de documentos necesarios para la procedencia de la petición, dirigida a un órgano o servidor públicos competentes, firmada por el peticionario, señalando domicilio para notifi-

<sup>162</sup>Antonio García Cuadrado, “El derecho de petición”, en *Revista de derecho político*, núm. 32, Madrid, 1991, p. 167. También se ha señalado que “el derecho de petición ha sido la víctima, por un lado, del desenvolvimiento del Estado de Derecho, que lo ha hecho prácticamente inútil junto a un sistema evolucionado de garantías y recursos; por otro lado, de la democracia representativa, que coloca la intervención de los representantes del pueblo por encima de la acción directa de los representados, así como del auge de los partidos políticos y de la prensa como medios de respaldo más eficaz para toda clase de sugerencias, críticas y propuestas”. José María García Escudero, “Artículo 29. Derecho de petición”, en Óscar Alzaga Villamil, *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1983, p. 272.

caciones. En el caso del idioma español con los matices relacionados con la nueva legislación en materia de derechos lingüísticos de los pueblos indígenas.

Además deberán expresarse datos personales para el ejercicio del derecho en materia electoral, no deberán expresar amenazas u ofensas y podrá presentarse en cualquier momento.

5. Se dan tres supuestos de excepción al requisito de petición por escrito: cuando la legislación permita la comparecencia personal y verbal; cuando se trate de solicitud de servicios públicos en casos de emergencia, y porque exista formulario.

6. Dado el carácter universal que tiene, el ejercicio del derecho de petición no exige un interés jurídico determinado, ni respecto de la petición, ni respecto de la autoridad. Aun en los supuestos de petición en materia política no es necesario acreditar previamente, para el ejercicio del derecho de petición, la calidad de ciudadano, cuestión que deberá ser dilucidada por el órgano competente al comunicar el acuerdo que ha recaído a la petición, determinando en el mismo si se requiere demostrar o no tal calidad.

7. El derecho de petición *in genere* no es un derecho político o cívico. Sin embargo, el mandato constitucional se complementa con la prohibición de ejercicio a los quienes no cumplan con el carácter de ciudadanos cuando se trate de asuntos políticos. Esta única excepción, con los matices anotados en el punto anterior, confirma el carácter universal del derecho de petición, y explicita el alcance del artículo 35 constitucional al señalar como derecho de los ciudadanos mexicanos el ejercicio del derecho de petición en *toda clase de negocios*.

## Bibliografía

- ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago, *El derecho de petición. Estudio de los sistemas español, italiano, alemán, comunitario y estadounidense*, Granada, España, Comares, 1999.
- BAZDRESCH, Luis, *Garantías constitucionales*, México, Trillas, 1990 [Hay edición anterior: *Curso elemental de garantías constitucionales*, México, Jus, 1977].
- BURGOA, Ignacio, *Las garantías constitucionales*, México, Porrúa, 1981.
- CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, 2a. ed., México, Porrúa, UNAM, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2005.
- , “Interpretación de los derechos de petición y de respuesta por el Poder Judicial de la Federación”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 9, México, D. F., segundo semestre, 2001.
- , *Petición y constitución. Análisis de los derechos consagrados en el artículo 8º de la Constitución mexicana*, México, Congreso del Estado de Guerrero, 2002.
- CIENFUEGOS SALGADO, David, *El derecho de petición en México*, México, UNAM, 2004.
- COLOM PASTOR, Bartomeu, *El derecho de petición*, Madrid, España, Marcial Pons, Universitat de les Illes Balears, 1997.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, “Régimen jurídico del derecho de petición”, en *Documentación administrativa*, núm. 40, Madrid, España, 1961.

## Artículo 8º

Trayectoria constitucional

Texto original de la Constitución de 1917, aún vigente.

8º





## Artículo 9º

Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

El artículo 9º constitucional resguarda el derecho de libre asociación, el cual protege la libertad de todos los habitantes de reunirse para cualquier fin siempre que éste sea pacífico, señalando que cuando de asuntos políticos se refiera dicho derecho atañe sólo a los ciudadanos de la República. Este derecho es compatible con otros de los cuales ya hemos hablado aquí, como el de propiedad o el de libertad de expresión. Incluso desde muy temprano otro de los derechos que se mencionan continuamente desde los documentos jurídicos tempranos del siglo XIX es el que señala la casa del individuo como un asilo inviolable. Este derecho es compatible con el ya mencionado en tanto que muchas de las reuniones pueden ser de carácter privado.

Esto nos lleva al importante desarrollo de la opinión pública gestada a mediados del siglo XVIII por lo menos en los territorios europeo y norteamericano, que acabó por quitar el monopolio de dicha opinión a los gobiernos absolutistas.<sup>1</sup> Heredero de estas ideas fue Alexis de Tocqueville, afamado político e historiador de principios del siglo XIX, quien señaló que: “Después de la libertad de obrar solo, la más natural al hombre es la de combinar sus esfuerzos con los de sus semejantes y obrar en común. El derecho de asociación me parece casi tan inalienable por su naturaleza como la libertad individual”.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Sobre el tema véase Roger Chartier, *Espacio público, crítica y desacralización en el siglo XVIII. Los orígenes culturales de la Revolución Francesa*, Barcelona, Gedisa, 1995.

<sup>2</sup>Citado por Miguel Carbonell, “La libertad de asociación y de reunión en México”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, tomo II, 2006, pp. 829-830, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revistas/resulart.htm>.

9º

### Sumario Artículo 9º

Introducción histórica <b>Luis René Guerrero Galván</b> y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	681
Texto constitucional vigente. . . . .	684
Comentario <b>Miguel Carbonell</b> Introducción . . . . .	685
Libertad de reunión . . . . .	685
Libertad de asociación . . . . .	688
La organización interna de las asociaciones y los efectos horizontales del derecho de asociación . . . . .	698
Bibliografía . . . . .	700
Trayectoria constitucional . . . . .	701

No obstante, el derecho de asociación tardó en cuajar en el derecho mexicano. Todavía en 1820 los numerosos bandos de policía emitidos en diversas ciudades perseguían toda asociación de individuos, considerándola “sospechosa”. En Xalapa, por ejemplo, en su bando de policía de 1820 se estableció que sería llevada ante la presencia judicial a toda persona que se encontrara en las esquinas, bocacalles y lugares sospechosos por la noche, lo cual se haría también con los grupos de más de tres personas que así se encontraran, particularmente los reunidos fuera de los parapetos de la población.<sup>3</sup> Durante los primeros años del siglo XIX la Guerra de Independencia motivó en gran medida la coartación de este derecho.

En 1811, por ejemplo, también en Guadalajara los gobiernos fueron muy explícitos al prohibir toda asamblea secreta, señalando que quien la realizara o no avisara de éstas, en caso de tener conocimiento, sería tratado como rebelde.<sup>4</sup> Incluso la Constitución de Cádiz de 1812 no abundó sobre la materia, lo que sí se deja ver en ella es el cuidado puesto sobre las asociaciones, por ejemplo, con fines electorales. En su capítulo III reglamentó las reuniones de las juntas electorales de parroquia, señalando que éstas debían realizarse en las casas consistoriales y con asistencia del jefe político y del cura del lugar (art. 46). Asimismo, estipuló en su artículo 56 que en dichas reuniones “ningún ciudadano se presentara con armas”.<sup>5</sup>

De manera que ni la Constitución de Cádiz ni los consiguientes documentos constitucionales sancionaron el derecho de libertad de asociación, antes bien lo omitían, ni siquiera la Constitución de 1824 lo contempló.<sup>6</sup> Muestra de estas permanencias en la persecución de las asociaciones fue el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822, emitido por Iturbide. En su artículo 54 ratificó lo señalado por Cádiz para los ayuntamientos, los cuales quedaron obligados de perseguir a todos los sospechosos, vagos y mendigos, asegurándose de que se dedicaran a una ocupación o industria.<sup>7</sup>

El derecho de asociación volverá a mencionarse en 1847 en el Acta Constitutiva y de Reformas en la cual se estableció que era derecho de los ciudadanos “reunirse para discutir los negocios públicos”; no obstante, este reconocimiento fue apenas una mención referente a negocios públicos sin precisar el derecho de asociación y libertad de opinión y cuestionamiento hacia los asuntos políticos. Será hasta el Proyecto de Constitución Política de 1856 cuando el derecho de asociación gane nuevos espacios.

En el artículo 22 de dicho proyecto se señaló: “A nadie puede coartarse el derecho de asociarse o de reunirse pacíficamente con cualquier objeto; pero solamente los ciudadanos de la República pueden hacerlo para tomar parte en asuntos políticos del

<sup>3</sup> Archivo Histórico Municipal de Xalapa, Bando de policía, Libro de acuerdos de cabildo, 1820, f. 250.

<sup>4</sup> *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo I: “Textos previos, comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 1-15”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 836.

<sup>5</sup> Constitución Política de la Monarquía Española, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf>.

<sup>6</sup> Javier Hurtado y Alberto Arellano-Ríos, “El derecho de asociación y reunión en México: una revisión constitucional”, en *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*, Bogotá (Colombia), 13 (1), enero-junio de 2011, pp. 51-73, enero-junio de 2011.

<sup>7</sup> Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, 1822, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1823.pdf>.

país”.<sup>8</sup> Con este texto se dio un gran avance en esta materia; para entonces, el sistema republicano permitió mayor participación política a los ciudadanos de la República. No obstante, las continuas injerencias políticas de países extranjeros —recordemos la invasión estadounidense de 1847—, dejaron su impronta en este derecho al señalar que sólo los ciudadanos mexicanos podían reunirse con miras a tomar parte en asuntos políticos. El texto del Proyecto de Constitución pasó casi íntegro a la Constitución de 1857; no obstante, ésta última hizo dos cambios fundamentales: en primer lugar señaló que dichas reuniones serían para discutir cualquier asunto “lícito”; en segundo lugar, ordenó que ninguna reunión armada tendría derecho de deliberar.<sup>9</sup>

El texto del artículo 9º de la Constitución del 57 fue el que prevaleció a lo largo del siglo XIX salvo durante el establecimiento del Segundo Imperio en México. De hecho fue poco lo que se dijo sobre esta materia en el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano y las Garantías Individuales de los Habitantes del Imperio, ambos textos de 1865. En este último incluso se señaló, en el artículo 28, que los agentes de la autoridad podrían irrumpir sin previa orden en expendios de licores, cafés, fondas o tiendas cuando se sospechara que se cometía alguna contravención a las leyes y reglamentos.<sup>10</sup> Si bien esta medida no atentaba directamente contra el derecho de asociación, no deja de llamar la atención que dicha determinación pudo haber tenido un cierto sesgo con miras a evitar asociaciones de personas opositoras al imperio. Lo anterior si consideramos que dichos establecimientos fueron espacios de reunión y difusión de la opinión pública a lo largo del siglo XIX.

La restauración de la República trajo también la de la Constitución en 1857. No obstante, durante el Porfiriato hubo importantes mermas al derecho de asociación, las muestras más claras de ello se dieron con la represión a las diversas huelgas que se dieron en territorio nacional previas a la Revolución Mexicana. Fue el movimiento armado el que trajo una reivindicación de dicho derecho. Críticas emitidas por importantes agrupaciones como el Partido Liberal Mexicano y diversas asociaciones de corte comunista llamaron al respeto al artículo 9º constitucional. El triunfo de los constitucionalistas en 1917 reactualizó la Constitución de 1857 con algunas reformas. En materia del derecho de asociación, dicho artículo pasó sólo con una modificación que ordenó que no se consideraría ilegal ni podría ser disuelta toda asamblea o reunión que tuviera por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se proferían injurias contra ésta, ni se hacía “uso de violencias o amenazas para intimidarla”.

<sup>8</sup>*Derechos del pueblo mexicano...*, op. cit., p. 837.

<sup>9</sup>Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

<sup>10</sup>Disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1865\\_160/Garant\\_as\\_Individuales\\_de\\_los\\_Habitantes\\_del\\_Imper\\_280.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1865_160/Garant_as_Individuales_de_los_Habitantes_del_Imper_280.shtml).

## Artículo 9º

Texto constitucional vigente

9º *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 hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.<sup>11</sup>

<sup>11</sup>Artículo original, *DOF*: 05-02-1917.

## Artículo 9º

Comentario por **Miguel Carbonell**

### Introducción

9º

El artículo 9º de la Constitución mexicana de 1917 contempla dos derechos fundamentales distintos: el de reunirse y el de asociarse. Su texto es el siguiente:

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 o una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

En los siguientes dos apartados se estudia cada uno de estos derechos por separado, ya que se trata de derechos que, a pesar de estar regulados en un mismo precepto constitucional, tienen diferencias importantes entre ellos, como se verá enseguida.

### Libertad de reunión

El derecho de reunión implica la libertad de todos los habitantes de la República para poder congregarse con otros con cualquier finalidad y objeto, siempre que dicha reunión sea de carácter pacífico y tenga un objeto lícito. Si se trata de reuniones de carácter político (es decir, que tengan relación directa con la celebración de las campañas electorales o con la emisión de los sufragios o, en general, con los procesos electorales), solamente podrán participar los ciudadanos mexicanos. La libertad de reunión conlleva la obligación para las autoridades públicas de no entorpecer la realización de cualquier congregación, siempre que reúna los requisitos que se encuentran en el texto del artículo 9º; esto quiere decir que ninguna autoridad puede disolver una manifestación o asamblea, tal como lo precisa, justamente, el segundo párrafo del mismo artículo 9º. El derecho de reunión se encuentra, como ha señalado el Tribunal Constitucional español, a medio camino entre la libertad de expresión y el derecho de asociación:

Históricamente, el derecho de reunión surge como un derecho autónomo intermedio entre los derechos de libre expresión y de asociación, que mantiene en la actualidad una tan

íntima conexión doctrinal con ellos, que bien puede decirse, en una primera aproximación al tema, que el derecho de reunión es una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria, siendo concebido por la doctrina científica como un derecho individual en cuanto a sus titulares y colectivo en su ejercicio, que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones, constituyendo, por lo tanto un cauce del principio democrático participativo, cuyos elementos configuradores son, según la opinión dominante, el subjetivo —una agrupación de personas—, el temporal —de duración transitoria—, el finalístico —licitud de la finalidad— y el real u objetivo —lugar de celebración. Sentencia 85/1988.

Retomando las ideas de la sentencia que se acaba de exponer, se puede decir que el derecho de reunión es un derecho individual si se contempla desde el punto de vista de su titularidad, pero su ejercicio es de carácter colectivo, pues para que pueda haber una reunión (objeto de tutela de la disposición del artículo 9º) tiene que haber al menos dos sujetos. La reunión supone un ámbito temporal transitorio en el ejercicio del derecho, pues una reunión de carácter permanente se asemejaría más, quizá, a una asociación. Además, la finalidad tiene que ser jurídicamente admisible. Y en cuanto al lugar de celebración, conviene hacer algunas precisiones particulares, pues la problemática al respecto no es del todo sencilla.

Para empezar, hay que señalar que el derecho de reunión se debe compatibilizar con otros derechos; para efectos del lugar en que se pueden realizar las reuniones, hay que distinguir entre las que se llevan a cabo en lugares públicos y las que se realizan dentro de propiedades privadas. Para las segundas, se debe tomar en cuenta el derecho de propiedad, de forma tal que si la reunión se va a celebrar dentro de una propiedad privada, se debe tener el consentimiento del titular de dicho derecho. Como lo señala Juan María Bilbao:

Los ciudadanos no tenemos derecho a reunirnos en el lugar que mejor nos parezca (en el domicilio de otra persona, por ejemplo), sin contar con la autorización o el consentimiento de quien jurídicamente tiene atribuida la facultad de disponer de ese local o espacio abierto. Otros derechos de rango fundamental (derecho de propiedad, inviolabilidad del domicilio, libertad de empresa) condicionan el ejercicio del derecho de reunión. En realidad, la disponibilidad del lugar escogido para celebrar la reunión es el presupuesto objetivo para poder ejercer el mencionado derecho.<sup>12</sup>

Para las reuniones que se lleven a cabo en lugares públicos, no se requiere ningún tipo de autorización; 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

<sup>12</sup>La eficacia de los derechos fundamentales frente a terceros, Madrid, CEPC, 1997, p. 820.

ciudadanos y tomar las precauciones necesarias para conservar el orden público. En este contexto, se puede citar el artículo 21 de la Constitución española, en cuyo párrafo segundo se dispone que:

2. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes; la legislación que desarrolla este precepto se encarga de señalar que La celebración de reuniones en lugares de tránsito público y de manifestaciones deberán ser comunicadas por escrito a la autoridad gubernativa correspondiente por los organizadores o promotores de aquéllas, con una antelación de diez días naturales, como mínimo y treinta como máximo [...] Cuando existan causas extraordinarias y graves que justifiquen la urgencia de convocatoria y celebración de reuniones en lugares de tránsito público o manifestaciones, la comunicación [...] podrá hacerse con una antelación mínima de veinticuatro horas.<sup>13</sup>

Sobre este tema el Tribunal Constitucional español ha sostenido que:

El derecho de reunión, como todo derecho fundamental, tiene sus límites, por no ser un derecho absoluto e ilimitado. Es, indudablemente, un derecho subjetivo de ejercicio colectivo, que al ser realizado incide en el derecho y en los intereses de otros ciudadanos y en la utilización exclusiva de bienes públicos; posibilitando, a veces, la alteración de la seguridad ciudadana y del orden general, que corresponde garantizar y salvaguardar al poder público. El valor preeminente de estos valores afectados exige, en una sociedad democrática, que la Constitución conceda poderes a la autoridad para imponer al ciudadano el deber de comunicar con antelación razonable, como requisito indispensable de la proyectada reunión, para poder conocer su alcance y determinar la procedencia de previas averiguaciones, facilitar el uso del lugar o modificar su emplazamiento y tomar las medidas de seguridad que fueran precisas, otorgándole, además, la facultad de prohibirla si concurren las circunstancias que constitucionalmente así lo determinan (sentencia 36/1982).

Un problema especial se genera cuando el derecho de reunión quiere ejercerse dentro del espacio de una empresa, a través de la reunión de sus trabajadores. En este punto, la jurisprudencia comparada parece reconocerle al empresario el derecho de mantener ciertas reglas dentro de su establecimiento, de forma que las reuniones no se podrían llevar a cabo —bajo ese concepto, al menos— dentro de los horarios de trabajo.<sup>14</sup> Cuestión distinta sería que, en ejercicio de alguna prerrogativa derivada de derechos de signo estrictamente laboral (como el derecho de sindicación) se convocara a alguna reunión, pero en todo caso se trataría del ejercicio de un derecho que cuenta con una distinta cobertura constitucional y con un diferente régimen legal.

<sup>13</sup> Artículo 8º de la Ley Orgánica 9/1983, reguladora del derecho de reunión. Para la interpretación de esta ley véase, Jesús González Pérez, *Derecho de reunión y manifestación*, Madrid, Civitas, 2002.

<sup>14</sup> Sobre este punto, el Tribunal Constitucional español señala que: “el ejercicio del derecho de reunión [...] ha de ajustarse a determinadas reglas y límites cuando tiene lugar en el seno de la empresa, pues ha de compatibilizarse con los derechos y obligaciones que nacen de la relación de trabajo y, en particular, con los derechos del empresario en cuanto a la dirección y organización del trabajo y sobre los locales y útiles de la empresa”. Auto 869/1988.



El derecho de reunión, y particularmente las manifestaciones públicas, generan para las autoridades algunas obligaciones. En primer término la obligación de no entorpecer, reprimir o prohibir la manifestación. Pero también le suponen la obligación de proteger el ejercicio del derecho frente a agresiones de terceros, puesto que, como señala Tomás R. Fernández, “el derecho a manifestarse no es siquiera concebible si no se asegura de forma adecuada frente al riesgo de contramanifestaciones”.<sup>15</sup> Las autoridades también deben generar las condiciones para que el ejercicio del derecho de reunión no signifique la violación de otros derechos fundamentales; en este punto, tan delicado, se debe realizar un ejercicio de ponderación entre derechos, de forma que se asegure —en la medida de lo posible— la maximización de todos los derechos en conflicto.

Particularmente compleja es la relación entre el derecho de manifestación y la libertad de tránsito, pues si el primero se ejerce en la vía pública el segundo puede correr algún tipo de riesgo, sobre todo en las grandes urbes en las que los problemas de tráfico son parte de la cotidianidad. Desde luego, la libertad de tránsito no supone el derecho de pasar por donde queramos o de hacerlo en el momento en que nos parezca más oportuno, pero también es cierto que la oclusión completa de una vía de circulación principal, a determinadas horas del día, puede generar un caos de enormes proporciones.

La proporcionalidad exigiría, en este punto, que las reuniones que se celebren en la vía pública no impidan por completo la circulación (por ejemplo, que dejen libre al menos un carril para el paso de los automóviles), o que a ciertas horas no pudieran discurrir por las arterias viales más importantes (la limitación horaria debe ser, a su vez, muy limitada, porque de otra forma estaría vaciando de contenido el derecho de reunión; por ejemplo, si se dijera que en una avenida muy importante las manifestaciones solamente se podrán realizar entre las dos y las tres de la madrugada; esta limitación, evidentemente, no sería proporcional y por tanto violaría la libertad de reunión).

En todo caso, hay que recordar que el derecho es un instrumento para permitir la convivencia social pacífica, y que en la consecución de ese objetivo se deben emprender esfuerzos para lograr armonizar de la mejor forma posible el ejercicio de los derechos fundamentales. Por eso es que sería importante contar con una o varias leyes reguladoras del derecho de reunión, siguiendo los modelos de los que ya existen en otros países.

## Libertad de asociación

Por su parte, el derecho de asociación consiste en la libertad de todos los habitantes para conformar, por sí mismos o con otras personas, entidades que tengan una personalidad jurídica distinta de la de sus integrantes; es decir, se trata de poder constituir lo que Kelsen llamaría un *Centro de Imputación de Derechos y Obligaciones*, con el objeto y finalidad de que sus integrantes libremente determinen, siempre que sea lícito. De nuevo hay que decir que en materia política solamente los ciudadanos de la

<sup>15</sup>Citado por González Pérez, *Derecho de reunión y manifestación*, op. cit., pp. 103 y 104.

República podrán ejercer esta libertad, que tampoco les ha sido concedida a los ministros de culto religioso de acuerdo con el artículo 130 inciso e).<sup>16</sup>

La libertad de asociación tiene un papel esencial en la conformación de las democracias modernas, pues expresa la posibilidad de constituir agregados interpersonales de intereses, que tengan reconocida una personalidad jurídica. Por medio de las asociaciones las personas añaden un elemento importante a su convivencia y pueden expandir su horizonte vital, participando con otras personas en la consecución de ciertos fines. La participación asociativa incrementa el sentimiento cívico de los ciudadanos, les permite incidir de forma más directa en las decisiones importantes de su comunidad y refuerza los vínculos amistosos e incluso familiares. La participación asociativa es una de las formas más importantes de creación de lo que se ha denominado el “capital social”.<sup>17</sup>

Tiene razón Peter Häberle cuando escribe que la libertad de asociación es “un elemento irrenunciable de la democracia pluralista o de la *Constitución del pluralismo*”;<sup>18</sup> en el mismo sentido, pero muchos años antes, Alexis de Tocqueville escribía que:

Después de la libertad de obrar solo, la más natural al hombre es la de combinar sus esfuerzos con los de sus semejantes y obrar en común. El derecho de asociación me parece casi tan inalienable por su naturaleza como la libertad individual. El legislador no puede querer destruirlo sin atacar a la sociedad misma.<sup>19</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 temporales más extendidos, en la medida en que se crea una personalidad jurídica distinta de la que corresponde a las personas que la ejercen.

Las libertades mencionadas se encuentran reconocidas en muchas declaraciones internacionales de derechos humanos, como la Declaración Universal de 1948 (art. 20), el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (art. 21), el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 8o), la Convención Interamericana de Derechos Humanos (arts. 15 y 16) y el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo sobre libertad sindical. Algunas de estas declaraciones aportan matices importantes a lo señalado en la Constitución y, en virtud de que conforman lo que el artículo 133 llama la “Ley Suprema de toda la Unión”, deben ser tenidas en cuenta a la hora de interpretar el artículo 9º.

<sup>16</sup>Esta limitación seguramente es contraria al derecho internacional de los derechos humanos, como lo explica José de Jesús Orozco Henríquez, “Artículo 9º”, en varios autores, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, tomo I, México, UNAM, Porrúa, 2004, p. 174.

<sup>17</sup>La caracterización sociológica de asociacionismo y su relación con el capital social puede verse en el importante libro de Robert Putnam, *Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*, Barcelona, Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, 2002.

<sup>18</sup>*Libertad, igualdad, fraternidad. 1789 como historia, actualidad y futuro del Estado constitucional*, Madrid, Trotta, 1998, p. 79 (cursivas del autor).

<sup>19</sup>*La democracia en América*, México, FCE, 2003 (reimpresión), pp. 209 y 210.

En algunos otros preceptos de la Constitución se detallan las formas concretas que puede tomar el derecho de asociación; así por ejemplo, en el artículo 41 se habla de las asociaciones que toman la forma de “partidos políticos” y cuya función, entre otras, consiste en constituirse como vehículos para que los ciudadanos puedan tener acceso a la funciones representativas; de la misma forma, en el artículo 123 se prevén los sindicatos obreros y las asociaciones profesionales. La libertad de asociación política se reitera, además, en el artículo 35 fracción III de la misma Constitución. El artículo 130 se refiere a las iglesias y asociaciones religiosas, las cuales desde luego tienen una personalidad jurídica distinta a la de sus miembros.

A luz de lo anterior, quizá sea oportuno distinguir entre el régimen jurídico de *las asociaciones en general* (que sería el que estaría tutelado por el artículo 9º) y el régimen jurídico de *ciertas asociaciones en particular* (que tendría un distinto marco de protección constitucional). La exigencia de que las libertades de reunión y asociación tengan un objeto lícito que menciona el artículo 9º constitucional, debe interpretarse en forma muy restrictiva, pues si bien el Código Civil federal proporciona un concepto de ilicitud (su artículo 1830 establece: “Es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres”). Dicho concepto puede o no ser adecuado a las exigencias de una sociedad democrática, en la que el legislador, si bien puede interpretar con bastante amplitud los mandatos constitucionales, no puede hacer con ellos lo que quiera, por ejemplo, anulándolos a través de una legislación restrictiva en materia de derechos fundamentales.

Por ello, deben evitarse en la legislación secundaria las referencias a la licitud como conformidad con “las buenas costumbres” o “las leyes de orden público” o cualquier expresión o concepto semejante: lo correcto es entender que es ilícito todo acto que vaya en contra de la ley; dicha ley, para no ser inconstitucional, no puede limitar un derecho fundamental a menos que:

- a) Sea necesario para preservar otro derecho del mismo rango;
- b) Sea necesario para garantizar el igual goce por otras personas del mismo derecho, y
- c) La limitación se desprenda de un mandato constitucional concreto, es decir, que esté prevista directamente por el texto constitucional y el legislador se limite a recogerla en la ley.

Incluso, para reducir al mínimo las posibilidades de intervenciones arbitrarias de las autoridades sobre la libertad de asociación, la ilicitud debería reducirse al campo del derecho penal; es decir, solamente pueden considerarse ilícitas aquellas asociaciones que realicen conductas previstas como delictivas por la ley. Es más, a la hora de dictar leyes penales, el legislador debe de cuidarse de no vulnerar el contenido esencial del derecho de asociación; lo cual supone, como señalan González Pérez y Fernández Farreres, que:

El legislador no puede tipificar delitos estrictamente asociativos, es decir, delitos cuyo ámbito de aplicación se circunscriba únicamente a las asociaciones, de manera que el fin perseguido, o el medio utilizado, por la asociación ha de encontrarse tipificado como delito

con carácter general —y no específicamente por relación a las asociaciones— si se pretende sancionar como delictiva a la asociación que persiga ese fin o utilice ese medio.<sup>20</sup>

Si la anterior observación se considera oportuna y, en consecuencia, se limita la ilicitud de una asociación al ámbito penal, se podría considerar que tienen carácter ilícito las asociaciones que:

- a) Tengan por objeto cometer un delito o que promuevan su comisión;
- b) Los grupos y bandas terroristas o paramilitares;
- c) Las que empleen medios violentos para lograr sus objetivos, y
- d) Las que promuevan la discriminación, la xenofobia o el odio racial.

En México, la jurisprudencia ha señalado que la carga de la prueba para demostrar la ilicitud de una asociación recae en la autoridad:

Si la autoridad responsable no rinde prueba alguna que demuestre que una asociación tiene fines ilícitos, viola la garantía que consagra el artículo 9º constitucional, si pretende coartar a los integrantes de aquélla, el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, como lo es el puramente recreativo, *Semanario Judicial de la Federación*, tomo LXVII, Quinta Época, Segunda Sala, p. 2096.

En otro asunto, la Suprema Corte se ha pronunciado sobre los alcances de la libertad de asociación al estudiar la constitucionalidad del artículo 5º de la Ley de las cámaras de Comercio y de las de Industria que preveía la afiliación obligatoria para cierto género de comerciantes. En su sentencia, la Corte afirma que la esfera de protección derivada del artículo 9º constitucional 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 (*Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, tomo II, octubre de 1995, p. 5).

También ha emitido un criterio jurisprudencial la Suprema Corte en referencia a los colegios de profesionistas y a algunas limitaciones que para el registro de los mismos establece la ley. Se trata de la siguiente tesis:

COLEGIOS DE PROFESIONISTAS. LOS ARTÍCULOS 44 Y 45, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 5º CONSTITUCIONAL, RELATIVO AL EJERCICIO DE LAS PROFESIONES EN EL DISTRITO

<sup>20</sup>*Derecho de asociación, op. cit.*, p. 112.

FEDERAL, AL CONDICIONAR SU REGISTRO AL CUMPLIMIENTO DE CIERTOS REQUISITOS, NO TRANSGREDEN LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN. De conformidad con el criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal en la jurisprudencia P/J. 28/95, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo II, octubre de 1995, p. 5, la libertad de asociación que como garantía individual consagra el artículo 9° de la Constitución Federal, implica el derecho de asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente; el derecho a permanecer en una asociación o renunciar a ella y el derecho a no asociarse. En congruencia con lo anterior, es posible afirmar que el artículo 44 de la Ley Reglamentaria del artículo 5° constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal que establece que todos los profesionistas de una misma rama podrán constituir en el Distrito Federal uno o varios colegios, sin que excedan de cinco por cada rama profesional, y el diverso artículo 45, fracción I, de la propia ley que prevé que para constituir y obtener el registro de un colegio de profesionistas en dicha entidad, deberán tener cien socios como mínimo, no transgreden la citada garantía constitucional. Ello es así, porque los referidos preceptos no impiden la incorporación de los particulares a una sociedad ya existente, ni la creación de una nueva, ni tampoco que elijan no pertenecer a ninguna, sino que se limitan a reglamentar ciertas modalidades que deben observarse para obtener el registro como colegio de profesionistas, a fin de salvaguardar los intereses colectivos que se persiguen con su establecimiento. Además, el hecho de que el legislador ordinario en el precepto citado en último término haya establecido el mínimo de cien miembros que deban reunirse para obtener el registro de una asociación como colegio de profesionistas, lejos de vulnerar la libertad de asociación, la fortalece, pues con este requisito sólo se pretendió que se creara un ente colectivo permanente, con representatividad suficiente de la profesión que agremia y con fuerza para defender sus intereses, respetando así la naturaleza del derecho de colegiación profesional. Amparo en revisión 295/99. Colegio Mexicano de Licenciados en Administración, A.C. 8 de mayo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Miguel Ángel Ramírez González. Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: XII, Septiembre de 2000, Tesis: P CXXXV/2000, p. 15.

Es importante subrayar algo obvio, pero que vale la pena repetir: la libertad de asociación comporta la facultad del sujeto para ingresar a una asociación, pero también supone la posibilidad de salir de ella cuando lo considere oportuno; es decir, la libertad de asociación, para ser tal, nunca debe convertirse en algo obligatorio, ni para efecto del ingreso ni para efecto de la salida de una asociación (a menos que la obligación esté establecida directamente por el texto constitucional, como sucede con los colegios profesionales en España, aunque en este caso lo que es obligatorio es el ingreso, pero no la permanencia, puesto que dichos colegios pueden abandonarse en el momento que se quiera, con la consecuencia, sin embargo, de que ya no se podrá ejercer la actividad profesional que rigen los mismos colegios). La Declaración Universal de 1948 lo establece con meridiana claridad en su artículo 20.2: “Nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación”.

La diferentes manifestaciones de la libertad de asociación quedan también muy bien reflejadas en el artículo 2º de la Ley Orgánica 1/2002 sobre derecho de asociación vigente en España. Su contenido, en los párrafos que ahora interesan, establece que:

2. El derecho de asociación comprende la libertad de asociarse o crear asociaciones, sin necesidad de autorización previa.
3. Nadie puede ser obligado a constituir una asociación, a integrarse en ella o a permanecer en su seno, ni a declarar su pertenencia a una asociación legalmente constituida.
5. La organización interna y el funcionamiento de las asociaciones deben ser democráticos, con pleno respeto al pluralismo. Serán nulos de pleno derecho los pactos, disposiciones estatutarias y acuerdos que desconozcan cualquiera de los aspectos del derecho fundamental de asociación.
6. Las entidades públicas podrán ejercitar el derecho de asociación entre sí, o con particulares como medida de fomento y apoyo siempre que lo hagan en igualdad de condiciones con éstos, al objeto de evitar una posición de dominio en el funcionamiento de la asociación.
7. Las asociaciones que persiguen fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales.

La doctrina española ha llamado la atención sobre las dificultades que en la práctica pueden surgir al momento de intentar ponderar hasta dónde puede llegar la autonomía de las asociaciones frente al mandato de que su organización y funcionamiento interno sean democráticos.<sup>21</sup> Su Tribunal Constitucional ha señalado que:

La potestad de organización que comprende el derecho de asociación se extiende con toda evidencia a regular en los Estatutos las causas y procedimientos de la expulsión de los socios. La asociación tiene como fundamento la libre voluntad de los socios de unirse y permanecer unidos para cumplir los fines sociales, y quienes ingresan en ella se entiende que conocen y aceptan en bloque las normas estatutarias a las que quedan sometidos. Y en cuanto la asociación crea no sólo un vínculo jurídico entre los socios, sino también una solidaridad moral basada en la confianza recíproca y en la adhesión a los fines asociativos, no puede descartarse que los estatutos puedan establecer como causa de expulsión una conducta que la propia asociación, cuya voluntad se expresa por los Acuerdos de sus órganos rectores, valore como lesiva a los intereses sociales. Sentencia 218/1988.

Particularmente intensa puede ser esa tensión cuando la asociación de que se trata es un partido político. Al respecto el Tribunal Constitucional español ha señalado lo siguiente:

El precepto constitucional que consagra de modo genérico el principio de democracia interna admite muy diversas concreciones, ya que los modelos de organización partidista democrática que caben dentro del mencionado principio constitucional son muy diversos, tanto como dispares puede ser, en contenido y en intensidad, los derechos, y en general, el estatuto jurídico que puede atribuirse a los afiliados en orden a garantizar su participación democrática [...] el legislador deberá respetar, además naturalmente del contenido

<sup>21</sup>González Pérez y Fernández Farreres, *Derecho de asociación*, *op. cit.*, pp. 127 y ss.

esencial del derecho de participación democrática, el contenido de otros derechos como los que éste guarda íntima relación como son el derecho de libre creación y, muy especialmente, el derecho de autoorganización del partido, un derecho, este último, que tiende, precisamente, a preservar la existencia de un ámbito libre de interferencias de los poderes públicos en la organización y funcionamiento interno de los partidos. Sentencia 56/1995.<sup>22</sup>

En esa misma sentencia, el Tribunal entiende que la democracia interna exige:

Que los partidos rijan su organización y funcionamiento internos mediante reglas que permitan la participación de los afiliados en la gestión y control de los órganos de gobierno y, en suma [...] mediante el reconocimiento de unos derechos y atribuciones a los afiliados en orden a conseguir esa participación en la formación de la voluntad del partido.

Sobre la regulación constitucional del derecho de asociación en materia política consistente en la libertad de crear partidos políticos y actuar en su vida interna, existen en México algunas tesis jurisprudenciales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que tienen interés para nuestro tema; entre ellas se pueden citar al menos las siguientes:

DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES. El derecho de afiliación político-electoral establecido en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, *in fine*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en el artículo 5o, párrafos 1 y 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es un derecho fundamental con un contenido normativo más específico que el derecho de asociación en materia política, ya que se refiere expresamente a la prerrogativa de los ciudadanos mexicanos para asociarse libre e individualmente a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, y si bien el derecho de afiliación libre e individual a los partidos podría considerarse como un simple desarrollo del derecho de asociación en materia política, lo cierto es que el derecho de afiliación —en el contexto de un sistema constitucional de partidos como el establecido en el citado artículo 41 constitucional— se ha configurado como un derecho básico con caracteres propios y, por tanto, con mayor especificidad que el derecho de asociación y está garantizado jurisdiccionalmente, mediante el sistema de medios de impugnación en materia electoral previsto en el artículo 41, fracción IV, primer párrafo, *in fine*, en relación con lo dispuesto en el artículo 99, fracción V, de la Constitución Federal. Además, el derecho de afiliación comprende no sólo la potestad de formar parte de los partidos políticos y de las asociaciones políticas, sino también la prerrogativa de pertenecer a éstos con todos los derechos inherentes a tal pertenencia; en particular, el derecho fundamental de afiliación político-electoral consagrado constitucionalmente faculta a su titular para afiliarse o no libremente a un determinado partido político, conservar o ratificar su afiliación o, incluso, desafiliarse. Del mismo modo, la libertad de afiliación no es un derecho absoluto, ya que su ejercicio está sujeto a una condicionante consistente en que sólo los ciudadanos mexicanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Igualmente, si el ejercicio de la libertad de afiliación

<sup>22</sup>Un análisis detallado de esta sentencia puede verse en Pablo Salvador Coderch, Ingo Von Münch y Josep Ferrer, *Asociaciones, derechos fundamentales y autonomía privada*, Madrid, Civitas, 1997, pp. 74 y ss.

se realiza a través de los institutos políticos, debe cumplirse con las formas específicas reguladas por el legislador para permitir su intervención en el proceso electoral. Tercera Época: Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-117/2001. —José Luis Amador Hurtado. —30 de enero de 2002. —Mayoría de cinco votos. —Los Magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo votaron porque se confirmara la resolución impugnada, al considerar que la parte actora no comprobó el hecho fundatorio de sus pretensiones jurídicas, omitiendo, en consecuencia, pronunciarse sobre la cuestión jurídica que aborda la presente tesis. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-127/2001. —Sandra Rosario Ortiz Noyola. —30 de enero de 2002. —Mayoría de cinco votos. —Los Magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo votaron porque se confirmara la resolución impugnada, al considerar que la parte actora no comprobó el hecho fundatorio de sus pretensiones jurídicas, omitiendo, en consecuencia, pronunciarse sobre la cuestión jurídica que aborda la presente tesis. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-128/2001. —Dora Soledad Jácome Miranda. —30 de enero de 2002. —Mayoría de cinco votos. —Los Magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo votaron porque se confirmara la resolución impugnada, al considerar que la parte actora no comprobó el hecho fundatorio de sus pretensiones jurídicas, omitiendo, en consecuencia, pronunciarse sobre la cuestión jurídica que aborda la presente tesis. *Sala Superior, tesis S3ELJ 24/2002.*

DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. BASE DE LA FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS. El derecho de asociación en materia político-electoral es un derecho fundamental consagrado en el artículo 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que propicia el pluralismo político y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno. La libertad de asociación, que subyace a ese derecho, constituye una *conditio sine qua non* de todo Estado constitucional democrático de derecho, pues, sin la existencia de este derecho fundamental o la falta de garantías constitucionales que lo tutelen, no sólo se impediría la formación de partidos políticos y de asociaciones de diversos signos ideológicos, sino que el mismo principio constitucional de sufragio universal, establecido en forma expresa en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución federal, quedaría socavado; por lo tanto, el derecho de asociación en materia político-electoral está en la base de la formación de los partidos políticos y asociaciones políticas. Sobre el particular, es necesario dejar establecido que todo ciudadano mexicano tiene derecho a asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; específicamente, es derecho de los ciudadanos mexicanos constituir partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 9º; 35, fracción III; 41, fracciones I, párrafo segundo *in fine*, y IV; y 99, fracción V, de la Constitución federal, así como 5º, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Así, en ejercicio del derecho de asociación en materia político-electoral, los ciudadanos pueden formar partidos políticos y agrupaciones políticas, cumpliendo con los requisitos que se establecen en la ley. El ejercicio de la libertad de asociación en materia política prevista en el artículo 9º. constitucional está sujeta a varias limitaciones y una condicionante: las primeras están dadas por el hecho de que su ejercicio sea pacífico y con un objeto lícito, mientras que la última circunscribe su realización a los sujetos que tengan la calidad de ciudadanos mexicanos, lo cual es acorde con lo previsto en el artículo 33 de la Constitución federal. Asimismo, si el ejercicio de esa libertad política se realiza a través de los partidos políticos,



debe cumplirse con las formas específicas que se regulen legalmente para permitir su intervención en el proceso electoral. Tercera Época: Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-117/2001. —José Luis Amador Hurtado. —30 de enero de 2002. —Mayoría de cinco votos. —Los Magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo votaron porque se confirmara la resolución impugnada, al considerar que la parte actora no comprobó el hecho fundatorio de sus pretensiones jurídicas, omitiendo, en consecuencia, pronunciarse sobre la cuestión jurídica que aborda la presente tesis. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-127/2001. —Sandra Rosario Ortiz Noyola. —30 de enero de 2002. —Mayoría de cinco votos. —Los Magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo votaron porque se confirmara la resolución impugnada, al considerar que la parte actora no comprobó el hecho fundatorio de sus pretensiones jurídicas, omitiendo, en consecuencia, pronunciarse sobre la cuestión jurídica que aborda la presente tesis. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-128/2001. —Dora Soledad Jácome Miranda. —30 de enero de 2002. —Mayoría de cinco votos. —Los Magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo votaron porque se confirmara la resolución impugnada, al considerar que la parte actora no comprobó el hecho fundatorio de sus pretensiones jurídicas, omitiendo, en consecuencia, pronunciarse sobre la cuestión jurídica que aborda la presente tesis. Sala Superior, tesis S3ELJ 25/2002.

ESTATUTOS DE UN PARTIDO POLÍTICO O DE UNA COALICIÓN. HIPÓTESIS DE IMPUGNACIÓN. El control de la constitucionalidad y legalidad de los estatutos de los partidos políticos o de las coaliciones se ejerce a través de la impugnación de los actos de autoridad que se encuentren vinculados con la regulación estatutaria, en cuanto a su reconocimiento y aplicación, mediante la formulación de los agravios encaminados a la demostración de la ilegalidad o inconstitucionalidad de los dispositivos de normatividad interna que se combatan, siempre y cuando tales procesos se promuevan o interpongan por personas con interés jurídico respecto al acto o resolución concretos de que se trate. De este modo, las hipótesis de impugnación de los estatutos de un partido político o de una coalición pueden ser las siguientes: a) Que la inconstitucionalidad o ilegalidad pretendida, se encontrara en el texto original de los estatutos que se presentaron ante el Instituto Federal Electoral para su aprobación, y que no obstante eso, el Consejo General de dicho instituto haya considerado, expresa o tácitamente, que las normas estatutarias están apegadas a la legalidad y constitucionalidad, y se haya otorgado, en consecuencia, el registro como partido político nacional a la organización solicitante o a la coalición, en términos de los artículos 30 y 31 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En esta hipótesis, quien tenga interés jurídico, especialmente los demás partidos políticos, en cuanto entes legitimados para deducir acciones para la tutela de intereses difusos o colectivos, puede impugnar el otorgamiento del registro y plantear los vicios de ilegalidad o inconstitucionalidad de los estatutos admitidos; b) Que los vicios de inconstitucionalidad o ilegalidad atribuidos surjan por alguna modificación posterior a los estatutos, y que al comunicarse al Instituto Federal Electoral haya sido declarada su procedencia constitucional y legal, a que se refiere el artículo 38, apartado 1, inciso l), del citado código, y c) Que la autoridad electoral emita un acto o resolución electoral, cuyo contenido o sentido reconozca, como base fundamental de sustentación, a las normas estatutarias que se consideran inconstitucionales o ilegales, o fueran efectos o consecuencias directas de ellas. En estas situaciones, se puede presentar la impugnación contra el primer acto de aplicación que afecte el interés jurídico del promovente, con el objeto de impedir la causación de perjuicios en su interés

o de ser restituido en los que se le hayan ocasionado con el acto concreto de aplicación que se reclame destacadamente, y allí se puede argumentar lo conducente contra las normas estatutarias en que se funde el acto o resolución, por lo cual estos razonamientos sólo serán motivo de examen y pronunciamiento cuando puedan constituir el medio idóneo para conceder al peticionario el beneficio o derecho que defiende o evitarle el perjuicio del que se quiere librar, y no cuando se advierta que, aunque el órgano jurisdiccional analice dicha argumentación y la acoja, por considerar inconstitucionales o ilegales los estatutos en cuestión, esto es insuficiente para obsequiar al promovente sus pretensiones, por existir otros motivos legales que se opongan a ello. Debe enfatizarse, desde luego, que en todos los casos deben cumplirse los requisitos que fija la ley, en cuanto a los presupuestos procesales, los requisitos de procedibilidad y admisibilidad, especialmente de legitimación e interés jurídico. Tercera Época: Recurso de apelación. SUP-RAP-036/99. —Miguel Ángel Garza Vázquez. —16 de febrero de 2000. —Unanimidad de votos. Recurso de apelación. SUP-RAP-003/2000 y acumulados. —Coalición Alianza por el Cambio. —16 de febrero de 2000. —Unanimidad de votos. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-039/2000 y acumulado. —Ana Cristina Enríquez Miér. —17 de mayo de 2000. —Unanimidad de votos. Sala Superior, tesis S3ELJ 55/2002.

Esta última tesis es muy importante ya que refrenda la idea de que cierto tipo de asociaciones, por el papel de representación de algún interés público que puedan realizar, tienen una serie de deberes añadidos a los que tienen el resto de asociaciones. Es el caso de los partidos políticos, que siendo instrumentos esenciales para el funcionamiento del Estado democrático, deben ellos mismos seguir una serie de pautas internas que permitan a todos los interesados participar en sus trabajos y ejercer una serie de derechos. En este contexto, es obvio que los estatutos de un partido deben reunir una serie de requisitos y lo que hace la tesis transcrita del Tribunal Electoral es corroborar la idea que si tales requisitos no se cumplen la jurisdicción electoral debe estar en posibilidad de conocer de las impugnaciones correspondientes, que pueden ser ejercidas por los interesados o incluso por la autoridad administrativa electoral (el Instituto Nacional Electoral o los institutos electorales locales, en su caso). También la Suprema Corte ha tenido oportunidad de emitir algunos criterios sobre los partidos políticos como forma de expresión del derecho de asociación en materia política; entre ellos se puede citar el siguiente:

PARTIDOS POLÍTICOS. CORRESPONDE AL LEGISLADOR ESTABLECER LOS REQUISITOS PARA SU CREACIÓN, CON APEGO A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES CORRESPONDIENTES Y CONFORME A CRITERIOS DE RAZONABILIDAD QUE PERMITAN EL PLENO EJERCICIO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICA. El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza la existencia de los partidos políticos, mas no establece cuáles son los elementos de organización a partir de los cuales deben crearse, por lo que en este aspecto existe una delegación al legislador sujeta a criterios de razonabilidad guiados por el propósito de que dichas entidades de interés público cumplan con los fines que prevé dicho precepto, esto es, que sean el medio para promover la participación del pueblo en la vida democrática, que contribuyan a la integración de la representación nacional y que hagan posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público. Por otro lado, los artículos 9º

y 35, fracción III, de la Constitución federal, que prevén la garantía de libre asociación en materia política para los ciudadanos de la República, no señalan la forma concreta de organización en que debe ejercerse ese derecho, por lo que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 41 constitucional, corresponde al legislador regular tal aspecto, con los límites ya descritos. Por tanto, de una interpretación armónica de lo dispuesto por los artículos 9º, 35, fracción III y 41, fracción I, de la Ley Fundamental, se concluye que la libertad de asociación, tratándose de partidos políticos, no es absoluta, sino que está afectada por una característica de rango constitucional, conforme a la cual su participación en los procesos electorales queda sujeta a lo que disponga la ley ordinaria, esto es, corresponde al legislador, ya sea federal o local, establecer en la ley relativa la forma en que se organizarán los ciudadanos en materia política, conforme a criterios de razonabilidad que permitan el pleno ejercicio de ese derecho fundamental, así como el cumplimiento de los fines que persiguen los partidos políticos. Acción de inconstitucionalidad 6/2004 y su acumulada 9/2004. Partido del Trabajo y la Agrupación Política Nacional denominada *Movimiento Nacional de Organización Ciudadana*. 16 de marzo de 2004. Mayoría de ocho votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Disidentes: Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Laura García Velasco. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo: XIX, Junio de 2004, p. 867.

Este criterio es importante porque además de señalar la posibilidad ya comentada de que la ley señale algunos requisitos o límites a la organización interna de los partidos políticos, a la vez establece una limitación para el propio legislador. Los requisitos y límites señalados deberán ser “razonables”; al introducir el canon hermenéutico de la razonabilidad la Suprema Corte se suma a una importante corriente del pensamiento constitucional contemporáneo que por medio de ese tipo de conceptos ha desarrollado un eficaz control del poder.

### La organización interna de las asociaciones y los efectos horizontales del derecho de asociación

La intervención de los poderes públicos sobre las formas de organización interna de las asociaciones es uno de los puntos centrales de debate en torno a la libertad de asociación. No hay un modelo único de organización y, como principio general, debe prevalecer la más amplia libertad para quienes quieran conformar una asociación, a menos que se den algunas circunstancias excepcionales. Por ejemplo, las asociaciones deben necesariamente tener un funcionamiento interno democrático cuando el ingreso en las mismas es un requisito para poder ejercer algún derecho fundamental; tal sería el caso, que ya se ha mencionado, de los partidos políticos, pero también estaríamos en el mismo supuesto tratándose de los colegios u organizaciones profesionales,<sup>23</sup> si es

<sup>23</sup>Al respecto, véase el artículo 36 *in fine* de la Constitución española. Sobre la posibilidad de que el requisito del funcionamiento democrático interno se pueda extender o no a todas las asociaciones, véase Ascensión Elvira, “Asociaciones

que la ley impone como requisito para ejercer determinada profesión la pertenencia a dichos órganos colegiados.

En los casos que se acaban de referir la libertad de organización interna cede en virtud de que se trata de instituciones que representan un interés no meramente particular, sino de carácter social y que llevan ese interés ante los órganos del poder público, lo que hace que requieran de un estatuto jurídico particular.<sup>24</sup> También en ese supuesto se encuentran, en algunos países —y habría que discutir si también en México—, las federaciones deportivas que regulan alguna actividad deportiva profesional, así como las asociaciones que tienen por objeto la representación de algún interés social. En este último caso, se entiende que las asociaciones deben tener condiciones flexibles de ingreso, dado que:

Quien pretende asumir la condición de portavoz, ante las instancias públicas y en las relaciones sociales, de los intereses de un cierto colectivo de personas, debe permitir que confluyan a la formación de la voluntad del grupo todas las corrientes de opinión que se generen dentro del círculo de aquellos a los que se dice querer representar.<sup>25</sup>

El derecho de asociación puede tener efectos, como es natural, frente a las autoridades, por ejemplo, al limitar la posibilidad de que las mismas puedan disolver una asociación, de que le impongan decisiones tomadas por órganos externos o de que no le permitan a una persona formar parte de una organización, etcétera. Pero también puede, en determinadas circunstancias, tener efectos frente a particulares, es decir, dar lugar a la *drittwirkung der grundrechte*. Hay dos circunstancias concretas en que los efectos horizontales de la libertad de asociación pueden presentarse:

- a) La primera se da cuando se incumplen los estatutos de la propia asociación; en este supuesto, uno o varios de sus miembros ven vulnerada su libertad de asociación. Dentro del alcance de dicha libertad se encuentra el hecho de que “quienes ingresan en una asociación, quienes lo pretenden y quienes desean permanecer en ella tienen derecho a que las reglas del juego en el que aceptan o aceptaron participar se cumplan hasta el final”, y<sup>26</sup>
- b) La segunda se puede presentar cuando la asociación detenta una posición de monopolio dentro de una comunidad determinada.<sup>27</sup> En el ámbito del derecho de asociación el concepto de monopolio es difícil de delimitar y no puede transportarse mecánicamente desde la teoría económica, pero la idea que contiene es la de que si se trata de la única asociación que existe en una comunidad para realizar X o Y actividad, entonces la libertad de configuración de su organización interna debe ceder para asegurar un mínimo de con-

y democracia interna” en *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, tomo I, Madrid, CEP/UCM/Tribunal Constitucional, 2002, pp. 607 y ss.

<sup>24</sup>Pablo Salvador Coderch, Ingo Von Münch y Josep Ferrer, *op. cit.*, p. 21.

<sup>25</sup>*Idem*, p. 108.

<sup>26</sup>Coderch, “Introducción”, en *Asociaciones, derechos fundamentales y autonomía privada*, *op. cit.*, p. 18.

<sup>27</sup>*Idem*, pp. 18, 103 y ss.

diciones; por ejemplo en cuanto a los requisitos de ingreso, los cuales no podrán ser discriminatorios.

Por lo que respecta a la posibilidad de utilizar algún criterio discriminatorio al momento de aceptar nuevos miembros dentro de una asociación, hay que decir que dicha posibilidad debe ser objeto de un escrutinio estricto por parte de los tribunales si se llega a presentar; a menos que se pruebe que existe un interés ineludible, que pone en riesgo la existencia misma de la asociación, no pueden esgrimirse criterios discriminatorios para impedir el ingreso de alguna persona en una asociación. Este segundo caso se presenta, por mencionar dos ejemplos, cuando se trata del único club deportivo que tiene una piletta de natación en la comunidad, o si se trata de la única academia en la que se puede obtener la licencia para ser piloto aviador. En estos casos no se podría prohibir por medio de disposiciones estatutarias internas el ingreso a las mujeres, por citar un caso que ha tenido que ser decidido por algunos tribunales constitucionales. El mismo razonamiento se ha aplicado a los llamados “clubs privados” en los Estados Unidos, que solamente admitían como socios a hombres.<sup>28</sup> En algunos casos particulares, se ha admitido que también están sujetas a los mismos límites las asociaciones que, sin ser monopólicas, tengan una posición dominante dentro de un ámbito social o económico determinado.<sup>29</sup>

## Bibliografía

- BILBAO UBILLOS, Juan María, *La eficacia de los derechos fundamentales frente a terceros*, Madrid, CEPC, 1997.
- CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, CNDH, UNAM, Porrúa, 2005 (reimpresión).
- CODERCH, Pablo Salvador, Ingo Von Münch y Josep Ferrer, *Asociaciones, derechos fundamentales y autonomía privada*, Madrid, Civitas, 1997.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho de reunión y manifestación*, Madrid, Civitas, 2002.
- ELVIRA, Ascensión, “Asociaciones y democracia interna”, en *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, tomo I, Madrid, CEPC, UCM, Tribunal Constitucional, 2002.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, “Artículo 9º”, en varios autores, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, tomo I, 18a ed., México, UNAM, Porrúa, 2004.
- PUTNAM, Robert, *Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*, Barcelona, Galaxia Gutemberg-Círculo de Lectores, 2002.

<sup>28</sup>A partir de importantes sentencias de la Suprema Corte, como por ejemplo en la sentencia del caso “New York State Club Association vs. City of New York”, resuelto por unanimidad de votos en junio de 1988, siguiendo el criterio ya establecido en la sentencia Roberts vs. U.S. Jaycees fallado en 1984. El criterio de la Corte se aplica a las asociaciones que no sean “estrictamente privadas” (es decir, las que no ofrezcan servicios al público); no se aplica, sin embargo, a las corporaciones religiosas.

<sup>29</sup>Coderch, “Introducción”, *op. cit.*, p. 105.

## Artículo 9º

Trayectoria constitucional

Texto original de la Constitución de 1917, aún vigente.

9º



## Artículo 10

### Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

Uno de los primeros antecedentes legislativos acerca de la portación de armas para el caso mexicano podemos encontrarlo en la Constitución de Cádiz, texto que estuvo vigente en nuestro país en la segunda década del siglo XIX, poco antes de la independencia nacional. En su artículo 56 dicho texto jurídico señaló que en las juntas parroquiales ningún ciudadano se podría presentar con armas.<sup>1</sup> Esta medida indica que hasta ese momento (1812), la portación de armas era común. Así lo fue a lo largo del periodo colonial, momento en el que la portación de armas de fuego y espadas fue de uso corriente. No obstante, hacia fines del siglo XVIII, con el surgimiento de la Ilustración, se vio a la portación de armas como un riesgo latente, ya que “alterar” el orden en las diversas poblaciones. De ahí que por diversos bandos de policía, se prohibiera portar armas, como lo ratificó la mencionada Constitución gaditana. Estas prohibiciones, además, se recrudecieron a inicios del siglo XIX, primero por la Guerra de Independencia y luego por el aumento de la delincuencia en los caminos del territorio nacional. Los propios insurgentes reconocieron la necesidad de moderar la violencia en el país, muestra de ello es que, en la Constitución de Apatzingán de 1814, se retomó, en su artículo 81, lo señalado por Cádiz.<sup>2</sup>

Lo anterior fue incluso ratificado en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, de 1822. Dicho texto señaló, en su artículo 54, que los ayuntamientos debían vigilar particularmente sobre la portación de “armas prohibidas, embriaguez, riñas, atropella-

<sup>1</sup>Constitución Política de la Monarquía Española, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf>.

<sup>2</sup>“Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, Apatzingán, 1814, en *Textos fundamentales del constitucionalismo mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2014.

10

### Sumario Artículo 10

Introducción histórica	
<b>Luis René Guerrero Galván</b>	
y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	703
Texto constitucional vigente. . . . .	706
Comentario	
<b>Miguel Carbonell</b>	
Introducción . . . . .	707
Antecedentes históricos . . . . .	707
Contenido actual del artículo . . . . .	710
Derecho comparado . . . . .	711
Las armas y la paz en el Estado	
constitucional . . . . .	713
Desarrollo jurisprudencial . . . . .	714
Bibliografía . . . . .	715
Trayectoria constitucional . . . . .	717



mientos y tumultos”. Esto último demuestra que, en ese momento, se seguía considerando que la portación de armas era un riesgo para la tranquilidad pública de los pueblos, ciudades y para el país en general.<sup>3</sup> No obstante, diversos bandos emitidos entre 1820-1835 permitieron a los gobernadores, regidores y alcaldes del Distrito de México, expedir licencias por escrito para la portación de armas. Por esta razón, en un nuevo bando emitido en 1835, se ordenó que dejaran de ser válidas todas las licencias concedidas para portar armas en la capital de la República.<sup>4</sup> Nuevas circulares emitidas en 1840 y 1853 demuestran los intentos por prohibir la portación de armas. La mencionada circular de 1853 llevó por título “Sobre armas de munición, parque y pólvora”, y en ella se ordenó recoger las armas a los particulares.<sup>5</sup> No obstante, pocos años más tarde, el Proyecto de Constitución Política, de 1856, reconoció que “todo hombre tiene derecho de poseer y portar armas para su seguridad y legítima defensa. La ley señalará cuáles son las prohibidas y la pena en que incurrir los que las portaren”.<sup>6</sup> El texto anterior pasó íntegro a la Constitución de 1857.<sup>7</sup>

No obstante, poseer armas para la legítima defensa sólo podría ser posible si se contaba con la licencia correspondiente. Lo anterior demuestra que el derecho de portación de armas fue siempre un tema bastante complicado a lo largo del mencionado siglo. En 1861, por ejemplo, el presidente Juárez, promulgó un decreto por el cual ordenó a los habitantes de la República entregar, en un plazo de tres días todas las armas que tuvieran en su poder. Lo anterior ante la amenaza de una posible invasión extranjera por la alianza de los gobiernos de Inglaterra, Francia y España, que estaban exigiendo a México, el pago de la deuda.<sup>8</sup>

En general este fue el tono que siguió el derecho de portación de armas, todavía a fines del XIX, en 1893, un nuevo reglamento sobre portación de armas estipuló que todo hombre tenía el derecho de poseerlas para su defensa y seguridad siempre que poseyera una licencia para ello. Entre los requisitos para obtenerla se señaló que se debía ser mayor de edad y conseguir la autorización por escrito de la autoridad política del lugar del domicilio del interesado. Además, dicha licencia tendría validez sólo por un año. En dicho reglamento se señaló como armas prohibidas las: “envenenadas, las que arrojan proyectiles corrosivos o explosivos o sin producir detonación, y en general, todo instrumento punzante, cortante o contundente, que no pueda tener más objeto que la

<sup>3</sup>Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, 1822, artículos 18 y 19, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1823.pdf>.

<sup>4</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo I: “Textos previos, comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 1-15”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 853.

<sup>5</sup>Manuel Dublán y José María Lozano, “Legislación mexicana”, tomo III, disposición 2130, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/dublan-lozano.htm>.

<sup>6</sup>*Derechos del pueblo mexicano...*, *op. cit.*, p. 854.

<sup>7</sup>Constitución Política de la República Mexicana de 1857, artículo 10, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

<sup>8</sup>Jesús Zamora Muñoz, “Análisis del delito de portación de arma de fuego, según la calidad del sujeto activo”, tesis de maestría en Ciencia Penales, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2001, p. 20.

ofensa y sea de fácil ocultación por su forma o tamaño”.<sup>9</sup> A principios del siglo XX esta legislación continuó sin muchos cambios. Las autoridades si bien reconocieron tal derecho, siempre lo sujetaron a las limitantes puestas por la ley. La Revolución Mexicana demostró la necesidad para los gobiernos de limitar el uso de armas, al menos de las reservadas para el Ejército, Armada y Guardia Nacional, como se contempló en el artículo 10 de la Constitución de 1917.

<sup>9</sup>*Derechos del pueblo mexicano...*, *op. cit.*, pp. 857-858.

## Artículo 10

Texto constitucional vigente

- 10 *Artículo 10.* Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la ley federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.<sup>10</sup>

<sup>10</sup>Artículo reformado, *DOF*: 22-10-1971.

## Artículo 10

Comentario por **Miguel Carbonell**

### Introducción

10

El artículo 10 constitucional contiene un “derecho” que resulta muy difícil de justificar en un Estado moderno y democrático. Justamente la modernidad del Estado, como ha explicado Max Weber, consiste en que los poderes públicos mantengan con éxito el monopolio de la violencia legítima, propósito que no parece ser muy congruente con la posibilidad de que los particulares tengan armas en su domicilio. Choca también lo dispuesto en el artículo 10 con el párrafo primero del artículo 17 que establece que “Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho”.

### Antecedentes históricos

El contenido del artículo 10 tiene su antecedente remoto en lo dispuesto por la enmienda segunda de la Constitución norteamericana de 1787, que se refiere no solamente a la posesión de armas, sino también a su portación; su texto es el siguiente: “Siendo necesaria una milicia bien ordenada, para la seguridad de un Estado libre, no se violará el derecho del pueblo a poseer y portar armas”. La segunda enmienda forma parte de un conjunto de decisiones que han sido calificadas como las “enmiendas militares” o referidas a la milicia.<sup>11</sup>

Como puede observarse, no fueron muy atinados sus redactores.<sup>12</sup> El texto parece contener demasiadas ideas para sus pocas palabras. La primera idea es la de que una milicia bien ordenada es necesaria para la seguridad de un Estado libre; la segunda es que de ahí —no se sabe bien a bien de qué forma— se deriva el derecho de las personas a poseer y portar armas. Pero la primera idea no guarda relación con la segunda, ya que el derecho de poseer y transportar armas se le asigna a las personas en lo individual y no a alguna milicia. Al parecer los autores de la enmienda entendían por milicia al conjunto de ciudadanos capaces de hacer uso de las armas.<sup>13</sup>

<sup>11</sup>Akhil Reed Amar, *The Bill of rights: creation and reconstruction*, New Haven, Yale University Press, 1998, pp. 46 y ss.

<sup>12</sup>Algún autor ha indicado que la Segunda Enmienda contiene el texto peor redactado de toda la Constitución, Sanford Levinson, “The embarrassing Second Amendment”, *The Yale Law Journal*, núm. 99, 3 diciembre de 1989, p. 644.

<sup>13</sup>Reed Amar, *op. cit.*, p. 51; en el mismo sentido Sanford Levinson, *op. cit.*, pp. 646 y 647.

Se debe recordar que el término “milicia” aparece en el artículo I sección octava del cuerpo principal de la Constitución estadounidense. En ese artículo figura como una de las facultades del Congreso federal la de disponer cuándo debe convocarse a la milicia nacional con el fin de hacer cumplir las leyes de la Unión, sofocar las insurrecciones y rechazar las invasiones (párrafo 15); también es facultad del Congreso según el mismo artículo la de organizar, armar y disciplinar a la milicia nacional y para gobernar aquella parte de ésta que se utilice en servicio de los Estados Unidos (párrafo 16).

Algunos comentaristas afirman que la Segunda Enmienda es una consecuencia de la visión que tenían los “Padres Fundadores” de la Constitución de los Estados Unidos sobre el auto-gobierno y la soberanía popular. De ahí la presencia en su texto del concepto de “Estado libre”.<sup>14</sup> Pero esto se aplicaría sobre todo a la idea de proteger a los Estados miembros de la Federación de una posible injerencia armada de los poderes federales;<sup>15</sup> la Segunda Enmienda formaría parte de una serie de dispositivos destinados a proteger la autonomía local, aunque esta interpretación se vería superada si se entiende que el derecho de la Segunda Enmienda corresponde a los individuos y no a los estados, que es la interpretación que más fuerza ha tenido en los años recientes.<sup>16</sup> Esto no significa, sin embargo, que los estados no puedan armar a sus milicias locales ni que el Congreso pueda prohibir su existencia.<sup>17</sup>

La idea de que la Segunda Enmienda forma parte de los dispositivos constitucionales destinados a limitar al poder federal a favor de los poderes de los estados puede encontrar una base histórica en los razonamientos de Madison contenidos en el número 46 de *El Federalista*. En ese artículo Madison sostiene que los posibles excesos de los poderes federales se verían frenados por los gobiernos de los estados y, en último término, por su población levantada en armas. Para Madison el hecho de que la gente tuviera armas era una gran ventaja, incluso comparada con otros países que no contaban entre su población con la gran capacidad de defensa que tenían los Estados Unidos. Madison escribió entonces que:

Aparte de la ventaja de estar armados, que los americanos poseen sobre los pueblos de casi todas las demás naciones, la existencia de gobiernos de carácter secundario, por los que el pueblo siente apego, y los cuales nombran a los jefes de la guardia nacional, forma contra las acometidas de la ambición una barrera más insuperable que la que puede ofrecer cualquier tipo de gobierno unitario.

Para Madison, pues, las armas servirían como una barrera final para custodiar a los gobiernos locales contra las posibles ambiciones del gobierno federal.<sup>18</sup> Los cons-

<sup>14</sup>Reed Amar, *op. cit.*, p. 47.

<sup>15</sup>Laurence Tribe, *American Constitutional Law*, t.I, Nueva York, Foundation Press, 2000, p. 894.

<sup>16</sup>*Idem*, p. 895. Véase también, en el mismo sentido y aportando un contexto de interpretación histórica, Sanford Levinson, *op. cit.*, p. 645.

<sup>17</sup>Tribe, *op. cit.*, p. 896.

<sup>18</sup>Véase sobre este punto los comentarios de Sanford Levinson, *op. cit.*, p. 651.

tucionalistas de Estados Unidos no han estudiado con profundidad el significado de la Segunda Enmienda; al menos no aquellos que se dedican al estudio del Derecho constitucional norteamericano vigente (son más abundantes los análisis realizados desde una perspectiva histórica, ya que el significado de la enmienda a finales del siglo XVIII era mucho más importante de lo que puede ser hoy en día). Algunos de los más importantes tratados de Derecho constitucional (como el de Laurence Tribe) no le dedican a la enmienda más que alguna nota a pie de página o unos breves párrafos. Esta falta de análisis se debe, según Sanford Levinson, a que la Segunda Enmienda se ha convertido en la más grande vergüenza de la Constitución norteamericana: la *embarrassing amendment*.<sup>19</sup> Ningún académico prestigioso se la ha tomado en serio, a pesar de la importancia práctica —en sentido negativo— que ha tenido y sigue teniendo para la convivencia social en los Estados Unidos.

La aplicación de la Segunda Enmienda es una gran lección para la historia de los derechos fundamentales: lo que pudo haber tenido algún sentido en el momento en el que fue creado, deja de tenerlo con la evolución de las sociedades. Aunque se ha dicho que la de los derechos fundamentales es una “matriz expansiva”, en el sentido de que los derechos que se han ido estableciendo no han sido revocados —lo que ha generado que la lista de los mismos siempre haya ido en expansión—,<sup>20</sup> es quizá el derecho a poseer y a portar armas el que más se ha quedado atrás en la historia, generando en la actualidad efectos bastante perversos.

Gozando de la protección de la Segunda Enmienda, en Estados Unidos la población tiene en su poder 65 millones de pistolas y revólveres de todo tipo. El 39 por ciento de los hogares tiene un rifle.<sup>21</sup> De hecho, uno de los grupos de presión más poderosos (que puede llegar incluso a inclinar el sentido de una elección presidencial) es la National Rifle Association, que milita a favor de la mayor extensión posible del significado de la Segunda Enmienda, rechazando la posibilidad de que la posesión de casi cualquier arma pueda prohibirse por medio de la ley.<sup>22</sup> No sorprende, en este contexto, que en Estados Unidos se reporten cada año 130,000 heridos con arma de fuego y que sea uno de los países con mayor tasa de homicidios del mundo.

El derecho a tener armas como derecho de los ciudadanos norteamericanos fue utilizado por el presidente de la Suprema Corte Roger Taney en el caso “Dred Scott versus Sandford”. En esa sentencia se estableció que las personas de color no eran ciudadanos y, en consecuencia, no tenían derecho alguno ni personalidad jurídica: no eran sujetos sino objetos de regulación jurídica. Para reforzar sus argumentos en ese sentido Taney citó la Segunda Enmienda, diciendo que era impensable que las perso-

<sup>19</sup>*Idem*, pp. 637 y ss.

<sup>20</sup>Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, México, Porrúa, CNDH, UNAM, 2005, pp. 29 y ss.

<sup>21</sup>*El País*, 28 de abril de 2003.

<sup>22</sup>Levinson, *op. cit.*, pp. 641 y 642. Existen, además de la National Rifle Association, muchos otros grupos que se basan en el contenido de la Segunda Enmienda para defender su visión de lo que debe ser todo ciudadano: “un ciudadano armado”. Para una visión parcial y poco menos que suicida del tema, pero basada en lo que entienden que es un Derecho constitucional, véase por ejemplo la página web de la Second Amendment Foundation: [www.saf.org](http://www.saf.org).

nas de color pudieran poseer y transportar armas, que era un derecho de los ciudadanos, por tanto esas personas no podían considerarse como tales.<sup>23</sup>

La influencia de la Segunda Enmienda se proyectó hasta el constitucionalismo mexicano. En el artículo 10 de la Constitución de 1857 se establecía que: “Todo hombre tiene derecho de poseer y portar armas para su seguridad y legítima defensa. La ley señalará cuáles son las prohibidas y la pena en que incurrir los que las portaren”. (Como puede verse, se trata de un contenido que ya perfilaba con nitidez al actual texto del artículo 10 de la Constitución de 1917). Derechos como el de la Segunda Enmienda son los que podrían exigir de la teoría constitucional de nuestros días un replanteamiento de la expansividad de los derechos fundamentales. En temas tan relevantes y dañinos no tendríamos que dudar en dar marcha atrás y borrar de los textos constitucionales las barbaridades que contienen. La idea de que las armas puedan servir a los individuos para hacer frente al poder estatal (sea federal o local), como lo había sugerido Madison en el número 46 de *El Federalista* que citamos anteriormente, es absurda, ya que los poderes públicos tienen armas de mucho mayor poder de destrucción y alcance que las que pudieran poseer los ciudadanos (en ninguna legislación del mundo, ni siquiera en la ultraliberal de los Estados Unidos se permite a los ciudadanos poseer misiles, lanzagranadas o bombas de fragmentación, por mencionar algunas modalidades creadas por la locura armamentista). Hoy en día, se mire por donde se mire, el derecho de poseer y transportar armas genera muchas más desgracias que beneficios.

### Contenido actual del artículo

El texto del artículo 10 constitucional limita el objeto de la posesión de armas: solamente se pueden tener para la seguridad y legítima defensa; ahí encuentra sus límites este “derecho.” También señala el artículo que la competencia en materia de armas es del Congreso de la Unión, a través de una ley federal. Corresponde a dicha ley establecer cuáles son las armas prohibidas (que lo serán tanto para particulares como para las autoridades) y cuáles son las que están reservadas al uso exclusivo de las fuerzas armadas. La ley que menciona el artículo que se comenta es la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, cuya aplicación corresponde a las secretarías de Gobernación y de la Defensa Nacional.

En la Ley Federal de Armas se obliga a quien quiera ejercer la tenencia domiciliaria de las propias armas que permite el artículo 10 constitucional a registrarlas ante la Secretaría de la Defensa Nacional (artículo 7<sup>o</sup>), lo cual para algún autor “resulta inconstitucional porque el Código Supremo no establece más límite en el caso de posesión en el domicilio que la de ajustarse al tipo de arma permitida”.<sup>24</sup> No comparto ese criterio por varias razones: en primer lugar, porque la verificación del tipo de arma que se posee (a efecto de saber si es o no de las permitidas) solamente se puede llevar a cabo me-

<sup>23</sup>Sanford Levinson, *op. cit.*, p. 651.

<sup>24</sup>Ariel A. Rojas Caballero, *Las garantías individuales en México*, México, Porrúa, 2002, p. 186.

dante un sistema de registro, puesto que sería mucho más complicado y potencialmente lesivo de otros derechos intentar realizar esa verificación por medio de visitas domiciliarias, por ejemplo. Por otro lado, al ser las armas instrumentos de potenciales violaciones a los derechos fundamentales más básicos (vida, integridad física, etcétera), se les debe exigir a las autoridades la mayor diligencia en su control, de forma que un registro es un requisito mínimo para poner un poco de orden sobre su posesión.

En tercer lugar, del hecho de que una ley exija alguna formalidad registral para el ejercicio de un derecho no puede derivar una inconstitucionalidad; si sostuviéramos ese criterio entonces tendríamos que decir que también sería inconstitucional el registro de las sociedades anónimas para el efecto de ejercer el derecho de asociación, o que lo sería también la obligación de acudir ante el Registro Civil para formalizar un matrimonio, para efecto de ejercer el derecho a crear una familia que contemplan varios tratados internacionales de derechos humanos. En su última parte el artículo 10 remite a las determinaciones de la ley los supuestos para la portación de armas por los habitantes. Se trata, como es evidente, de una cuestión distinta a la posesión, la cual solamente tiene cobertura constitucional cuando se ejerce en el domicilio, fuera del cual ya se está en el supuesto de la portación.

### Derecho comparado

En el derecho comparado existen en muy raros casos previsiones parecidas a la del artículo 10. Quizá hay dos circunstancias que justifican la existencia de ese tipo de preceptos en los textos constitucionales:

- a) La mayor o menor dificultad para asegurar el monopolio de la violencia por parte de las instituciones públicas, y
- b) La mayor o menor influencia del constitucionalismo de los Estados Unidos en cada país.

Obviamente, el derecho a portar armas aparece en aquellos textos constitucionales de países que han tenido grandes dificultades para establecer la seguridad mínima que los habitantes deben tener en cualquier Estado de derecho (países caracterizados por continuas revueltas y por el uso intensivo de la violencia por parte del Estado en contra de la población). También aparecen disposiciones parecidas a la del artículo 10 de la Constitución mexicana en países que tienen una mayor influencia por parte del constitucionalismo de los Estados Unidos, que es de donde parte la matriz histórica del derecho a la posesión y portación de armas, como ya vimos. Las dos circunstancias mencionadas están presentes, con diferente intensidad según el caso, en los países de América Latina.

Con todo, los textos constitucionales más recientes de la región parecen inclinarse por una prohibición amplia de la tenencia y portación de armas, a la que se añade algún tipo de posible autorización en casos excepcionales y siempre atendiendo a lo que disponga una ley, que incluso puede ser una ley que requiera de una votación agravada



para poder ser aprobada. En este sentido se puede citar, por ejemplo, la Constitución de Chile, cuyo artículo 92 dispone que:

Ninguna persona, grupo u organización podrá poseer o tener armas u otros elementos similares que señale una ley aprobada con quórum calificado, sin autorización otorgada en conformidad a ésta. El Ministerio encargado de la Defensa Nacional o un organismo de su dependencia ejercerá la supervigilancia y control de las armas en la forma que determine la ley.

Por su parte, la Constitución de Colombia establece en su artículo 223 que:

Sólo el Gobierno puede introducir y fabricar armas, municiones de guerra y explosivos. Nadie podrá poseerlos ni portarlos sin permiso de la autoridad competente. Este permiso no podrá extenderse a los casos de concurrencia a reuniones políticas, a elecciones, o a sesiones de corporaciones públicas o asambleas, ya sea para actuar en ellas o para presenciarlas. Los miembros de los organismos nacionales de seguridad y otros cuerpos oficiales armados, de carácter permanente, creados o autorizados por la ley, podrán portar armas bajo el control del Gobierno, de conformidad con los principios y procedimientos que aquella señale.

Finalmente puede citarse el caso de Venezuela, en cuyo texto constitucional de 1999 se dispone por el artículo 324 que:

Sólo el Estado puede poseer y usar armas de guerra. Todas las que existan, se fabriquen o se introduzcan en el país, pasarán a ser propiedad de la República sin indemnización ni proceso. La Fuerza Armada Nacional será la institución competente para reglamentar y controlar, de acuerdo con la ley respectiva la fabricación, importación, exportación, almacenamiento, tránsito, registro, control, inspección, comercio, posesión y uso de otras armas, municiones y explosivos.

Es importante mencionar que la misma Constitución venezolana limita incluso el uso de las armas a cargo de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado en el tercer párrafo de su artículo 55, que establece lo siguiente:

Los cuerpos de seguridad del Estado respetarán la dignidad y los derechos humanos de todas las personas. El uso de armas o sustancias tóxicas por parte del funcionariado policial y de seguridad estará limitado por principios de necesidad, conveniencia, oportunidad y proporcionalidad, conforme a la ley.

Como puede verse, en ninguno de los tres casos citados las respectivas constituciones establecen un “derecho” a poseer armas, sino que, al contrario de lo que hacen las constituciones de los Estados Unidos y de México, prohíben dicha tenencia en principio y remiten a la ley para la regulación de los casos excepcionales. Es mucho más apropiada esta regulación que la que actualmente existe en la Constitución mexi-

cana. En el Derecho internacional de los derechos humanos existen algunas normas jurídicas referidas a la utilización de armas por parte de las fuerzas públicas encargadas de aplicar la ley. Entre ellas pueden citarse los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (La Habana, 1990).<sup>25</sup>

Aunque se trata de un documento muy interesante y sobre el que se podrían realizar diversos comentarios, nos limitaremos a dos puntos importantes de su contenido, que podrían servir para una correcta interpretación del artículo constitucional que se está comentando. El primero de dichos principios establece que:

Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán y aplicarán normas y reglamentaciones sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego contra personas por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

El segundo principio señala que:

Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley establecerán una serie de métodos lo más amplios posible y dotarán a los funcionarios correspondientes de distintos tipos de armas y municiones de modo que puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego. Entre estas armas deberían figurar armas incapacitantes no letales para emplearlas cuando fuera apropiado, con miras a restringir cada vez más el empleo de medios que puedan ocasionar lesiones o muertes.

### Las armas y la paz en el Estado constitucional

Lamentablemente, la existencia de armas en manos de particulares atenta en contra de uno de los fundamentos de todo el sistema de derechos: la paz. Por ese motivo, algunos autores han sugerido que las armas —sobre todo las armas de fuego y, con mayor razón, las de destrucción masiva— sean consideradas como bienes ilícitos, es decir, no susceptibles de ser comercializados.<sup>26</sup> La pertinencia de dicha propuesta puede apoyarse en muchas evidencias empíricas, como por ejemplo las continuas guerras que han estallado en los últimos años, tanto entre naciones como dentro de ellas. Por otro lado, existe también acreditada evidencia que muestra una relación estrecha entre la tenencia de armas y el incremento de la violencia. El caso más claro es el de los Estados Unidos, en donde la población tiene en sus manos 65 millones de pistolas y revólveres de todo tipo.

<sup>25</sup>El texto completo puede verse en Miguel Carbonell, Sandra Moguel y Karla Pérez Portilla (comps.), *Derecho internacional de los derechos humanos. Textos básicos*, México, CNDH/Porrúa, 2003, pp. 1195-1201.

<sup>26</sup>En este sentido, Luigi Ferrajoli, “Democrazia senza stato?”, en Silvano Labriola (ed.), *Ripensare lo stato*, Milán, Giuffrè, 2003, p. 210; hay traducción al castellano en David Cienfuegos Salgado y Miguel A. López Olvera (coords.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho constitucional y política*, México, IJ-UNAM, 2005, pp. 221-234.

En México el tema de las armas es especialmente delicado, puesto que muchas de ellas —las permitidas y las prohibidas— han terminado de una u otra manera en manos de la delincuencia común y de la delincuencia organizada. Para darnos una idea de la criminalidad alrededor de la posesión de armas, basta considerar que durante el año 2001 fueron sentenciadas por el uso de armas prohibidas 10,061 personas.<sup>27</sup> A esa cifra impresionante hay que agregar lo mucho mayor que se deriva no de la mera tenencia de armas prohibidas, sino de su uso en contra de la vida, de la integridad personal y bienes de los demás habitantes del país.

Según datos de la Secretaría de la Defensa Nacional (encargada de registrar las armas que “legalmente” pueden poseer los habitantes del país), uno de cada 14 hogares en México está armado. El Ejército mexicano tiene en sus archivos el registro de 1’759,050 armas, de las cuales 698,315 son cortas (pistolas, revólver) y 1’060,735 son largas (rifles, escopetas y toda aquella que cargue en el hombro). De las más de 698,000 pistolas registradas, sólo 2,306 tienen permiso para portarse, es decir, de cada 300 que existen en el país, sólo una está autorizada para llevarse por las calles de México.<sup>28</sup> Estas cifras, tan impresionantes, dan muestra de lo pernicioso que resulta autorizar la simple tenencia de armas en los domicilios. Su acumulación constituye un peligro de enormes proporciones para diversos bienes jurídicos fundamentales, como la vida o la integridad física de las personas.

Lo cierto es que, a fin de cuentas, la posesión y tenencia de armas no protege ningún derecho fundamental, sino que, por el contrario, supone una amenaza concreta para muchos de ellos, por lo cual no tendría que estar permitida por la Constitución. Tiene razón Luigi Ferrajoli cuando apunta que:

Las armas están destinadas por su propia naturaleza a matar. Y su disponibilidad es la causa principal de la criminalidad común y de las guerras. No se entiende por qué no deba ser prohibido como ilícito cualquier tipo de tráfico o de posesión. Es claro que el modo mejor de impedir el tráfico y la posesión es prohibiendo su producción: no solo por tanto el desarme nuclear, sino la prohibición de todas las armas, excluidas las necesarias para la dotación de las policías, a fin de mantener el monopolio jurídico del uso de la fuerza. Puede parecer una propuesta utópica: pero es tal sólo para quienes consideran intocables los intereses de los grandes *lobbies* de los fabricantes y de los comerciantes de armas y, por otro lado, las políticas belicistas de las potencias grandes y pequeñas.<sup>29</sup>

## Desarrollo jurisprudencial

Los pronunciamientos jurisprudenciales relativos al artículo 10 constitucional se enfocan casi siempre a los aspectos penales, a la distinción entre portación y posesión de armas, al carácter de arma prohibida o de arma reservada con el que la ley designa a cierto tipo de armas, etcétera. Algunos que tienen carácter más general son los siguientes:

<sup>27</sup>*La Jornada*, 7 de mayo de 2003.

<sup>28</sup>*Reforma*, 4 de septiembre de 2005.

<sup>29</sup>Luigi Ferrajoli, *Razones jurídicas del pacifismo*, Madrid, Trotta, 2004.

ARMAS DE FUEGO, PORTACIÓN SIN LICENCIA DE. COMPETENCIA. El artículo 10 de la Constitución General de la República declara que los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la ley federal y de las reservadas al uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional, y que la ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas. Por consiguiente, al hacer referencia el mencionado precepto constitucional a la ley federal, como la única que podrá determinar cuáles armas estarán prohibidas y cuáles permitidas y en qué casos, condiciones, requisitos y lugares se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas, alude expresamente a la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de armas de fuego y explosivos. Por su parte el artículo 73, fracción XXI, de la propia Constitución señala que el Congreso de la Unión tiene facultad para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse. En conclusión como el delito de portación de arma de fuego sin licencia está contemplado por la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, es inconcuso que es en el Fuero Federal donde radica la jurisdicción para conocer del mismo. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo III, Primera Parte, Enero a Junio de 1989, Octava Época, Primera Sala, p. 243.

ARMAS DE FUEGO, CONTROL DE LA POSESIÓN DE. SEÑALAMIENTO DE DOMICILIO. El artículo 10 constitucional consagra como garantía el derecho de los habitantes de la República a poseer armas en su domicilio para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la ley reglamentaria y de las reservadas para el uso exclusivo del ejército, fuerza aérea y guardia nacional. Esta garantía no les otorga el derecho de poseer armas en otro sitio donde residan temporalmente, es decir, sin la finalidad de fijar su residencia permanente o en una casa rodante instalada en el chasis de un vehículo que sea utilizado como transporte para instalarse en algún lugar del país en fines de semana o períodos de vacaciones; de ahí que si el artículo 16 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos establece la obligación de señalar, para efectos de control de posesión de armas, un único domicilio de residencia permanente, ello es para que la autoridad encargada de expedir la autorización y de ejercer el control correspondiente, esté en condiciones de sujetar la posesión de armas a los límites que la paz y la tranquilidad de los habitantes exige, para evitar que se ofendan los derechos de la sociedad, la cual está interesada en que la posesión y uso de armas de fuego queden sujetos a su control. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo 187-192, Sexta Parte, Séptima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 27.

ARMA, CONCEPTO DE. Por arma debe entenderse el instrumento fabricado para el ataque o la defensa. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación*, tomo LII, Segunda Parte, Sexta Época, Primera Sala, p. 11.

ARMAS, PORTACIÓN DE. Armas prohibidas son aquellas cuya portación o uso se consideran dignos de sanción penal en cualquier caso, y permitidas son aquellas cuyo uso o portación se autoriza previo el cumplimiento de determinados requisitos legales. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación*, tomo CXXIII, Quinta Época, Primera Sala, p. 1396.

## Bibliografía

ASÍS ROIG, Rafael de, Francisco J. Ansuátegui Roig y Javier Dorado Porras, “Los textos de las colonias de Norteamérica y las enmiendas a la Constitución”, en *Historia de los derechos fundamentales*, tomo II, vol. III, Madrid, Universidad Carlos III, Editorial Dykinson, 2001.

- CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, Porrúa, CNDH, UNAM, 2005.
- , *Una historia de los derechos fundamentales*, México, Porrúa, CNDH, 2005.
- , Sandra Moguel y Karla Pérez Portilla (comps), *Derecho internacional de los derechos humanos. Textos básicos*, 2a ed., México, CNDH, Porrúa, 2003.
- FERRAJOLI, Luigi, *Razones jurídicas del pacifismo*, Madrid, Trotta, 2004.
- , “Democrazia senza stato?”, en Silvano Labriola (ed.), *Ripensare lo stato*, Milán, Giuffré, 2003, p. 210; hay traducción al castellano en David Cienfuegos Salgado y Miguel A. López Olvera (coords.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho constitucional y política*, México, IJ-UNAM, 2005.
- FRIEDMAN, Lawrence M., *A History of American Law*, Nueva York, Simon and Schuster, 2005.
- LEVINSON, Sanford, “The embarrassing Second Amendment”, *The Yale Law Journal*, núm. 99, núm. 3, diciembre de 1989.
- REED AMAR, Akhil, *The Bill of rights: creation and reconstruction*, New Haven, Yale University Press, 1998.
- ROJAS CABALLERO, Ariel A., *Las garantías individuales en México*, México, Porrúa, 2002.
- SCHWARTZ, Bernard, *The Great Rights of Mankind. A History of the American Bill of Rights*, Nueva York, Rowman and Littlefield, 2002.
- TRIBE, Laurence, *American constitutional law*, tomo I, Nueva York, Foundation Press, 2000.
- UROFSKY, Melvin y Paul Finkelman, *A march of liberty. A constitutional history of the United States. Volume I. From the founding to 1890*, Nueva York, Oxford University Press, 2002.
- , *Documents of American constitutional and legal theory, Vol. I, From the founding to the age of industrialization*, Nueva York, Oxford University Press, 2002.

## Artículo 10

Trayectoria constitucional

### *Primera reforma*

*Diario Oficial de la Federación: 22-X-1971*

XLVIII LEGISLATURA (1-IX-1970/31-VIII-1973)

Presidencia de Luis Echeverría Álvarez, 1-XII-1970/30-XI-1976

10

La reforma crea la ley reglamentaria en cuanto al uso y portación de armas como derecho constitucional que tienen los ciudadanos mexicanos.



# Artículo 11

## Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

El derecho de cambiar de residencia fue una prerrogativa que ganó terreno después de la independencia. Durante el periodo de la guerra armada muchas personas cambiaron de domicilio más bien con intenciones de huir de las zonas que eran tomadas por los insurgentes. Previo a esto, durante el periodo colonial, un cambio de residencia involucraba obtener permisos de las autoridades locales para que aprobaran la movilidad. En ello, además, estaba de por medio la consideración de que el interesado fuera considerado de buenas costumbres. Algo similar ocurrió entre los años de 1810-1820 con la mencionada Guerra de Independencia.

Durante dicho periodo, caracterizado en parte por la convulsión social, continuamente se sospechó de los nuevos vecinos, particularmente en este periodo en el que los índices de delincuencia se elevaron. Debido a ello y en parte también a los nuevos lineamientos ilustrados que buscaron un mayor control sobre la sociedad, se recrudecieron los mecanismos de control social y urbano. Fue en este momento cuando se buscó, por ejemplo, numerar las casas, alumbrar las calles y vigilar el tránsito de personas, los forasteros por ejemplo, o quienes cambiaran de residencia, deberían tener licencia de las autoridades para asegurarse de que se trataban de vecinos de confianza. Los transeúntes, por su parte, debían obtener un pasaporte que tendrían que presentar al llegar a nuevos pueblos, ciudades o villas.

Todos los vecinos, además, serían vigilados por los jefes de manzana que entregaban listados cada determinado tiempo a los miembros de los ayuntamientos. Uno de los primeros reglamentos en considerar, en parte, el derecho de quienes transitaban por el país, fue la Constitución de Apatzingán la cual, en su artículo 17, ordenó el respeto y protección de las propiedades y

11

### Sumario Artículo 11

Introducción histórica <b>Luis René Guerrero Galván</b> y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	719
Texto constitucional vigente. . . . .	722
Comentario <b>Miguel Carbonell</b> Introducción . . . . .	723
Libertad de tránsito . . . . .	723
Los límites a la libertad de tránsito y las detenciones arbitrarias . . . . .	727
La libertad de tránsito y circulación en el Derecho internacional de los derechos humanos . . . . .	731
La libertad de residencia. . . . .	735
Asilo y refugio . . . . .	738
Conclusión. . . . .	740
Bibliografía . . . . .	742
Comentario <b>Guillermo E. Estrada Adán</b> Adenda. Segundo párrafo . . . . .	743
Asilo y refugio: precisiones desde el Derecho internacional. . . . .	744
Ventajas y desventajas del texto modificado. . . . .	745
Trayectoria constitucional . . . . .	748



personas de los transeúntes siempre y cuando reconocieran la soberanía e independencia de la nación.<sup>1</sup> No obstante, fue en los Tratados de Córdoba, texto que consagró la independencia nacional, donde se estipuló con mayor claridad el derecho de cambiar de residencia. En su artículo 15 señaló que “toda persona que pertenece a una sociedad, alterado el sistema de gobierno, o pasando el país a poder de otro príncipe, queda en el estado de libertad natural para trasladarse con su fortuna a donde le convenga, sin que haya derecho para privarle de esta libertad”, de manera que los europeos residentes en América y los americanos residentes en Europa podrían decidir dónde permanecer adoptando una u otra patria.<sup>2</sup>

Poco después, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano proclamado por Iturbide, reconoció dicho derecho de residencia para lo cual el interesado sólo tendría que presentarse, con licencia del gobierno, ante el ayuntamiento del pueblo que eligiera para su residencia.<sup>3</sup> Un año más tarde, el Plan de Casa Mata, por el cual se desconoció el imperio de Iturbide, resguardó el mismo derecho, ordenando el respeto de las personas y bienes de los transeúntes los cuales, además, bajo los lineamientos del gobierno, podrían radicar en el país. A lo anterior se sumó la garantía de respetar el libre comercio sin que nadie pudiera ser molestado en sus giros y tránsitos.<sup>4</sup> Estas prerrogativas se retomaron por los diversos textos constitucionales posteriores. Por ejemplo, en las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, expedidas en 1836, se contempló, en el artículo 6º, como un derecho de los mexicanos el que no se les podría impedir la traslación de sus personas y bienes a otro país, cuando les conviniera, siempre que no dejaran en la República ninguna responsabilidad de ningún género.<sup>5</sup>

Cuando en 1842 se redactó el Primer Proyecto de Constitución Política para la República Mexicana, el derecho de cambiar de residencia y circular libremente tenía ya un largo camino recorrido, lo estipulado en el artículo 7º demuestra lo avanzado. En dicho texto se plasmó que “cualquier habitante de la República puede transitar libremente por su territorio, y salir de él, sin otras restricciones que las que expresamente le impongan las leyes”. Un texto similar a éste se recogió en el Estatuto Orgánico de 1856 y en el Primer Proyecto de Constitución del mismo año.<sup>6</sup> De manera que cuando en 1857 se proclamó la Constitución Política de la República, su artículo 11 se valió de los textos hasta entonces publicados, instituyéndose formalmente que:

Todo hombre tiene derecho para entrar y salir de la República, viajar por su territorio y mudar de residencia sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo-conducto u otro

<sup>1</sup>“Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, Apatzingán, 1814, en *Textos fundamentales del constitucionalismo mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2014.

<sup>2</sup>Tratados de Córdoba, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/tratcord.pdf>.

<sup>3</sup>Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, 1822, artículo 7, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1823.pdf>.

<sup>4</sup>Plan de Casa Mata, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/tratcord.pdf>.

<sup>5</sup>Leyes Constitucionales, 1836, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

<sup>6</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo I: “Textos previos, comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 1-15”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 886.

requisito semejante. El ejercicio de este derecho no perjudica las legítimas facultades de la autoridad judicial o administrativa, en los casos de responsabilidad criminal o civil.<sup>7</sup>

Como se aprecia en el texto constitucional, para este momento ya no era necesario poseer un salvo-conducto para transitar por el territorio nacional. Prácticamente este artículo permaneció vigente todo el siglo XIX, aun cuando la Constitución quedó suspenso un tiempo, mientras en México se instauró el Segundo Imperio, el derecho de residencia y movilidad quedó resguardado. Incluso el emperador lo ratificó en 1865 al proclamar las garantías individuales de los habitantes del Imperio. En su artículo 4 se retomó lo estipulado en los textos anteriores respetando el derecho de elegir el lugar de residencia y mudarlo cuando conviniera, así como salir del territorio nacional y transportar los bienes fuera de éste.<sup>8</sup> Luego de llegar a su fin el imperio de Maximiliano la Constitución recuperó toda su fuerza, el artículo 11 sólo recibiría modificaciones en 1908 cuando se determinó que el ejercicio de dicho derecho estaría “subordinado a las facultades de la autoridad judicial y administrativa, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las limitaciones que imponga la ley sobre emigración e inmigración y salubridad general de la República”.<sup>9</sup> El texto constitucional del artículo 11 con estos nuevos cambios referentes a asuntos de migración y enfermedad pasó a formar parte de la Constitución proclamada en 1917.

<sup>7</sup>Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

<sup>8</sup>Documento en línea, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1865\\_160/Garant\\_as\\_Individuales\\_de\\_los\\_Habitantes\\_del\\_Imper\\_280.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1865_160/Garant_as_Individuales_de_los_Habitantes_del_Imper_280.shtml).

<sup>9</sup>*Derechos del pueblo mexicano...*, *op. cit.*, p. 886.

## Artículo 11

### Texto constitucional vigente

- 11 *Artículo 11.* Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones.<sup>10</sup>

<sup>10</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 15-08-2016. Artículo reformado, *DOF*: 10-06-2011.

## Artículo 11

Comentario por Miguel Carbonell

### Introducción

11

El artículo 11 constitucional contiene en general la libertad de tránsito, dentro de la cual se incluyen cuatro libertades específicas: la libertad de entrar en la República; la libertad de salir de ella; la libertad de viajar por su territorio y la libertad de mudar de residencia. Su texto es el siguiente:

Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones.

En los siguientes apartados se estudiarán los distintos aspectos que están establecidos en este artículo, los cuales se pueden articular por medio del análisis de tres temas generales: la libertad de tránsito, la libertad de residencia, el derecho de asilo y refugio.

### Libertad de tránsito

Las cuatro libertades mencionadas por el artículo 11 de la Constitución no podrán supeditarse al requisito de contar con carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otro semejante, cuestión que sin duda es violada cotidianamente en nuestro país, pues tanto para entrar como para salir del territorio nacional se exige cuando menos el pasaporte, tanto a nacionales como a extranjeros (y eso a pesar de que la protección del artículo 11 constitucional alcanza a unos y a otros, puesto que universaliza la libertad de tránsito al hablar de “toda persona”).<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Antes de la importante reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, el artículo en comento se refería de forma inapropiada a “todo hombre”.

Desde luego que la exigencia de que se cuente con pasaporte es una práctica internacionalmente reconocida y que resulta además perfectamente razonable, pero sucede que la Constitución es clara al respecto, aunque quizá se podría pensar en reformarla en este punto.

Aunque la jurisprudencia que haya realizado interpretaciones del artículo 11 constitucional no es muy abundante, cabe mencionar una tesis de acuerdo con la cual la libertad de tránsito debe entenderse como libertad para los desplazamientos estrictamente corporales, sin que la protección del artículo 11 pueda extenderse a algún medio de locomoción.

La tesis a la que se hace referencia fue dictada al resolver algunos amparos que se promovieron contra las medidas implantadas en la ciudad de México, a través de las cuales se impedía que uno o dos días a la semana circularan determinados vehículos automotores, dependiendo de la terminación de sus placas de circulación (se trata de los programas conocidos con el nombre de “Hoy no circula”). En dicha jurisprudencia, el Pleno de la Corte afirma lo siguiente:

La garantía individual que consagra la norma constitucional supracitada [se refiere al artículo 11] no consiste en el derecho al libre tránsito en automóvil, sino en el derecho que tiene “todo hombre”, es decir, toda persona en cuanto ente individual, para entrar, salir viajar y mudar su residencia en la República sin que para ello requiera de documentación alguna que así lo autorice, pero siempre refiriéndose al desplazamiento o movilización del individuo, sin hacer alusión en lo absoluto al medio de transporte, por tanto, ha de considerarse que la garantía de libre tránsito protege al individuo únicamente, no a los objetos o bienes en general, del mismo (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, tomo III, febrero de 1996, p. 173).

En sentido parecido, un Tribunal Colegiado ha sostenido el siguiente criterio:

GARANTÍA DE LIBRE TRÁNSITO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. NO SE VULNERA CON EL EMBARGO PRECAUTORIO DE VEHÍCULO AUTOMOTOR. La garantía de libertad de tránsito que se prevé en el artículo 11 constitucional comprende el derecho que goza todo individuo para desplazarse por el territorio nacional, sin necesidad de autorización o permiso previo de la autoridad, pasaporte o salvoconducto, carta de seguridad o cualquier otro requisito semejante, así como la libertad para entrar y salir del país, sin autorización o permiso previo, no puede estimarse transgredida, por el hecho de que la autoridad fiscal haya ordenado y efectuado el embargo precautorio sobre el vehículo automotor que defiende el quejoso, en virtud de que con dicho embargo no se restringe la garantía de libre tránsito. Novena Época, Instancia: Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: XV, enero de 2002, Tesis: II.3o.A.3 A, p. 1293.

Desde mi punto de vista, la Corte en la tesis transcrita podía haber llegado a la misma solución por medio de una argumentación menos *literalista* y restrictiva del derecho de libre circulación. Así, por ejemplo, se podría haber dicho que el programa

de restricción a la circulación vehicular protegía otros bienes de rango constitucional, como el derecho a un medio ambiente adecuado. También se podría haber utilizado el argumento del *uso social* que se le debe dar a la propiedad, de forma que el uso que hagamos de ella debe tener en cuenta otros intereses sociales, entre los que se puede encontrar el tener un entorno ambiental no contaminado.

Como quiera que sea, la tesis que se ha transcrito nos sitúa ante un absurdo, pues no es otra cosa el hecho de que se entienda que la libertad de tránsito consiste en caminar a donde se quiera, sin poder utilizar para ejercer ese derecho ningún *objeto* o medio de transporte. Por el contrario, la interpretación de los derechos debe atender siempre a los medios para que se puedan hacer efectivos en la práctica.

La tesis que se comenta es tan ilógica como lo sería una que dijera que el derecho a decidir libremente el espaciamiento de los hijos debe hacerse sin tener acceso a medios anticonceptivos (con lo cual el derecho sería prácticamente una declaración retórica); o decir que la libertad de expresión consiste solamente en la posibilidad de hablar en el desierto, ya que en su ejercicio no están protegidos los medios para hacer llegar nuestras expresiones a los demás.

Es obvio que el ejercicio concreto de los derechos requiere de la utilización de una serie de objetos exteriores al cuerpo humano sin los cuales el derecho se nulifica. La posibilidad de transitar libremente por toda la República se reduce a nada (o cuando más a unos cuantos kilómetros), si para ejercerlo no contamos con medios de transporte que efectivamente nos lleven de un lugar a otro.

Lo anterior no es obstáculo para reconocer, como lo hace una parte de la doctrina, que la libertad de circulación “tiene por objeto las personas, no las cosas, y por tanto tiene un régimen jurídico diferente al de la libre circulación de mercancías o al de la libre circulación de capitales” (Bastida Freijedo, 2001: 153). Ahora bien, *régimen jurídico diferente* significa simplemente que son distintas las reglas jurídicas a las que se puede someter la circulación de una persona y aquellas otras que inciden en la circulación de bienes en general.

Por ejemplo, dentro del régimen jurídico de la circulación, las autoridades pueden perfectamente regular los requisitos que deben reunir los transportes públicos o privados, de la misma forma que pueden imponer modalidades al tránsito automotor (por ejemplo en el sentido de que cierto tipo de vehículos no pueda transitar por determinadas calles o por ciertos barrios). Todo ello sería válido a la luz del contenido del artículo 11.

En los hechos, si nos atenemos al criterio de la Corte, los habitantes del centro de la República tendrían nulificado en la práctica el derecho a salir del país, pues las respectivas fronteras de encuentran a miles de kilómetros de donde viven, distancia que es casi imposible de recorrer caminando, al menos para personas normales y corrientes.

La Corte, en la tesis que se está comentando, parece entender a la libertad de circulación como *libertad negativa*, es decir, como ausencia de impedimentos o de constricciones, olvidando el concepto de *libertad positiva* o de *libertad como no sujeción*,

que defienden entre otros los pensadores neorrepublicanos. En este punto, hay que recordar que, como lo señala Germán Bidart:

*La libertad no es, entonces únicamente una libertad 'de', sino además una libertad 'para'; no es sólo la libertad de impedimentos, obstáculos, intrusiones, violaciones, interferencias u obstrucciones, sino también la libertad real y efectiva que coloca al ser humano en disponibilidad para elegir, optar, acceder al disfrute pleno de sus derechos; de todos sus derechos (Bidart Campos, 2003: 49).*

Otros criterios jurisprudenciales sobre el artículo 11 constitucional son los siguientes:

ARRAIGO, ORDEN DE. NO AFECTA LA LIBERTAD PERSONAL. La orden jurisdiccional de arraigo que contempla el artículo 133 bis del Código Federal de Procedimientos Penales, no afecta la libertad personal propiamente dicha, a que se refiere el artículo 130 de la Ley de Amparo, sino tan sólo la libertad de tránsito del destinatario de la misma, regulada por el artículo 11 de la Constitución General de la República. Novena Época, Instancia: Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal el Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: IX, enero de 1999, Tesis: I.1o.P. J/12, p. 610.

Este criterio jurisprudencial es también lamentable, ya que legitima una práctica que sin duda alguna vulnera derechos fundamentales, aunque tenga como fundamento el artículo 133 bis del Código Federal de Procedimientos Penales. De hecho, el uso del arraigo ha sido objeto incluso de observaciones por parte del Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, que realizó una visita a México a finales del año 2002.<sup>12</sup>

ADUANAS, INCONSTITUCIONALIDAD DE LA PROHIBICIÓN A LOS TRABAJADORES DE LAS, PARA QUE SALGAN DEL PAÍS. De acuerdo con el artículo 11 de nuestra Constitución, toda persona tiene derecho para entrar a la República, salir de ella, viajar por su territorio, mudar su residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. Ahora bien, si la Dirección General de Aduanas, por medio de una circular pretende, fundándose en la fracción I del artículo 42 del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Federación, establecer como requisito previo, para que empleados de la aduana de Nuevo Laredo, puedan entrar y salir de esa población y del territorio nacional, un permiso especial, debe concluirse que jurídicamente no basta esa simple circular, para fundar tal restricción de libertad, sino que es menester la existencia de una disposición legal, que no puede ser dicha fracción I de aquel artículo 42, ya que esta disposición de ninguna manera faculta a las autoridades correspondientes para que intervengan en actos de los trabajadores, ajenos al servicio que están obligados a prestar al Estado. Además, esta última disposición supone la existencia de una norma legal reglamentaria, que quizá por no existir, no ha sido invocada en el caso, única situación en la que podría tener fundamento legal la susodicha circular. Por tanto, la prohibición a los empleados para entrar y salir del territorio nacional, y el requisito de exigirles un permiso previo y especial

<sup>12</sup>El correspondiente informe se puede encontrar en el documento E/CN.4/2003/8/add.3.

para que puedan entrar y salir de la población dicha y del territorio nacional, significa una extralimitación de la Dirección General de Aduanas, ya que los afecta restringiendo sus actividades, ya no dentro del tiempo que están obligados a desempeñar las funciones y deberes inherentes a su cometido, sino en actos y momentos ajenos al servicio; por lo que al solicitar el amparo de la justicia federal, éste debe concedérsele, sin que tal concesión sea óbice ni prejuzgue tampoco el derecho que asiste a las autoridades fiscales o administrativas, de la aduana de Nuevo Laredo, para que establezcan las disposiciones legales adecuadas para reglamentar las labores de esa dependencia gubernativa. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo LXIX, Quinta Época, Segunda Sala. p. 4867.

### Los límites a la libertad de tránsito y las detenciones arbitrarias

En relación con la libertad de tránsito, que comprende la posibilidad que tienen todas las personas para entrar y salir del país, así como la de desplazarse libremente por el territorio del mismo, es oportuno preguntarse de qué forma y bajo qué circunstancias concretas puede verse limitada. A reserva de que debamos atender la regulación de las figuras de la detención, de la retención y de la privación de libertad bajo las modalidades y requisitos establecidos por el artículo 16 constitucional, en principio puede decirse que una injustificada interrupción de la libertad de desplazamiento puede considerarse como una violación a la libertad de tránsito.

Hay que recordar que, en términos del artículo 11 constitucional, las limitaciones a la libertad de tránsito corresponde aplicarlas solamente a la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad civil o penal, según lo que al respecto establezca el legislador; y a la autoridad administrativa, pero solamente conforme a lo que dispongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República. Fuera de esos supuestos, la limitación a la libertad de desplazamiento no tiene fundamento constitucional. Sin embargo, en la realidad cotidiana de México se presentan varios casos que son violatorios de la libertad de tránsito y que merecen por tanto ser tenidos en cuenta como vulneraciones del artículo 11 constitucional.

Así, por ejemplo, es común que en las carreteras mexicanas o en algunas ciudades se ubiquen los llamados *retenes*, que son puestos de inspección y revisión en los que las autoridades militares o civiles (ya sean policías federales o locales, de tránsito o ministeriales) detienen un vehículo particular o de transporte público, hacen descender a sus tripulantes y revisan el interior del vehículo llegando incluso hasta el extremo de practicar revisiones corporales a las personas.

En algunos casos se practican pruebas de medición de aliento etílico. Por ser un fenómeno que no es aislado y que conlleva un alto riesgo de violación de derechos fundamentales, conviene detenerse en el estudio de su constitucionalidad y, particularmente, en su posible interferencia en el ejercicio de la libertad de tránsito del artículo 11 constitucional.



En primer término, lo que resulta del todo obvio es que las detenciones practicadas por el Ejército son completamente inconstitucionales a la luz de lo dispuesto por el artículo 129 constitucional, de acuerdo con el que reza: “En tiempos de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”. A pesar de la muy *creativa* interpretación que ha tenido este precepto por parte de la Suprema Corte (Carbonell, 2002: 35-51; Carbonell, 2003a: 37-46; Carbonell, 2004a: 229 y ss.), su contenido es inequívoco y hace inconstitucional cualquier intervención de los militares sobre los civiles, incluyendo desde luego las interferencias de la libertad de tránsito practicadas a través de los puntos de revisión conocidos como *retenes*.

En consecuencia, el solo hecho de que una detención sea practicada por una autoridad militar viola el artículo 129 constitucional, además de que —según lo que enseguida se dirá— pueda también violar el artículo 11.

Un asunto diferente es el que se suscita con motivo de la intervención de autoridades civiles en los retenes (normalmente se trata de diferentes corporaciones de policía, de cualquiera de los distintos niveles de gobierno). Desde mi punto de vista, su instalación y puesta en práctica también violenta varios derechos fundamentales, por las siguientes consideraciones:

- a) Las autoridades al ordenar la detención del vehículo emiten un acto de molestia verbal, cuando el artículo 16 constitucional exige que ese tipo de actos sean escritos. La jurisprudencia mexicana ha sostenido que los actos de autoridad de carácter verbal son en sí mismos inconstitucionales.
- b) Al detener la circulación de vehículos y personas, vulneran el contenido del artículo 11 constitucional en la medida en que no permiten el *libre* desplazamiento por el territorio nacional, y por no encontrarse dentro de los supuestos de excepción que establece el mismo artículo 11.
- c) Al permitir un ejercicio arbitrario por parte de la autoridad (en el sentido de que no está sujeto a reglas claramente establecidas que especifiquen los supuestos y formas en que se pueden llevar a cabo), las detenciones contrarias a la libre circulación violan la garantía de motivación de los actos del poder público, también establecida en el artículo 16 constitucional, y
- d) Los actos realizados en los retenes violan la presunción de inocencia, conforme a la cual —entre otras cuestiones— ninguna persona puede ser molestada ni mucho menos detenida a menos que la autoridad tenga indicios concretos de que ha cometido, pueda cometer o esté en un momento determinado cometiendo un delito.

Por la ya mencionada gravedad del tema, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha tenido que dedicar su Recomendación General 2/2001 al tema de la práctica de las detenciones arbitrarias (Casal Hernández, 1998).

En su recomendación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) precisa que: “las detenciones arbitrarias constituyen una práctica común de los agentes de la Policía Judicial y de los elementos que integran los diversos cuerpos policiacos”. También se señala que:

la práctica recurrente de las quejas que se reciben consiste en que los agraviados fueron detenidos por dichos agentes, cuando estos últimos efectuaban recorridos de “revisión y vigilancia rutinarios” en aras de salvaguardar la seguridad pública y detectar la comisión de algún ilícito, o bien, porque habían recibido en la guardia de agentes denuncias “anónimas”, siendo que al atenderlas, “casualmente”, los agraviados fueron encontrados en “actitud sospechosa” y/o “marcado nerviosismo”, además de que, en todos los casos, los elementos de la Policía Judicial dijeron haber solicitado a los agraviados que se les permitiera efectuarles una “revisión de rutina”, quienes accedieron de “manera voluntaria”.

En sus conclusiones, la Comisión establece que:

Ni los agentes de la Policía Judicial Federal, del fuero común o sus equivalentes, ni los agentes del Ministerio Público pueden, bajo ningún concepto, instrumentar operativos preventivos (“revisión y vigilancia”), ya que dicha actividad rebasa el ámbito de su competencia [y que] no obstante que las autoridades de la policía preventiva tengan precisamente dichas facultades [prevención del delito], esto tampoco les permite detener a persona alguna por encontrarse en “actitud sospechosa” y/o “marcado nerviosismo”, siendo que tienen el deber de proteger los derechos y garantías fundamentales de las personas.

Es importante señalar que, en el criterio de la Comisión, no importa que de la detención ilegal y arbitraria o de la revisión que efectúen los policías se desprenda que la persona está en posesión de algún elemento del delito (como, por ejemplo, alguna sustancia psicotrópica), ya que la vulneración de sus derechos se da desde el momento de la detención. La Recomendación General que se comenta menciona que: “En este contexto resulta irrelevante si, como consecuencia de la revisión corporal, los agentes de la Policía Judicial encuentran o no algún objeto del delito, pues la trasgresión a los derechos fundamentales y a las garantías constitucionales enunciadas, se consumó cuando se dio la detención sin fundamento legal”.

Aunque la Recomendación General se refiere a cualquier tipo de detenciones arbitrarias, es obvio que resulta completamente aplicable a las que se practican en los retenes o puestos de revisión carreteros.

Por otro lado y de forma estrechamente relacionada con lo que se acaba de señalar, el tema de la libertad de tránsito y su vulneración a través de las detenciones arbitrarias en México han sido objeto de un interesante informe rendido ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU; se trata del “Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su visita a México”, de fecha 17 de diciembre de 2002.<sup>13</sup>

En su informe, el grupo de trabajo constata que las detenciones arbitrarias son “una de las principales violaciones de los derechos humanos” en México, hasta el grado de que, según la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal, una de cada diez detenciones realizadas por las autoridades es arbitraria.

En parte, las detenciones arbitrarias se permiten, entre otras cuestiones, porque “la presunción de inocencia que no está expresamente establecida en la legislación”

<sup>13</sup>Figura en el documento E/CN.4/2003/8/Add.3

y por la figura de la llamada “flagrancia equiparada”, “que otorga una suerte de ‘cheque en blanco’ para detener a las personas”. Por todo ello el informe concluye que “La situación de impunidad de numerosos agentes en cuanto a las detenciones arbitrarias es algo no superado”.

El informe se detiene en el trato que el gobierno mexicano da a los migrantes de otros que se encuentran en situación irregular. Sobre el punto se afirma, por lo que hace a la estación migratoria, que el gobierno tiene en la delegación Iztapalapa de la ciudad de México, que

Los ciudadanos de países latinoamericanos suelen permanecer en la estación migratoria algunas semanas antes de ser devueltos a sus países de origen. La permanencia de nacionales de países de otras regiones suele ser más larga; algunos se encontraban allí desde hacía tres o cuatro meses por problemas logísticos, y, en el caso de ciertas nacionalidades, por la ausencia de representación consular o diplomática en México, especialmente para determinar la verdadera nacionalidad.

Con respecto al cuarto de detención de inmigrantes irregulares que existe en las instalaciones del Aeropuerto de la ciudad de México, el informe sostiene que “el Grupo de Trabajo pudo constatar que esta estación migratoria, más parecida a una sala de espera de un aeropuerto, es inadecuada para una permanencia mayor de un día, dadas las insuficiencias detectadas en las instalaciones: ausencia de camas o literas, duchas, cocinas, comedores, etcétera”.

El informe se refiere también a los ya mencionados *retenes* u operativos de inspección carretera. Luego de citar la Recomendación General 2/2001 de la CNDH el Grupo de Trabajo sostiene que tales operativos “no tienen una base legal clara o precisa y favorecen las detenciones arbitrarias”. En los retenes que tienen presencia militar se verificó que el personal no está identificado —aparte del puro uniforme militar—, y además los camiones en que se transporta no tienen placas.

Otra cuestión que también se aborda en el informe, es la que tiene que ver con el arraigo domiciliario, que puede verse como una restricción a la libertad de tránsito, pero también como una violación de las reglas que para la detención establece el artículo 16 constitucional.

Aparte de lo peligrosas que son las detenciones arbitrarias, lo que más preocupa al Grupo de Trabajo es la impunidad para los responsables. En el informe se afirma que:

Existe una impunidad notoria con relación a algunos responsables de las detenciones arbitrarias. Muchos mecanismos de control no gozan todavía de una independencia suficiente al estar supeditados jerárquicamente a la autoridad administrativa, y por tanto no tener la credibilidad necesaria, además de ser toleradas algunas prácticas por los superiores. Un gran número de personas son presentadas ante tribunales habiendo sido detenidas arbitrariamente y sus casos pueden ser conocidos, mientras que otro número igual o quizá mayor son puestos en libertad luego de haberseles detenido fuera de los supuestos legales permitidos, sin haber tenido acceso a un juez. Este segundo grupo de personas

no siempre denuncia, aunque el Grupo de Trabajo ha conocido diferentes casos en que, después de las denuncias presentadas, no se ha investigado ni castigado a los agentes por este tipo de violaciones.

En cuanto a los límites constitucionales a la libertad de tránsito, contemplados en el artículo 11 de la Carta Magna, hay que mencionar que en relación con cuestiones de salubridad, la propia Constitución faculta al Consejo de Salubridad General para dictar medidas generales de carácter preventivo en caso de epidemias graves o cuando exista peligro de invasión de enfermedades exóticas (artículo 73 fracción XVI).

### La libertad de tránsito y circulación en el Derecho internacional de los derechos humanos

Un precepto que, dentro del Derecho internacional de los derechos humanos, contiene prerrogativas parecidas a las del artículo 11 de la Constitución mexicana, es el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo texto es el siguiente:

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.
2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso el propio.
3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.

Este precepto ha sido objeto de análisis en una importante Observación General del Comité de Derechos Humanos de la ONU, en la que se precisan y detallan algunos de los extremos que pueden desprenderse del texto que se ha transcrito (Carbonell, Moguel y Pérez, 2013b: 462-468).<sup>14</sup> Vale la pena detenernos en su estudio.

El Comité precisa, en primer lugar, que la condición de legalidad de la estancia de una persona en el territorio nacional es un tema que los Estados pueden y deben regular en su derecho interno, respetando siempre las obligaciones internacionales que tienen suscritas (así por ejemplo, los Estados deben respetar, en la definición que hagan dentro de su derecho interno, el principio de no discriminación por razón de sexo o por razón de raza). Pero dicha regulación puede afectar solamente a los extranjeros, pues a los nacionales de un Estado no se les puede considerar como *ilegales* dentro de su propio territorio.

La situación de *ilegalidad* de un extranjero puede ser convalidada y, si así sucede, ya no podrá considerarse irregular su estancia por haber sido originalmente ilegal, ya que, en palabras del Comité, “se debe considerar que un extranjero que hubiese entrado

<sup>14</sup>Se trata de la Observación General número 27, aprobada en el 67º periodo de sesiones del Comité en 1999.

ilegalmente a un Estado, pero cuya condición se hubiese regularizado, se encuentra legalmente dentro del territorio a los fines del artículo [12 del Pacto]” (párrafo 4).

Cualquier trato diferenciado que los Estados generen entre nacionales y extranjeros, para efecto de los derechos contenidos en el artículo 12, debe ser cuidadosamente circunstanciado, y los Estados, en los informes que rindan ante el Comité, deben justificar esas diferencias de trato. Podríamos decir que cualquier diferencia de trato es, en sí misma, sospechosa, y que la carga de la prueba para justificarla recae en el Estado que la aplica.

La estructura federal de un Estado no impide que los derechos del artículo 12 del Pacto se apliquen a todo su territorio, señala el Comité, de forma que las personas podrán desplazarse por todas las partes de los Estados federales o regionales.

Para ejercer su derecho a la libre circulación, una persona no debe aportar ningún motivo o razón específicos, pues basta su voluntad de trasladarse o de quedarse en un lugar para caer en el supuesto de protección del artículo 12. Esto significa que las autoridades no pueden condicionar un desplazamiento o un no desplazamiento a que se justifiquen determinadas razones, fines u objetivos (párrafo 5).

Los derechos del artículo 12 deben prevalecer no solamente frente a las autoridades u órganos del Estado, sino también frente a particulares. Así, por ejemplo, los Estados Partes deben vigilar que no se les impida a las mujeres ejercer la libertad de tránsito o residencia, y que dicho ejercicio no esté condicionado al consentimiento o permiso de algún familiar, como puede ser el marido o el padre (párrafo 6).

En relación con la libertad de salir de cualquier país, incluido el propio, que preserve el párrafo 2 del artículo 12 del Pacto, el Comité señala que dicha libertad tampoco puede condicionarse a algún fin u objetivo concreto, ni tampoco a algún plazo durante el que un individuo decida permanecer fuera del país. En dicho párrafo se encuentra contenida la libertad del individuo para determinar el país de destino, lo cual se aplica también a todo extranjero que sea expulsado legalmente, el cual puede elegir con libertad el país de destino, siempre que cuente con el acuerdo de este último Estado (párrafo 8).

Para poder hacer efectivo el derecho a salir de un país, se debe entender que sus autoridades están obligadas a expedir los documentos necesarios para viajar y entrar en otro país, como puede ser el pasaporte. Los derechos del artículo 12 del Pacto se violan si un Estado se niega a expedirle a uno de sus nacionales un pasaporte o si se niega a prorrogar la validez de ese documento (párrafo 9).

Por lo que hace a las restricciones establecidas en el párrafo 3 del artículo 12 del Pacto, el Comité, en la Observación General que se está comentando, hace importantes consideraciones, muchas de las cuales se podrían aplicar a los demás derechos, pues forman parte de una especie de teoría general de las restricciones de los derechos.

Así, por ejemplo, el Comité sostiene, con base en el texto expreso del artículo 12, que las restricciones deben estar contenidas en una ley, constituyendo de esa forma una *reserva de ley* que prohíbe la creación de restricciones en otro tipo de normas (párrafo 11).

Por otra parte, el Comité señala que “las restricciones no deben comprometer la esencia del derecho”, haciéndose eco de la conocida teoría del *contenido esencial* de los derechos fundamentales. Para el Comité, “no se debe invertir la relación entre derecho y restricción, entre norma y excepción. Las leyes que autoricen la aplicación de restricciones deben utilizar criterios precisos y no conferir una discrecionalidad sin trabas a los encargados de su aplicación” (párrafo 13).

Las medidas restrictivas deben ser proporcionales, señala el Comité, utilizando uno de los criterios más conocidos para considerar la adecuación de los límites a los derechos fundamentales respecto de los textos que establecen esos derechos. En palabras del Comité: “Las medidas restrictivas deben ajustarse al principio de proporcionalidad; deben ser adecuadas para desempeñar su función protectora; deben ser el instrumento menos perturbador de los que permitan conseguir el resultado deseado, y deben guardar proporción con el interés que debe protegerse” (párrafo 14).

Por ejemplo, entraría dentro de las restricciones razonables una orden que impidiera el acceso y tránsito por instalaciones militares por motivos de seguridad nacional, o si se limitara la libertad de residencia en zonas habitadas por comunidades indígenas o minorías nacionales (párrafo 16).

El Comité identifica varias conductas de las autoridades estatales como claramente violatorias del artículo 12 del Pacto (párrafo 17); se trata de un elenco de la mayor importancia, pues contiene indicaciones prácticas para ayudarnos a precisar en qué momento nos encontramos ante situaciones que vulneran los derechos de libre circulación y libre residencia. Para el Comité, entre tales conductas se encuentran las siguientes:

- Cuando se niega el acceso de los solicitantes a las autoridades competentes.
- Cuando se impide el conocimiento de los requisitos necesarios para ejercer algunos de los derechos del artículo 12.
- Cuando se crea la obligación de solicitar formularios especiales para conseguir los documentos oficiales de solicitud del pasaporte.
- Cuando se hacen necesarios certificados o declaraciones de empleadores o de familiares en apoyo a la solicitud.
- Cuando se requiere la descripción exacta del itinerario.
- Cuando la expedición de pasaportes se condiciona al previo pago de tasas elevadas, que exceden considerablemente el costo de los servicios prestados por la administración.
- Las demoras injustificadas en la expedición de los documentos de viaje.
- Las restricciones a que viajen juntos miembros de la familia.
- El requisito de depositar una fianza de repatriación o estar en posesión de un billete de vuelta.
- El requisito de haber recibido una invitación del Estado de destino o de personas que vivan en él.
- El hostigamiento de los solicitantes, por ejemplo, a través de la intimidación física, detención, pérdida del empleo o expulsión de los hijos de la escuela o la universidad.
- La negativa a expedir el pasaporte con el argumento de que el solicitante perjudica el buen nombre del país.

Por lo que hace al derecho de entrar en el propio país, considerado en el párrafo 4 del artículo 12 del Pacto, el Comité señala que ese derecho también le es aplicable a quien por primera vez quiere entrar en su país, si ha nacido fuera de él. De particular importancia es el derecho a volver al propio país, sobre todo para quienes han salido de él con el carácter de refugiados (párrafo 19). El Comité hace una interesante distinción entre el concepto literal de *propio país* y la noción más restringido de *país de su nacionalidad*, en los siguientes términos:

El alcance de la expresión “su propio país” es más amplio que el de “país de su nacionalidad”. No se limita a la nacionalidad en el sentido formal, es decir, a la nacionalidad recibida por nacimiento o naturalización; comprende, cuando menos, a la persona que, debido a vínculos especiales o a pretensiones en relación con un país determinado, no puede ser considerada como un simple extranjero. Éste sería el caso, por ejemplo, de los nacionales de un país que hubieran sido privados en él de su nacionalidad en violación del derecho internacional y de las personas cuyo país se haya incorporado o transferido a otra entidad nacional cuya nacionalidad se les deniega.

Esta parte de la Observación General número 27 es muy importante, puesto que impone el derecho a entrar al propio país frente a la eventual conducta de un Estado que quiera desposeer de su nacionalidad a una o varias personas, levantando con ello un dique a actos arbitrarios que por desgracia han sucedido con alguna frecuencia en el pasado reciente.

Esto constituye un ejemplo, de entre los muchos que se podrían poner, de cómo el Derecho internacional puede ser a la vez derecho nacional, en el sentido de que su radio de acción no se limita a las relaciones internacionales, sino que también puede regular relaciones jurídicas al interior de los Estados. Por ejemplo, en la materia que nos ocupa, reconociendo derechos de las personas que se pueden oponer; en el plano interno, a las autoridades del Estado del que esa persona es nacional.

El derecho a entrar en el propio país, en el acertado criterio del Comité, es prácticamente ilimitable, pues en sus propias palabras, “hay pocas circunstancias, si es que hay alguna, en que la privación del derecho a entrar en su propio país puede ser razonable. Un Estado Parte no debe impedir arbitrariamente a una persona el regreso a su propio país por la vía de despojarla de su nacionalidad o de expulsarla a un tercer país” (párrafo 21).

Aparte de lo dispuesto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, otros instrumentos sectoriales de Derecho internacional de los derechos humanos hacen referencia a la libertad de tránsito y de residencia. Uno especialmente importante, por razón de su objeto y de la actualidad que ha cobrado en los últimos años a raíz de las migraciones masivas, es la Convención de los Derechos del Niño, que en su artículo 10 hace referencia a la obligación que tienen los Estados Partes (entre los que se encuentra México, desde luego) de facilitar la entrada o salida del país a los padres de los menores o a los propios menores para conseguir la *reagrupación familiar*. Este concepto es de la mayor importancia, pues uno de los derechos fundamentales de todos los menores de edad es a mantenerse en contacto con sus progenitores.<sup>15</sup> El texto del mencionado artículo 10 es el siguiente:

<sup>15</sup>El artículo 9 de la Convención de los Derechos del Niño es muy claro al establecer el principio general de que: “1. Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos [...]”.

1. De conformidad con la obligación que incumbe a los Estados Partes a tenor de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 9, toda solicitud hecha por un niño o por sus padres para entrar en un Estado Parte o para salir de él a los efectos de la reunión de la familia, será atendida por los Estados Partes de manera positiva, humanitaria y expeditiva. Los Estados Partes garantizarán, además, que la presentación de tal petición no traerá consecuencias desfavorables para los peticionarios ni para sus familiares.
2. El niño cuyos padres residan en Estados diferentes tendrá derecho a mantener periódicamente, salvo en circunstancias excepcionales, relaciones personales y contactos directos con ambos padres. Con tal fin [...] los Estados Partes respetarán el derecho del niño y de sus padres a salir de cualquier país, incluido el propio, y de entrar en su propio país. El derecho de salir de cualquier país estará sujeto solamente a las restricciones estipuladas por ley y que sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de otras personas y que estén en consonancia con los demás derechos reconocidos por la presente Convención.

Sobre el mismo tema de la *reagrupación familiar*, hay que tener en cuenta que el artículo 5, apartado 4 de la Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del País en que Viven, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 13 de diciembre de 1985, dispone que: “Con sujeción a la legislación nacional y la autorización debida, se permitirá que el cónyuge y los hijos menores o a cargo de un extranjero que resida legalmente en el territorio de un Estado lo acompañen, se reúnan y permanezcan con él”.

La reagrupación familiar debe facilitarse por parte de los Estados, especialmente en el caso de los refugiados. Al respecto, el Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR) ha señalado que: “En aplicación del principio de unidad de la familia, y por razones humanitarias obvias, es preciso hacer todo lo posible para reunificar a las familias separadas de refugiados”.

Dicha reunificación se deberá producir “con la menor demora posible”. “Al decidir sobre la reunificación de las familias, la ausencia de prueba documental de la validez formal del matrimonio o de la filiación de los hijos no debe considerarse impedimento *per se*” (*Colección de instrumentos jurídicos...*, 2002: 82-83).<sup>16</sup>

## La libertad de residencia

Por lo que hace a la libertad de residencia, la Constitución lo que protege en el artículo 11 es la decisión que todo individuo puede adoptar libremente para establecer su domicilio en cualquier sitio de la geografía nacional. El establecimiento de la residencia incluye su fijación, mantenimiento y cambio.

Cabe mencionar que el concepto de domicilio o de residencia que la Constitución protege no está necesariamente sujeto o condicionado a la definición del mismo que

<sup>16</sup>Los entrecomillados provienen de las Conclusiones General del Comité Ejecutivo de la ACNUR sobre la protección internacional de los refugiados, número 24, adoptada en el 32º periodo de sesiones del Comité Ejecutivo, en 1981.



hagan las leyes civiles, tributarias o de otro tipo. El bien jurídico que la Constitución protege en el artículo 11 debe ser autónomo con respecto a lo que establezcan las leyes para preservar su significado constitucional, y no subordinar el principio de supremacía a los designios del legislador. “La residencia que tutela el artículo 11 comprende tanto el lugar habitual en el que una persona se asienta de forma permanente, como aquellos lugares que elige para realizar estancias pasajeras u ocasionales” (García Torres y Requejo Pagés, 2001: 155).

Desde luego, la libertad de residencia se debe ejercer sin violar otros derechos fundamentales. Así, por ejemplo, se debe respetar el derecho de propiedad de otras personas. También se puede limitar la libertad de residencia con el objeto de proteger el medio ambiente adecuado, que es un bien que se encuentra constitucionalmente protegido en el artículo 4 de la Carta Magna.

En relación con la libertad de residencia hay varias referencias a lo largo del texto constitucional que deben tenerse en cuenta, pues ordenan la forma en que se puede ejercer dicha libertad y distribuyen competencias entre los diferentes niveles de gobierno en materia de asentamientos humanos.

Una primera referencia se encuentra en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, de acuerdo con el cual:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, *lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana*. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para *ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques*, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Por otro lado, lo relativo a los *asentamientos humanos* se define en la Constitución como una *materia concurrente* por el artículo 73 fracción XXIX inciso c), lo que significa que en ella deben intervenir tanto los poderes federales, los gobiernos locales y los municipios (Carbonell, 2004b: 73 y ss.). El texto del precepto mencionado es el siguiente:

*Artículo 73.* El Congreso tiene facultad: XXIX. Inciso C: Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el

ámbito de sus respectivas competencias, en *materia de asentamientos humanos*, con objeto de cumplir los fines previsto en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

En la misma materia, el artículo 115 constitucional establece dentro de las facultades del municipio, que deberán ser ejercidas en el marco de lo que dispongan las leyes federales y estatales, varias que guardan relación con la libertad de residencia, entre las que cabe mencionar las siguientes, contempladas en la fracción V de dicho artículo:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de *desarrollo urbano* municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus *reservas territoriales*;
- c) Participar en la formulación de *planes de desarrollo regional*, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la *utilización del suelo*, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la *tenencia de la tierra urbana*;
- f) Otorgar licencias y permisos para *construcciones*;
- g) Participar en la creación y administración de *zonas de reservas ecológicas* y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial;
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales, y
- j) En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

Por lo que se refiere al Distrito Federal, la Constitución en el artículo 122, base primera, fracción V, inciso j), faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para:

Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal. La libertad de residencia puede encontrar algunas limitaciones o modalidades en la legislación ordinaria. De acuerdo con la evidencia que nos suministra el derecho comparado, se puede afirmar que, por ejemplo, dicha libertad no se vulnera cuando el cambio de domicilio es decretado por aplicarse una sentencia judicial de desahucio, producto de la resolución de un contrato de arrendamiento, o por una decisión de las propias autoridades judiciales que decidan sobre la guarda y custodia de menores, ni por celebrar un contrato de servicios profesional o aceptar un empleo que comporte un destino laboral distinto al que se tenga (García Torres y Requejo Pagés, 2001: 156).

## Asilo y refugio

Mediante una reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, se adiciona un segundo párrafo al artículo que estamos comentando. Dicha adición se da en el contexto de una importante reforma en materia de derechos humanos, la cual modifica distintos artículos de nuestra Carta Magna, y que ha sido calificada como la más profunda y modernizadora en décadas (Carbonell y Salazar, 2011b). Uno de los signos de esa reforma es precisamente la vocación de insertar a México en los parámetros internacionales de protección de los derechos fundamentales.

Tal vocación se refleja, por citar solamente unos ejemplos, en el rango constitucional que se les reconoce a los tratados internacionales en materia de derechos humanos (artículo 1) y en el reconocimiento de que la protección de los derechos humanos debe ser un principio guía de la acción exterior del Estado mexicano (artículo 89 fracción X). Es en ese contexto en el que se debe comprender el nuevo párrafo segundo del artículo 11 constitucional.

La propuesta de adición del párrafo segundo aparece en un dictamen del 23 de abril de 2009 de la Cámara de Diputados, y a partir de ahí se va enriqueciendo a lo largo del proceso legislativo desarrollado por el Congreso de la Unión, el cual tuvo su culminación en la reforma constitucional que ya fue citada (dictamen del 8 de abril de 2010 de la Cámara de Senadores, de 15 de diciembre de 2010 de la Cámara de Diputados y de 8 de marzo de 2011 nuevamente de la Cámara de Senadores).

El nuevo párrafo del artículo 11 permite distinguir entre dos figuras jurídicas: el asilo y el refugio, pero además nos indica también los motivos por los que puede solicitarse cada una son igualmente diferentes. El asilo se puede solicitar por persecuciones basadas en cuestiones políticas, mientras que en el caso del refugio se deben argumentar causas de carácter humanitario.

Podríamos decir entonces que el asilo se solicita en casos de persecución ideológica entendida en sentido amplio, sin reducir el término *política* a cuestiones meramente electorales.

Por su parte, el refugio debe proceder cuando se acrediten violaciones a los derechos sociales, como sería el caso en que éstos fueran evidente y masivamente violados por un país; o incluso si fueran violados en perjuicio solamente del solicitante de refugio o de sus familiares.

En un dictamen aprobado en el trámite parlamentario de la adición constitucional que estamos analizando se señala que “el asilo debe brindarse a personas que son perseguidas en lo individual por motivos políticos, en tanto que el refugio se manifiesta como una acción de carácter humanitario que puede beneficiar a grupos” (*Gaceta Legislativa de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, de fecha 15 de diciembre de 2010).

Si lo anterior es cierto, entonces surgen un buen número de interrogantes a partir de la lectura del nuevo párrafo segundo del artículo 11. Por ejemplo, si en un país la mayor parte de la población vive bajo el umbral de la pobreza, ¿eso les da derecho a

sus habitantes a solicitar refugio en México? O bien, ¿qué sucede en caso de que en un país se desate una guerra civil?, ¿sus habitantes serían sujetos de asilo o de refugio? ¿Qué sucede con las personas que forman parte de minorías discriminadas y perseguidas como, por ejemplo, las personas homosexuales en algunos países islámicos? Como puede ver el lector, para poder tomarse en serio la modificación al artículo 11 hay que estar en capacidad de resolver distintos dilemas y retos de la mayor relevancia.

En el Derecho internacional de los derechos humanos existen importantes referencias sobre las instituciones del asilo y del refugio. Por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU (1948) señala en su artículo 14 que:

1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país. [Por su parte, la Convención Americana de Derechos Humanos (conocida como Pacto de San José) establece en su artículo 22 que:] 7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.

También es importante considerar la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la ONU, en vigor desde el 22 de abril de 1954, la cual cuenta con un Protocolo que está en vigor desde el 4 de octubre de 1967, y que amplía el concepto de *refugiado* que ofrece la Convención.<sup>17</sup> En efecto, el artículo 1 de la Convención enmendado por el Protocolo de 1967 provee la definición de refugiado en los siguientes términos:

Una persona que, debido a un miedo fundado de ser perseguido por razones de raza, religión, nacionalidad, membresía de un grupo social o de opinión política en particular, se encuentra fuera de su país de nacimiento y es incapaz, o, debido a tal miedo, no está dispuesto a servirse de la protección de aquel país; o de quien, por no tener nacionalidad y estar fuera del país de su antigua residencia habitual como resultado de tales eventos, es incapaz, debido a tal miedo, de estar dispuesto a volver a éste.

En el Derecho constitucional comparado también abundan, como es obvio, las referencias al asilo o al refugio, o a ambas figuras, con distinta regulación y alcance. Es el caso de la constituciones de Costa Rica (artículo 31), Portugal (33), España (13), Honduras (101), El Salvador (28), Guatemala (27), Nicaragua (42), Brasil (4 fracción X), Colombia (36), Paraguay (43), Perú (36), Venezuela (69), Ecuador (41), Bolivia (29) y República Dominicana (46.2), por citar algunos ejemplos.

Por lo que se refiere al desarrollo legislativo del nuevo párrafo del artículo 11, cabe destacar una paradoja, puesto que en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de enero de 2011 (es decir, poco menos de seis meses antes de la publicación de la reforma constitucional al artículo 11), se publicó la Ley sobre Refugiados y Protecciones Complementarias (en el mismo decreto se modifican distintos preceptos de la Ley General

<sup>17</sup>Tanto la Convención, como el Protocolo fueron ratificados por México el 7 de junio de 2000.

de Población). Lo curioso es que la ley se hizo antes que la reforma constitucional, cuando lo aconsejable hubiera sido a la inversa.

En relación con la ley citada, es importante considerar la definición de los supuestos que ofrece para que pueda otorgarse a una persona la condición de refugiado, en los siguientes términos:

*Artículo 13.* La condición de refugiado se reconocerá a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional, bajo alguno de los siguientes supuestos:

I. Que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él;

II. Que ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y

III. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

La reforma al artículo 11 constitucional nos pone ante la reflexión de fondo acerca del papel que hoy en día tiene en nuestro mundo globalizado el derecho de asilo y refugio, es decir, el derecho de toda persona a ser recibida en un determinado Estado cuando concurren ciertas circunstancias que no le permitan seguir viviendo en el suyo propio. Se trata de un tema que nos pone frente a obvios dilemas, jurídicos y políticos.

Parece difícil de sostener la universalidad de los derechos y su carácter de protecciones esenciales para todos los seres humanos, si dichas protecciones son negadas a las personas que se encuentran en la peor situación de todas: aquellas que no sólo no cuentan con la protección de su Estado, sino que son perseguidas y violentadas por éste. La desprotección en que se encuentran en todo el mundo los refugiados, los apátridas, los inmigrantes ilegales, los “sin papeles”, es algo frente a lo que no podemos cerrar los ojos.

## Conclusión

Actualmente las libertades de tránsito y de residencia tienen una gran importancia. Particularmente lo tiene el hecho de que se hagan valer universalmente, de forma que cualquier persona pueda desplazarse por cualquier país del mundo y establecer donde lo decida su residencia. Si la eficacia de dichas libertades fuera universal, se terminaría

con las actuales condiciones de discriminación que imperan en contra de los migrantes en muchas partes del planeta.

Por desgracia, la universalización de las libertades de tránsito y residencia se enfrenta a los discursos anticuados pero muy recurrentes sobre la soberanía de los Estados nacionales. De esos discursos se deriva la perniciosa utilización del criterio de la ciudadanía para limitar la titularidad de los derechos fundamentales, violando de esa forma lo establecido por diversos pactos internacionales de derechos humanos (varios de los cuales ya se han citado en las páginas precedentes).

Lo que se esconde detrás del discurso contra la inmigración es una profunda carga de racismo y xenofobia. Es algo que todo Estado democrático debería superar, pues para lo único que sirve es para condenar a la ilegalidad a millones de personas que han salido de sus lugares de origen con el único e irreprochable objetivo de mejorar sus condiciones de vida.

Sobre este tema Luigi Ferrajoli ha escrito dos lúcidos párrafos que me parece que expresan con meridiana claridad las consecuencias de mantener restricciones a las libertades de tránsito y residencia para quienes no son nacionales o ciudadanos del país de que se trate. Escribe Ferrajoli que:

La aceptación de las actuales políticas contra los inmigrantes y la ceguera frente a la tragedia de los miles de personas que cada año atraviesan nuestras fronteras y de las decenas que, antes de alcanzar nuestro territorio, mueren ahogadas intentando huir de nuestros controles, son posibles en la medida en que se comparte el latente racismo sobre el que se basa nuestro privilegiado sistema de vida [...] Las operaciones a través de las cuales los inmigrantes son expulsados o rechazados en las fronteras se deciden, al igual que las nuevas guerras, para satisfacer las pulsiones racistas y las demandas de venganza de la opinión pública (y del electorado) de los países occidentales, que, a su vez, resultan legitimadas y reforzadas por estas políticas de muerte (Ferrajoli, 2004: 133-134).

Debemos tener presente que en el tema de la universalidad de las libertades de tránsito y residencia se está jugando el futuro de una parte importante de la humanidad. Mantener los sistemas de restricción a los movimientos migratorios es, en primer lugar, una violación al orden jurídico internacional. Pero además, y esto es quizá lo más grave, es una violación al más elemental sentido de la dignidad humana.

Para enfrentar en parte las limitaciones a la libertad de circulación cuando las personas están en riesgo, es que se crean las figuras del asilo y del refugio, las cuales deben ser otorgadas de forma generosa por el gobierno mexicano, para honrar de esa manera una tradición diplomática muy noble que en distintos periodos de la historia del país hemos tenido. México debe abrir sus puertas para proteger a las personas que son perseguidas o que sufren incontables penurias en sus países de origen.

La migración en el mundo contemporáneo es una de las vías más directas de enriquecimiento cultural, social, laboral e incluso económico de los países. Los migrantes nutren la vida de los países y deben ser aceptados con los brazos abiertos, incluso en ciertos casos por medio de las figuras del refugio y del asilo, tal como lo hemos comentado.

## Bibliografía

- BASTIDA FREIJEDO, Francisco, “Libertad de circulación”, en Manuel Aragón (coord.), *Temas básicos de derecho constitucional*, Madrid, Civitas, 2001, tomo III.
- BIDART CAMPOS, Germán J., *La Constitución económica*, Querétaro, Fundap, 2003.
- CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, 4a. ed., México, Porrúa/CNDH/UNAM, 2011a.
- , “El rol de las fuerzas armadas en la Constitución mexicana”, en *Ius et Praxis*, año 8, núm. 1, Talca, Chile, 2002.
- , “Fuerzas armadas y Constitución: el caso de México”, en *Vínculo Jurídico*, núm. 53, Zacatecas, enero-marzo de 2003a.
- , *Elementos de derecho constitucional*, México, Fontamara/UNAM, 2004a.
- , *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, 5a. ed., México, UNAM/Porrúa, 2004b.
- , y Pedro Salazar (coords.), *La reforma de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, IJ-UNAM, 2011b.
- , Sandra Moguel y Karla Pérez Portilla, *Derecho internacional de los derechos humanos. Textos básicos*, México, Porrúa/CNDH, 2003, tomo I.
- CASAL HERNÁNDEZ, Jesús María, *Derecho a la libertad personal y diligencias policiales de identificación*, Madrid, CEPC, 1998.
- Colección de instrumentos jurídicos internacionales relativos a refugiados, derechos humanos y temas conexos*, varios tomos, México, CNDH/UIA/UNHCR-ACNUR, 2002, tomo IV.
- FERRAJOLI, Luigi, “Libertad de circulación y constitucionalismo global”, en *Razones jurídicas del pacifismo*, Madrid, Trotta, 2004.
- GARCÍA TORRES, Jesús, y Juan Luis Requejo Pagés, “Libertad de residencia”, en Manuel Aragón (coord.), *Temas básicos de derecho constitucional*, Madrid, Civitas, 2001, tomo III.

## Artículo 11

Comentario por **Guillermo E. Estrada Adán**

### Adenda. Segundo párrafo

11

No todas las instituciones se acaban con el tiempo. Hay otras, como el asilo y el refugio, que lejos de envejecer se rejuvenecen. Decir eso no es motivo de satisfacción ni de éxito para la humanidad, pues significa que el mundo todavía es un espacio de intolerancia a la diferencia, y significa también que todavía tendremos que reflexionar sobre el estatuto jurídico que las personas tienen cuando huyen de su país (Raspail Hélène, *Nationalite et droit d'asile*, RGDIP, 2015).

“De las cosas humanas, no es posible que una sea feliz por completo”, decía Eurípides en *Las Suplicantes*, que provocaba a Corifeo a insistir sobre la recuperación de los cadáveres. Decía, además, “el animal tiene como refugio una cueva, el esclavo los altares de los dioses y una ciudad (Estado) busca cobijo en otro Estado cuando hay tempestad”. Cuando Teseo recobró los cadáveres, firmó con Argos un tratado de amistad. De ahí que en la búsqueda del refugio, del asilo, del cobijo, el Derecho internacional se mantiene como una opción palpable para acordar derechos de las personas.

La más reciente reforma al texto del artículo 11 constitucional fue publicada el 15 de agosto de 2016 y produce, de entrada, dos posiciones encontradas: por un lado, supone el fin de una distinción poco afortunada heredada de la reforma de 2011, vista desde el Derecho internacional, entre asilo y refugio; por otro lado, mantiene la facultad estatal para el otorgamiento del asilo político, como una manera de insistir sobre las tradicionales posiciones en las que el refugio y el asilo no son derechos, sino facultades estatales.

El texto reformado había tenido su origen en el contexto de la reforma constitucional que modificó el artículo 1º y que a la postre sería una de las más grandes modificaciones a la estructura jurídica mexicana. El artículo 11 contempló al asilo como una institución que protege a las personas de una persecución política, mientras que el refugio obedecía a causas de carácter humanitario. Tal distinción no tenía fundamento según el Derecho internacional de los derechos humanos, ni según el derecho interamericano, ni tampoco en el Derecho internacional de los refugiados. Con el texto vigente, que dirige absolutamente al Derecho internacional, se mantiene la vocación de abrir puertas a las normas internacionales para extender el marco de protección de los derechos.

Ya que el nuevo texto reproduce en su primera frase lo que la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en el artículo 22.7 (toda persona tiene derecho



a buscar y recibir asilo), y que la condición de refugiado y el asilo político se otorgarán según el Derecho internacional, el comentario abordará las precisiones entre asilo y refugio según los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte para luego destacar las ventajas de la reforma y lo que queda pendiente para las disposiciones secundarias y los operadores jurídicos.

### Asilo y refugio: precisiones desde el Derecho internacional

Sería un error afirmar que una mirada al Derecho internacional y su desarrollo nos arrojarían una clara distinción entre las instituciones asilo y refugio. En cambio, sí podría muy fácil destacarse la tradición latinoamericana del asilo, sobre todo en el siglo XX, si bien la protección de las personas en tierras extrañas había aparecido mucho antes en Asia y en Europa (Serrano Migallón, *Duras las tierras ajenas. Un asilo tres exilios*, FCE, 2002). Eso que se llama tradición latinoamericana del asilo, que puede ser al menos territorial o diplomático, comenzó a la par que el panamericanismo originado en 1889. Su construcción normativa continuó en la Convención de la Habana de 1928, modificada por la de Montevideo de 1933, y fue aquí donde parece que la confusión entre asilo y refugio se creó, pues se usó asilo para el asilo diplomático y refugio para el asilo territorial (Arlettaz, Fernando, *Expulsión de extranjeros y derecho de asilo en el Sistema Interamericano*, CNDH, 2015).

Mientras tanto, después de la Segunda Guerra, con la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, el refugio se enfocó a proteger a la persona que huía:

Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (artículo 1, A, 2).

Los acontecimientos a los que se refería la Convención tenían una limitación temporal en referencia a la segunda Guerra, pero luego esta restricción fue eliminada con el Protocolo de 67.

Por otro lado, en el Derecho internacional de los derechos humanos fue el continente americano, y no el europeo, el que incluyó referencia expresa al asilo tanto en la Declaración Americana de 48 (artículo XXVII), como más tarde en la Convención Americana de 69 (artículo 22.7). En ambos casos, el asilo parece ser visto como la protección que un Estado realiza en su territorio (asilo territorial), y no como una protección en espacios diplomáticos (asilo diplomático); dichas disposiciones tampoco hacen referencia a la protección de personas que huyen de su país de residencia habitual por razones diferentes a la persecución por delitos políticos (es decir, refugio).

Los documentos interamericanos establecen, en el caso de la Declaración: “Artículo XXVII. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común”; y en el caso de la Convención Americana: “Artículo 22.7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales”.

Si puede llegarse a una conclusión, debería decirse que, según el derecho internacional, por refugio deberá entenderse lo sostenido en la Convención de Ginebra de 1951, y por asilo, la protección regional asentada, sobre todo, en la Declaración y la Convención americanas.

### Ventajas y desventajas del texto modificado

Las ventajas del texto constitucional modificado pueden expresarse como:

El asilo es un derecho de las personas. Reproducir la frase inicial de los documentos interamericanos (“Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo.”) como primera frase del párrafo segundo del artículo 11 constitucional significa asumir una postura contemporánea del derecho de asilo, que implica entenderlo a partir de los derechos de las personas. Tal derecho se desdobra en la búsqueda y en la recepción de la protección, con las obligaciones correspondientes al posible Estado que asila.

*Reconocimiento del estatuto de refugiado.* El refugio no es una institución que se otorga sino que se reconoce. Al ubicarse en los supuesto normativos de las normas convencionales, las personas deben ser reconocidas con el estatuto de refugiados. No es menor la fuerza del lenguaje utilizado sobre todo si se piensa con atención las circunstancias de los migrantes por territorio nacional.

*Referencia contundente al Derecho internacional.* La segunda frase del párrafo segundo del artículo 11 tiene como ventaja que dirige al Derecho internacional, particularmente a los tratados. Son en realidad pocas las frases que en la Constitución mexicana aluden de manera directa al Derecho internacional para zanjar una cuestión. A partir del 2016, el artículo 11 se suma a la referencia del párrafo 5º del artículo 27 constitucional que establece que las zonas marinas deberán fijarse según el Derecho internacional. Esto significa que la legislación secundaria y los operadores del derecho, por mandato constitucional, deberán mirar a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y a los instrumentos interamericanos para el otorgamiento de la calidad de refugiado o de asilo político.

Además, esta referencia al Derecho internacional debe operar en congruencia con lo establecido en el artículo 1º, pues las personas gozamos de los derechos humanos consagrados en la Constitución, pero también en los tratados en los que el Estado

mexicano es parte. Así, el parámetro de control de regularidad constitucional incluye a los tratados aplicables en materia de refugio y asilo.

*Aplicación del principio de interpretación conforme y la lex specialis del artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.* Esta ventaja es producto de aludir de manera directa a los tratados internacionales pues, si consideramos el párrafo segundo del artículo 1º constitucional en relación con la última frase del segundo párrafo del 11 (“La ley regulará sus procedencias y excepciones”) no podrán plantearse en ámbito interno reglas que sean menos protectoras que las internacionales (pero sí podría ampliarse la protección en sede nacional, evidentemente) aunque en última instancia la interpretación de la legislación secundaria deberá hacerse con base en los tratados.

Además, en el caso de la Convención Americana, al darle contenido al artículo 22.7 deberá tenerse presente la regla interpretativa del artículo 29 de la propia Convención, que automáticamente brindará la mayor protección posible o la menor restricción necesaria en el goce del derecho.

*El Derecho internacional de los refugiados como ampliación del catálogo de los derechos.* Que el artículo 11 de la Constitución, después de garantizar la libertad de tránsito en general, incluya el asilo y la condición de refugiado, es abrir una puerta no solamente al Derecho internacional de los derechos humanos sino al Derecho internacional de los refugiados, que tiene sus propios objetivos tantas veces complementarios con la protección de los derechos humanos.

Como había quedado referido en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, segunda, con relación a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Asilo y la condición de refugiado, no fue necesario incluir el principio de no devolución en el artículo 11, pues queda referido al dirigir a tratados internacionales. Tanto el artículo 33 de la Convención de 51, como el 22.8 de la Convención Americana son suficientemente claros para no tener duda sobre el principio de no devolución como norma protegida por este precepto constitucional. Cabe decir que la propuesta inicial de reforma sí incluía un párrafo con referencia directa al principio de no devolución.

La referencia a tratados del propio artículo 11, la extensión del catálogo de derechos que provee el artículo 1º constitucional, así como el valor vinculante de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuando México no es parte de la controversia, según la Contradicción de Tesis 293/2011 es suficiente para que el principio de no devolución quede perfectamente contemplado como parte necesaria a la protección de asilo y de refugio.

No obstante lo anterior, debe decirse que no es una modificación absolutamente feliz, pues hay alguna redacción que todavía puede prestarse a confusión. A eso lo podemos llamar desventajas de la reforma y que en la aplicación de la normas deberíamos estar muy atentos para que, vía interpretación, verifiquemos la mayor protección posible de las personas.

*El reconocimiento de la calidad de refugiado y el otorgamiento del asilo político.* México interpuso una declaración interpretativa a la Convención de 51 que podría de alguna manera estorbar el reconocimiento de la situación jurídica de refugiado. Dice el Estado mexicano: “Corresponderá siempre al Gobierno de México determinar y otorgar, de conformidad con sus disposiciones legales vigentes, la calidad de refugiado, sin perjuicio de la definición de refugiado prevista el artículo 1 de la Convención y I de su Protocolo”. Un retiro de la declaración interpretativa por parte del Estado sería congruente con el reconocimiento de estatuto de refugiado.

*El alcance del asilo.* Mientras que la primera frase no distingue entre asilos territorial, diplomático o político, la segunda frase del párrafo comentado solamente refiere al asilo político, sin expresar cuál es el alcance exacto. Insisto, como la referencia es a tratados internacionales, el artículo 22.7, por ejemplo, deberá ser interpretado de manera que pueda extenderse lo más posible el alcance del asilo político. Debe pensarse, en todo caso, que la referencia es a los perseguidos por delitos políticos, pero también a los comunes que sean conexos a los políticos.

*No referencia a las sentencias internacionales.* Las instituciones de asilo y refugio, en estricto sentido, solamente podrían ser vistas a la luz de las normas convencionales aplicables. Quedaron fuera los criterios que órganos judiciales o cuasijudiciales internacionales han vertido sobre el tema (como ejemplo, puede mencionarse la Opinión Consultiva no. 21 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional”, 19 de agosto de 2014). Y si bien la jurisprudencia de la Corte Interamericana ya ha entrado a un diálogo directo con los operadores nacionales, debe insistirse todavía más en el diálogo con otras instituciones que no dictan sentencias, pero que sí producen documentos de importancia jurídica incalculable (por ejemplo, decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o de ACNUR).

## Artículo 11

### Trayectoria constitucional

#### 11 *Primera reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 10-VI-2011

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se aumenta un segundo párrafo y se cambia la palabra “hombre” por la palabra “persona” en el primer párrafo. En el nuevo párrafo segundo se establece el derecho al asilo y refugio y se establece también la ley secundaria que regulará estos derechos.

#### *Segunda reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 15-VIII-2016

XL LEGISLATURA (1-IX-2015/31-VIII-2018)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se reforma el párrafo segundo del artículo 11, donde se caracterizan las nuevas figuras de “refugiado” y se faculta su otorgamiento con base en los tratados internacionales, así como sus procedencias y excepciones.

## Artículo 12

Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

Los títulos nobiliarios tienen sus raíces en la Edad Media, dentro de los diferentes territorios occidentales, emperadores, reyes y señores concedieron ducados, marquesados, condados, y diversos títulos a sus llegados y aliados, quienes los auxiliaron en el gobierno, la conquista o la guerra. El otorgamiento de dichos títulos conllevó la autorización de ciertas prerrogativas económicas, sociales y judiciales que hicieron de la nobleza un sector social privilegiado. El México virreinal fue heredero de estas diferenciaciones sociales, existentes en la Península ibérica. Las desigualdades emanadas de este tipo de clasificación, fueron objeto de críticas por parte de las diferentes revoluciones surgidas a finales del siglo XVIII e inicios del XIX. No es raro por ello que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, nacida de la Revolución Francesa, decretara, en su artículo primero, que los hombres nacían y permanecían libres e iguales en derechos y que las distinciones sociales sólo podrían fundarse en la utilidad común.<sup>1</sup>

Con ello se abolían las prerrogativas que poseían los miembros de la nobleza, estableciendo que todos los ciudadanos se regirían por las mismas leyes y tendrían las mismas obligaciones y derechos. Este señalamiento sería retomado años más tarde por diversos textos legislativos americanos post-independentistas. Al iniciar la guerra de independencia en México, por ejemplo, los independentistas promovieron este derecho de igualdad. Así, en los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón, en 1812, se señaló, en su artículo 20, que sólo los patricios (se refería a los nacidos en México)

<sup>1</sup>Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, 1789, artículo 10, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/22/pr/pr19.pdf>.

12

### Sumario Artículo 12

Introducción histórica <b>Luis René Guerrero Galván</b> y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	749
Texto constitucional vigente. . . . .	753
Comentario <b>Jorge Ulises Carmona Tinoco</b> . . . . .	754
Bibliografía . . . . .	766
Trayectoria constitucional . . . . .	767

obtendrían los empleos “sin que en esta parte pueda valer privilegio alguno”.<sup>2</sup> Asimismo, en el artículo 25 se ordenó que al que hubiera nacido después de la independencia no obstaría sino los “defectos personales”, sin que pudiera oponérsele “la clase” de su linaje. Un año más tarde, otro texto emanado de la lucha independentista, los Sentimientos de la Nación, señalaron, en el artículo 13, que las leyes generales comprendían a todos “sin excepción de cuerpos privilegiados”, y que éstos sólo lo serían en cuanto al uso de su ministerio.<sup>3</sup> Estos puntos se integraron un año más tarde en la Constitución de Apatzingán, promulgada en 1814, en la cual se estableció, en su artículo 25, que ningún ciudadano podría obtener más ventajas que las merecidas por servicios hechos al Estado, los cuales no serían títulos comunicables ni hereditarios.<sup>4</sup>

No obstante, si bien estos textos elaborados al calor de la batalla propusieron la abolición de distinciones sociales y prerrogativas hereditarias y linajudas, en la práctica la realidad fue otra. La independencia no se declaró sino hasta 1821 pero ello tampoco significó la abolición de privilegios.<sup>5</sup> Durante la segunda década del siglo XIX y en el transcurso del imperio de Iturbide en México, estuvo vigente la Constitución de Cádiz de 1812, en la cual no se tocaron los títulos nobiliarios. Como bien ha señalado Rafael Estrada, si bien en 1811 las Cortes extinguieron todos los señoríos jurisdiccionales de cualquier clase o condición que fueran, ello se hizo más como una recuperación de potestades judiciares por parte del aparato estatal de la monarquía que como una abolición del estamento nobiliario. Incluso varios de los diputados que firmaron la promulgación de dicho texto lo hicieron plasmando sus títulos. Caso similar ocurrió en México donde vemos firmando el acta de independencia a diversos personajes que ostentaban títulos de marqués y conde.<sup>6</sup>

De manera que en esos momentos lo que más importó fue la igualdad política que no la social. La propia Constitución de 1824, que inauguró el régimen republicano federal, tampoco contempló la eliminación de los títulos nobiliarios. Varios años después de iniciada la independencia, no todos compartían los llamados a la igualdad social de los primeros insurgentes. No obstante, el proceso que llevaría a la eliminación de títu-

<sup>2</sup>“Elementos Constitucionales circulados por el Sr. Rayón”, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/808/7.pdf>.

<sup>3</sup>José María Morelos, Sentimientos de la Nación, 1813, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1813.pdf>.

<sup>4</sup>“Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, Apatzingán, 1814, en *Textos fundamentales del constitucionalismo mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2014.

<sup>5</sup>Tras la independencia de México se adoptó como forma de gobierno el Imperio. A su cabeza quedó Agustín de Iturbide quien promulgó, en 1822, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano. En dicho texto si bien se señaló que las “virtudes, servicios, talentos y aptitud”, eran los únicos medios que disponían para los empleos públicos, también se estipuló: “las diferentes clases del estado se conservan con sus respectivas distinciones”. Si bien lo anterior se matizó señalando que dicha conservación era sin perjuicio de las cargas públicas, comunes a todo ciudadano, era evidente que la igualdad social y la abolición de las prerrogativas nobiliarias no estaba en los planes del emperador. Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, 1822, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1823.pdf>.

<sup>6</sup>Rafael Estrada Michel, “El artículo 12 de la Constitución General de la República. Prohibición de títulos nobiliarios”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor et al. (coords.), *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, tomo I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Konrad Adenauer Stiftung, 2013, pp. 381-394.

los nobiliarios ya había empezado, muestra de ello es que al mismo tiempo, en diversos países se estaban llevando a cabo medidas similares. En Perú, ocurrió en 1823, en Argentina fueron abolidos en 1813 y en Chile en 1817. En México se observa un primer momento importante en 1826 cuando, con Guadalupe Victoria, se ordenó la extinción de los títulos, por vía legislativa secundaria, de conde, marqués, caballero y otros de igual naturaleza. Sin embargo, esta medida tuvo más un carácter nacional que plebeyo, pues lo que se buscaba era eliminar todos aquellos elementos que recordaran la antigua dependencia del Imperio español,<sup>7</sup> manteniéndose los privilegios estamentales por mucho tiempo más.

Recordemos, por ejemplo, los privilegios reivindicados por el clero y el ejército aun después de la Independencia. No fue sino hasta la década de 1830 cuando, de la mano del gobierno de Valentín Gómez Farías, se intentó limitar los privilegios de dichas instituciones. Pese a ello, la presencia de dichos privilegios era tan común en la sociedad mexicana que los intentos de reforma en esta materia no prosperaron, antes bien llevaron a un levantamiento bajo la bandera de “religión y fueros” que exigió el respeto a la religión y el mantenimiento de los privilegios de ambos estamentos.<sup>8</sup> No fue sino hasta 1842, cuando se retomó con mayor seriedad la extinción de los títulos nobiliarios. En el Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, se señaló que ninguna ley podría establecer empleos ni dignidades hereditarias ni títulos de nobleza u otra clase de privilegios políticos.<sup>9</sup>

Años más tarde, en 1856, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, promulgado siendo presidente sustituto Ignacio Comonfort, prohibió en su artículo 75 la creación de mayorazgos y de toda vinculación que tuviera por objeto establecer la sucesión hereditaria de bienes por derechos de primogenitura. Asimismo, el artículo 76 del mismo texto, retomó lo señalado en el proyecto de Constitución de 1842 y ordenó que no se podrían establecer empleos ni cargos vendibles o hereditarios ni título alguno de nobleza.<sup>10</sup> Estos lineamientos sobre el tema fueron retomados poco después en el proyecto de Constitución de 1856 y, con leves modificaciones, pasaron a la Constitución de 1857 donde se plasmó en el artículo 12: “No hay, ni se reconocen en la República, títulos de nobleza, ni prerrogativas, ni honores hereditarios. Sólo el pueblo, legítimamente representado, puede decretar recompensas en honor de los que hayan prestado o presten servicios eminentes a la patria o a la humanidad”.<sup>11</sup>

<sup>7</sup>Rafael Estrada Michel, “El artículo 12 ...”, *op. cit.*, p. 389.

<sup>8</sup>Sobre el tema véase Josefina Zoraida Vázquez y José Antonio Serrano Ortega (editores), *Práctica y fracaso del primer federalismo mexicano (1824-1835)*, México, El Colegio de México, 2012.

<sup>9</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo I: “Textos previos, comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 1-15”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, pp. 906-907.

<sup>10</sup>Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, 1856, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1856.pdf>.

<sup>11</sup>Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.



Como se aprecia en el texto constitucional de 1857, para entonces estaba ya mucho más definida la abolición de privilegios estamentales y el otorgamiento de títulos nobiliarios. El Estado se reservó únicamente el derecho de dar reconocimientos por servicios prestados a la Patria. Como se infiere por lo señalado hasta ahora, fue durante los gobiernos liberales que se recrudeció la lucha contra los privilegios de cuna. Las leyes de reforma en la década de 1850 ayudaron, además, a perfilar una sociedad donde los derechos políticos fueran generales. No es extraño por ello que a pesar de que durante el Segundo Imperio se revivieron, de forma efímera, algunos títulos, se tuvo que reconocer que todos los habitantes del imperio gozaban de las mismas garantías y estaban sujetos a los mismos derechos.<sup>12</sup>

Para 1867, momento de reconstitución de la República, un nuevo decreto eliminó de tajo la existencia de todo tipo de órdenes (militares, religiosas, etcétera). La abolición de títulos nobiliarios, y de honores y prerrogativas hereditarias se consolidó como decreto constitucional y permaneció vigente el resto del siglo XIX y durante principios del XX. Cuando en 1916 se proyectó una nueva Constitución, se estipuló un cambio al texto del artículo de 1857, agregando que tampoco se reconocerían los títulos de este tipo dados por otro país. Así se asentó en la Constitución promulgada un año más tarde.

<sup>12</sup>Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, título XV, “De las garantías individuales”, artículo 59, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1865.pdf>.

## Artículo 12

Texto constitucional vigente

*Artículo 12.* En los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país.<sup>13</sup> 12

<sup>13</sup>Artículo original, *DOF*: 05-02-1917.

## Artículo 12

Comentario por **Jorge Ulises Carmona Tinoco**

- 12 El texto del artículo 12 constitucional es uno de los preceptos que ha permanecido inalterado desde la promulgación de la Constitución de 1917. A este hecho sobre la permanencia intacta del precepto se une otro no menos significativo, que consiste en la ausencia hasta la fecha de un desarrollo normativo secundario ulterior, ni tampoco existen criterios jurisprudenciales de su contenido, lo cual si bien no es *per se* indicativo de una falta de eficacia, sí lo es de una práctica escasa o nula para hacerlo valer en casos concretos. Cabe aclarar que la escasa aplicación de un precepto puede obedecer a múltiples factores, entre los que se puede encontrar la ausencia de situaciones fácticas que así lo ameriten, pero también la falta de un adecuado desarrollo normativo ulterior o de una inadecuada actuación de las autoridades encargadas de velar por su cumplimiento.

Con el fin de comprender el contexto que dio origen a los antecedentes normativos del artículo 12 constitucional, hay que hacer una breve referencia al estamento nobiliario español y a su traslación y establecimiento en la Nueva España, que terminó por constituir un estamento nobiliario propio de las Indias. Si bien en opinión de José Luis Soberanes los títulos nobiliarios tienen su origen más remoto en Roma, ya en el medioevo están vinculados con aquellos grupos o personas dedicados a la defensa de las ciudades y al ejercicio de las armas, actividades que fueron exaltadas al grado de virtud y que fueron trayendo consigo no sólo una marcada diferenciación con el resto de los integrantes del grupo social, sino una superioridad con privilegios y prerrogativas aparejados. Carmen Carracedo y Manuel Abal-Brasón opinan que en ese esquema: “a la nobleza le corresponde la tarea de defender el reino, eran los bellatores o pugnatore, contrapuestos a los oradores y laboratores; aquellos guerreaban y éstos rezaban o trabajaban, y por tanto a los últimos les tocaba contribuir, ya que nobles y eclesiásticos estaban libres de cargas por servir al reino con la espada o la oración”.

La consolidación de la nobleza tiene un momento significativo con la idea de que las cualidades que hacían a una persona noble se transmitían a sus descendientes y después a sus parientes, de manera que los privilegios y prerrogativas se perpetuaban y así también la desigualdad con otros integrantes del grupo social. De acuerdo con las Partidas de Alfonso el Sabio: “la nobleza se adquiere por virtud o por valor, por ciencia, o por los padres, es decir, por sangre y se transmite por vía de varón, sea legítima o natural. Así pues, la transmisión de esta condición jurídica se basaba en dos principios: asignación rigurosa y filiación legítima o natural”.

Inés Quintero señala con acierto:

El Linaje, la herencia constituye así un fundamento primordial de ese sistema desigual ya que, de acuerdo a las consideraciones comúnmente aceptadas para la época, las cualidades humanas se trasmitían de generación en generación, de allí que la virtud, el valor, condición esencial de la nobleza, al ser trasmitida por sangre, condicionaba la existencia posterior del individuo en el momento mismo en que llegaba al mundo. El noble nacía noble y se perpetuaba por línea sucesoral como tal, *per secula seculorum*, de esta manera además, se mantenía como sector privilegiado de la sociedad.

Este sistema inequitativo fue paulatinamente apoyado por disposiciones jurídicas, que por decirlo así lo legalizaron, pero sin duda la fuente más clara de su legitimación fue la propia costumbre convertida en tradición, que fue ratificando por varios siglos ese tipo de organización social jerárquica y desigual. Entre los principales títulos nobiliarios reconocidos se encuentran los de príncipe, duque, marqués, conde, vizconde, barones y los señoríos. En opinión de Carmen Carracedo y de Manuel Abal-Brasón: “aunque la nobleza surge de un acto del soberano, por el cual la concede a un particular, sin embargo, en la mayor parte de los casos se carece de título, bien porque se ha perdido, o bien porque dimanaba de un linaje regio y por lo tanto no era preciso concesión alguna”.

Algunos de los privilegios y prerrogativas de los nobles en lo que denomina el Antiguo Régimen español son los siguientes:

Éstos no podían ser encarcelados por deudas, salvo en contadas excepciones; no tenían la obligación de ir a la guerra ni de aceptar oficios que no fuesen de su categoría; les correspondía ocupar los sitios más distinguidos en las ceremonias públicas y eran ellos los únicos que podían ocupar los oficios y cargos más honrosos e importantes del Estado; podían contestar físicamente las ofensas porque de esa manera respondían al código de honor; se encontraban libres de toros los pechos y derechos tanto reales como concejiles.

A este tipo de nobleza de sangre proveniente del linaje, se suma otra que es conocida como de privilegio que era la concedida por el monarca a quienes tenían cierta cualidad o habían realizado acciones o prestado algún tipo de servicio valioso al Estado. Si bien este último tipo de nobleza no se igualaba en pureza a la obtenida por herencia, contaba sin embargo con los privilegios y prerrogativas inherentes a ella. La nobleza tuvo un papel económico y social preponderante, en especial de manera articulada con la monarquía, y constituyó un esquema que se repetía en los diversos niveles y círculos a los que alcanzaba el poder monárquico.

En suma, en opinión de Isidro Montiel y Duarte: “La nobleza suponía una desigualdad natural, social y política, sin consideración al mérito personal”.

En América si bien era reconocida la nobleza de sangre, fue el escenario propicio para que se desarrollara de manera particular la nobleza de privilegio, que inició con la Conquista misma. Este último tipo de nobleza fue la generada como recompensa de la Corona española para quienes habían participado en la Conquista y para quienes habían decidido ser los primeros pobladores de los nuevos territorios; de igual forma, eran concedidos títulos nobiliarios a los altos funcionarios enviados por la Corona a ocupar

cargos en la administración colonial. Luis Lira Montt señala que la incorporación de las Indias a la Corona de Castilla y el inicio del reinado de la Casa de Austria marcaron la consolidación de la política de premiar a los quienes participaron en la Conquista, a través del régimen de las capitulaciones: señoríos, reparto de territorios hereditarios, vasallaje de indios tributarios, privilegios de hidalguía, caballerías de espuela dorada e inclusive títulos de Castilla y escudos de armas. Posteriormente, los beneficios también incluirían el derecho de acceso preferente y en ciertos casos exclusivo a cargos administrativos, militares, judiciales y eclesiásticos en América.

Una vez establecido el sistema jerárquico de organización de la sociedad, éste necesitaba de ser perpetuado, de manera que los descendientes de quienes formaban la nobleza indiana fueron consolidando en el siglo XVIII la aristocracia de entonces y preservaron su condición de principales de la sociedad como parte de la élite política, social y económica de las provincias ultramarinas. Los factores de la decadencia de la nobleza en España son complejos, pero entre ellos se encuentran su disminución numérica, debido a la práctica endogámica y a la incidencia de instituciones como el mayorazgo, por las cuales se concentraban títulos en una sola persona; su debilitamiento económico y la ascensión de nuevos grupos sociales asociados al comercio, la generación de ideas que cuestionaban los fundamentos de la nobleza misma y el paso en España hacia un Estado absolutista durante la administración borbónica, que se vio reflejado en diversas Reales Ordenanzas. Esta decadencia de la nobleza ibérica vio su punto más álgido con los acontecimientos históricos que llevaron a la promulgación de la Constitución de Cádiz de 1812.

En América estos factores dejaron sentir sus efectos a principios del siglo XIX, a partir del cual se llevó a cabo un fuerte embate contra el sistema jerárquico, de privilegios y distinciones hereditarias y de títulos de nobleza desde diversos ángulos, no obstante, nos concentraremos en los documentos constitucionales que a continuación reseñamos y que constituyen el hilo conductor que lleva al texto vigente del artículo 12 constitucional. En la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, salvo lo relativo a la figura del rey, se aprecian rasgos de una igualdad aún precaria, que comprende la supresión de los estamentos nobiliarios y de sus privilegios, como por ejemplo, la proclamación de que la nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios (art. 1º) y que no puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona (art. 2º); la obligación de todo español, sin distinción alguna, a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado (art. 8º), y a defender la Patria con las armas, cuando sea llamado por la ley (art. 9º); el derecho a obtener empleos municipales, y elegir para ellos en los casos señalados por la ley con única condición de ser ciudadano español en pleno goce de sus derechos (art. 23).

En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, se aprecia con mayor nitidez la negación implícita de la desigualdad provocada por los privilegios nobiliarios, pues en el artículo 2º se reconocen únicamente a los ciudadanos a título personal la posibilidad de obtener ventajas que hayan merecido por servicios prestados al Estado, mismas que son intransferibles y mucho menos por herencia. Un antecedente más acorde con la abolición de privilegios nobiliarios se encuentra en el

voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, que en su artículo 12 hace referencia a la prohibición de aprobar leyes por las que se establezcan empleos o dignidades hereditarias, ni crear órdenes de nobleza u otra clase de privilegios políticos; cabe recordar que los aspectos laborales y políticos eran precisamente dos de las áreas de beneficio de la nobleza de sangre y de privilegio. Un sentido similar se recogió en el artículo 12 del Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana también de 1842.

Posteriormente, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de mayo de 1856, significa un avance hacia lo que posteriormente sería la disposición contenida en el artículo 12 de la Constitución vigente, en el sentido de que estableció la prohibición de distinción alguna basada en el nacimiento, origen o raza; prohibió la sucesión hereditaria por derecho de primogenitura a la que se refirió como mayorazgo; y significó la primera ocasión en que se prohibió de manera expresa ya no el reconocimiento, sino el establecimiento mismo de títulos de nobleza, así como de cargos hereditarios (arts. 73, 75 y 76).

En el posterior Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de junio de 1856, en el artículo 3º, se afirmó en un primer momento la inexistencia y a la vez se prohibió el reconocimiento de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios. Sólo se admitieron recompensas a favor de quienes prestaran servicios eminentes a la patria o a la humanidad. Este último fue precisamente el sentido del artículo 12 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, cuyos debates en el seno del Congreso Constituyente de 1856 arrojaron unanimidad, sin mayor discusión, por cuanto hace a la prohibición prerrogativas nobiliarias o hereditarias, pero que dieron lugar a diversas posiciones por cuanto al lugar adecuado y al texto relativo a las recompensas que podían otorgarse a quienes prestaran servicios eminentes a la patria o a la humanidad. Con relación a este último punto, la discusión se centró en la conveniencia de colocar dicha parte del precepto dentro de las facultades del Congreso y, por otro lado, de conservar y matizar la alusión al pueblo que contenía el proyecto, mismo que en definitiva quedó como sigue: “Sólo el pueblo, legítimamente representado, puede decretar recompensas en honor de los que hayan prestado o prestaren servicios eminentes a la patria o a la humanidad”.

El texto del artículo 12 contenido en el Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, de 1 de diciembre de 1916, coincide de manera fiel con el correspondiente de la Constitución aprobada y vigente. El dictamen que se leyó en la sesión del Congreso Constituyente de 19 de diciembre de 1916, recalca la importancia de la disposición y calificaba de “absurdo que en una república democrática se concedieran títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios, o se reconocieran los otorgados por otras naciones”; asimismo, se hizo mención al concepto de igualdad como objeto de protección subyacente al precepto y se aludió de forma crítica al artículo 12 de la Constitución de 1857, en específico a la parte del otorgamiento de recompensas por servicios eminentes, que fue suprimida de manera definitiva del precepto propuesto. El texto artículo 12 fue aprobado por votación nominal y por unanimidad tal cual fue presentado.

Llegamos así al texto vigente del artículo 12 constitucional, luego de mostrar algunos destellos de su evolución y del contexto en que se originaron sus principales antecedentes constitucionales. De igual forma, no debe perderse de vista que la igualdad de las personas, basada en el hecho de ser seres humanos y no de pertenecer a una cierta clase o grupo, o de tener determinado origen o posición social, ha sido una lucha en constante evolución, baste señalar que dicha idea era precisamente uno de los baluartes que inspiraron la Revolución Francesa de 1789 y que no ha permanecido estático, pues se encuentra en la actualidad también presente en un sinnúmero de documentos internacionales de Derechos Humanos, como veremos párrafos adelante.

Corresponde ahora hacer algunas reflexiones sobre cómo se inserta dicho precepto en el sistema de la Constitución de 1917, en específico con qué artículos tiene afinidad y cuáles otros marcan sus límites. En esta dirección, habría que mencionar que el artículo 12 es uno de los preceptos que protege la igualdad, misma que por supuesto se puede dar en distintos planos o con referencia a estándares diversos, pero que en la Constitución mexicana se manifiesta como una igualdad de tipo jurídico, en la titularidad y goce de los derechos inherentes a cada persona en tanto ser humano, que a su vez impone un deber correlativo en servidores públicos de no propiciar, generar o tolerar distinciones ilegítimas que pudieran afectar la efectividad de tales derechos.

Si bien el estudio de lo que comprende la “igualdad” puede llevarse a cabo desde diversas disciplinas y niveles de análisis, Miguel Carbonell opina que en su manifestación jurídica en los textos constitucionales ha derivado en cuatro principales tipos de normas: 1. Como principio de igualdad en sentido estricto, al modo de valor superior del ordenamiento y de igualdad de todos ante la ley; 2. Como mandato de no discriminación; 3. Como igualdad entre el hombre y la mujer en deberes y derechos, y 4. Como igualdad sustancial, que involucra alentar acciones estatales para ir más allá de la mera igualdad jurídica o formal, y descender a situaciones pragmáticas de desventaja. El artículo 12 constitucional vendría a ser una modalidad del primer tipo, pues de la redacción se colige la implícita búsqueda de la igualdad ante la ley, pero que además se complementa con otros preceptos de la propia Constitución mexicana, como analizamos a continuación.

El artículo 12 tiene estrecha relación con el artículo 1º de la Constitución que expresa la igualdad genérica en el goce de los derechos fundamentales, prohíbe la esclavitud y la discriminación, entre otras, por razones de origen étnico o nacional, la condición social y el estado civil; el artículo 4º, que proclama la igualdad jurídica entre el hombre y la mujer; y el artículo 13, que prohíbe conceder fuero a persona o corporación alguna en materia de impartición de justicia. Otro de los preceptos relacionados es el artículo 37, en el que encontramos una de las posibles consecuencias jurídicas de la trasgresión del artículo 12, ya que establece que la nacionalidad mexicana por naturalización se perderá, entre otras hipótesis, por “aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero” (inciso B, fracción I); el mismo precepto señala que la ciudadanía mexicana puede perderse por:

aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros, por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente, o por admitir títulos o funciones sin previa licencia del Congreso Federal o de su Comisión Permanente, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente (inciso C, fracciones I, III y IV).

Entre los artículos que podríamos considerar como límites, esto es, los que admiten la concesión de ciertas prerrogativas a alguna persona se encuentran el artículo 28, en la parte que señala que no constituyen monopolios los privilegios que por un determinado tiempo se concedan a los autores, artistas, inventores y perfeccionadores, que es uno de los fundamentos constitucionales de la propiedad intelectual. El otorgamiento de estos privilegios es una facultad del Ejecutivo federal (artículo 89, fracción XV). Con base en este panorama, nos abocaremos a examinar el tratamiento doctrinal que ha merecido el artículo 12 constitucional, así como los elementos que permiten determinar su sentido en la actualidad. Isidro Montiel y Duarte, en su importante Estudio sobre Garantías Individuales en la Constitución de 1857, hace referencia a un decreto de 2 de mayo de 1826 en el que se señaló: “quedan extinguidos para siempre los títulos de conde, marqués, caballero y todos los de igual naturaleza, cualquiera que sea su origen [...] El gobierno dispondrá se destruyan por los dueños de edificios, coches y otros muebles de uso público, los escudos de armas, y demás signos que recuerden la antigua dependencia ó enlace de esta América con España”.

De esta manera, en opinión de dicho autor murió entre nosotros esa institución, y por lo mismo han callado las leyes. A ese mismo decreto hace referencia José María Lozano, en su Estudio del Derecho Constitucional Patrio, como la abolición de la nobleza en la República Mexicana, que desde su punto de vista estaba formada por dos tipos diversos, aquella creada a virtud de la Conquista y otra que califica de comprada que derivaba propiamente de la adquisición de títulos nobiliarios del rey a cambio de altas sumas de dinero. Lo doctrina mexicana que ha comentado la Constitución vigente, no ha dedicado una especial profundidad cuando se refiere al artículo 12, lo cual se debe primordialmente a que dicho precepto hace referencia a un aspecto muy concreto que es proteger la igualdad social a través de la proscripción de la concesión y reconocimiento de títulos nobiliarios, o de prerrogativas hereditarias, situación que no se tiene noticia de que se haya presentado durante la vigencia de la Constitución de 1917.

No obstante lo anterior, dentro de las opiniones que se han vertido al respecto merece destacarse que Miguel Carbonell, en su obra sobre Los Derechos Fundamentales en México afirma que la disposición contenida en el artículo 12 es “consecuencia del carácter democrático y republicano que tiene el Estado mexicano, como lo dispone el artículo 40 constitucional”. Para dicho autor:

Una de las características de la república, en oposición a lo que sucede en las monarquías, es que no se admite la posibilidad de que haya honores o títulos que se puedan transmitir por vía sanguínea o dinástica, en esa virtud, solamente se pueden reconocer los méritos que se ganen por el esfuerzo de cada uno, con independencia del origen social o familiar que se tenga.



Otro de los autores que hacen aportaciones para comprender de mejor manera el artículo 12 es José Luis Soberanes, quien explica que los títulos nobiliarios son: “mercedes honoríficas que con carácter perpetuo otorgaron los monarcas a ciertos vasallos en recompensa a valiosos servicios prestados a la Corona; ello además implicaba un estatuto jurídico personal privilegiado, por lo cual, las personas poseedoras de un título nobiliario constituían un estamento social”.

La doctrina y la evolución constitucional que llevó al texto del artículo 12, dan una clara idea de su significado y alcance, aun cuando no se cuenta, como se mencionó al inicio del presente trabajo, con un desarrollo jurisprudencial sobre el tema. El objeto del precepto es evitar la desigualdad social que generaría tanto conceder como reconocer los privilegios inherentes a los títulos de nobleza o por factores meramente hereditarios, lo cual se pretende lograr no sólo con la prohibición de que tales títulos o prerrogativas se concedan en México, pero también dejando sin reconocimiento en el país a los privilegios inherentes a tales títulos u honores que hayan sido otorgados en otros países.

Las razones por las cuales tales títulos u honores afectan la igualdad radican en primer lugar en la distinción artificiosa que generan entre las personas con base únicamente en el título que ostenten o por los vínculos hereditarios que poseen. Sin embargo, donde se aprecia con mayor nitidez la diferencia que estos títulos u honores provocan está en las prerrogativas y los privilegios que traen consigo para quienes los ostentan, lo cual genera un entorno de desigualdad de trato en detrimento del resto de las personas, cuando no de franca discriminación.

Enseguida ofrecemos algunos criterios para la aplicación de la disposición. La primera hipótesis normativa derivada del artículo 12 constituye una prohibición de conceder títulos de nobleza, misma que implica un deber genérico para las autoridades en general de no crear y, por ende, no otorgar título alguno que origine una distinción social entre quien detenta éste y el resto de las personas, que denote un menoscabo en detrimento de quienes no lo poseen y genera una división social jerarquizada; esto implicaría que hay una prohibición implícita para la aprobación de leyes (que por otro lado serían de las prohibidas por el artículo 13 constitucional por ser privativas), pero también de llevar a cabo actos administrativos o incluso emitir sentencias, por las cuales pudiera darse un título como el señalado.

Si bien pudiera parecer en principio que por tratarse de derechos fundamentales únicamente significan un mandato a la autoridad, también hay que considerar que no se cumple a cabalidad con la disposición si los servidores públicos dan su anuencia, permiten o toleran la incidencia de tales conductas. En ese sentido, si los títulos nobiliarios no se redujeran a los otorgados por un monarca, sino por alguna persona o grupo de personas a quienes se reconozca dicha potestad, estaríamos frente a la posible trasgresión del precepto si las autoridades permiten que el título otorgado o sus supuestos privilegios se hagan valer en la esfera de afectación de los derechos a la igualdad social de los demás, pues lo que importa es la protección de dicha igualdad.

Lo anterior significa que el deber que impone la primera hipótesis del artículo 12 no implica un “no hacer”, sino también obligaría en ciertas hipótesis a las autoridades

a llevar a cabo acciones para evitar o sancionar posibles conductas contrarias al precepto en el ámbito de los particulares. Otro aspecto de este mismo tema sería el de la legitimación para reclamar la trasgresión al artículo 12, cuando las autoridades lo hubieren desconocido; consideramos que este precepto no sólo debe ser susceptible de hacerse valer por quien haya sido afectado directamente en un caso concreto por la situación de desigualdad que genera otorgar o dar reconocimiento a un título o a una prerrogativa hereditaria, sino que hay una legitimación amplia en este sentido, pues la desigualdad social afecta a los habitantes de la República por igual.

La segunda hipótesis del artículo hace referencia también a una prohibición genérica de conceder prerrogativas hereditarias u honores también hereditarios; tales honores y prerrogativas, que son un caso distinto al de los títulos de nobleza pues no se indica la fuente de donde pueden provenir, deben ser necesariamente a título personal y no contravenir el grupo de derechos fundamentales del orden jurídico mexicano. Si el precepto en esta hipótesis se interpreta *contrario sensu* podría afirmarse que es permisible la concesión de prerrogativas y honores, siempre y cuando no se les atribuya la cualidad de ser heredables o, lo que es más, que en virtud de la redacción del precepto se admite un respeto implícito a los títulos de nobleza o a las prerrogativas y honores hereditarios, que hayan sido concedidos antes de la entrada en vigor de la Constitución de 1917, sin embargo, esta opción sería incompatible con la finalidad última del precepto y, además, también se contemplaba la prohibición durante la vigencia de la Constitución de 1857.

Por otra parte, la segunda hipótesis que se comenta admite además una situación *de facto* que consistiría en que los servidores públicos reconozcan o en efecto den prerrogativas a alguien con base únicamente en los vínculos de herencia que tengan con alguna persona, por ejemplo, tener ciertos beneficios, privilegios o facilidades por el hecho de ser pariente de algún servidor público o de alguna persona reconocida. En este sentido, si bien la primera hipótesis del precepto halla dificultades en su aplicación actualizada, la segunda parte no encuentra obstáculos para su vigencia y eficacia plenas.

La tercera hipótesis que contiene el artículo 12 extiende la prohibición inicial al reconocimiento de los títulos de nobleza y las prerrogativas y honores hereditarios, que hallan sido otorgados por cualquier otro país. Con esta disposición, se fortalece la protección efectiva del derecho a la igualdad y se deja margen a un posible fraude a la Constitución, que podría llevarse a cabo si no existiera, pues sería un contrasentido que se tratara de proteger la igualdad social negando la posibilidad de otorgar títulos y dando privilegios y, por otra parte, se pusiera en entredicho la pretendida igualdad dando efecto a los otorgados fuera del país.

No obstante lo anterior cabría hacer alguna acotación, que el deber de no dar efecto a los títulos de nobleza concedidos en el extranjero no implican dejar de lado en situaciones concretas las reglas de protocolo diplomático y oficial cuando resulten aplicables, pues en estos casos excepcionales se trata de un reconocimiento meramente nominal y únicamente para tales efectos, pero no implica que las autoridades otorguen los privilegios que les fueren inherentes. Una de las maneras de fortalecer la vitalidad del artículo 12, es conjugarlo con las normas del derecho internacional de los derechos

humanos, que en los temas de igualdad y no discriminación tiene un desarrollo notable desde la segunda mitad del siglo XX. Para dar un breve panorama de las disposiciones internacionales afines al tema cabría mencionar las siguientes:

Encontramos referencia a la igualdad desde el preámbulo mismo de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, donde se señala la disposición de los Estados “a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas [en ese mismo instrumento, dentro de los propósitos de la organización señalados en el artículo 1o, se menciona] el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.

Posteriormente, en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el artículo 1o afirma que:

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos [el artículo 2º confirma que:] Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición [el marco general que ofrece la declaración se ve complementado por la igualdad ante la ley proclamada por el artículo 7º, en los siguientes términos:] todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, en su artículo 2º señala la obligación de los Estados de respetar los derechos en él establecidos, en términos idénticos a los señalados en la Declaración Universal, esto es, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Además, en el artículo 3º se obliga a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos. La salvaguarda del artículo 5.2 del Pacto también es relevante, pues obliga a no admitir restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado. Por último, habría que mencionar el artículo 26, que consagra la no discriminación y la igualdad ante la ley, así como el derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Otros tratados internacionales al nivel de Naciones Unidas dan cuenta de la igualdad como derecho y como un bien tutelado por el derecho internacional de los derechos humanos, como muestra podemos señalar: 1. La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965, que en su artículo 1º considera como discriminación racial:

1. Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública;
2. La Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales, que en su artículo 2º afirma que carece de fundamento científico y es contraria a los principios morales y éticos de la humanidad “toda teoría que invoque una superioridad o inferioridad intrínseca de grupos raciales o étnicos que dé a unos el derecho de dominar o eliminar a los demás, presuntos inferiores, o que haga juicios de valor basados en una diferencia racial”; y
3. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979, que en su artículo 1º reconoce como discriminación toda distinción, exclusión o restricción en el goce o ejercicio por la mujer de sus derechos humanos y libertades en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

El Comité de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, encargado de vigilar el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, emitió en 1989 su Observación General número 18, que se refirió al tema de la no discriminación. En ella se afirmó que “la no discriminación, junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley sin ninguna discriminación constituye un principio básico y general relativo a la protección de los derechos humanos”. Resulta de tal relevancia para el Comité dicho derecho, que incluso en los casos de situaciones excepcionales que ameriten la suspensión de derechos, las medidas que se adopten no deben entrañar discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

En el ámbito del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, la protección de la igualdad está prevista en similares términos a la Declaración Universal, en el artículo II de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948; en la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, en el artículo 1º se exige que el compromiso de los Estados de respetar los derechos humanos, se lleve a cabo sin discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, de igual forma, en el artículo 24 se establece el derecho de igualdad ante la ley y a la protección de la misma sin discriminación alguna. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha tenido oportunidad de referirse a la importancia de la igualdad y de la no discriminación como derechos humanos. En el Informe Anual de dicha Comisión correspondiente al 2002, se afirma que: “el régimen internacional de derechos humanos ha sido creado y funciona sobre

la premisa básica de la igualdad entre todos los seres humanos, por lo que todas las discriminaciones se encuentran precluidas del mismo”.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos por su parte, se ha referido al tema tanto en ejercicio de su facultad consultiva, como también la de carácter contencioso. En primer término, en las Opiniones Consultivas OC-4/84, OC-17/02 y OC-18/03, sentó el criterio siguiente:

[l]a noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación de inferioridad. No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza.

En ejercicio de su facultad contenciosa, en la sentencia de 23 de junio de 2005 que recayó en el caso “Yatama vs. Nicaragua”, la Corte Interamericana afirmó que:

en la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*. Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permea todo el ordenamiento jurídico. En armonía con lo anterior, calificó de discriminatoria una distinción que carezca de justificación objetiva y razonable.

Por otra parte, con relación a la existencia de preceptos similares al artículo 12 en los documentos constitucionales de otros países, habría que mencionar que se trata de una disposición que está en progresiva extinción, pues su finalidad se encuentra subsumida en la prohibición de discriminación y en la igualdad de las personas, que han sido incorporadas en un gran número de constituciones. No obstante lo anterior, aún quedan algunos ejemplos claros de preceptos similares, inclusive en documentos constitucionales que pueden ser calificados de recientes.

En la Constitución Nacional Argentina de 1994, el artículo 16 prohíbe las prerrogativas hereditarias y los títulos de nobleza en los siguientes términos: “La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas”.

La Constitución de la República de El Salvador de 1983, en su artículo 3° consagra el derecho de igualdad ante la ley, pero en su parte última hace referencia a la prohibición de empleos y privilegios hereditarios, en los siguientes términos: “Todas las personas son iguales ante la ley. Para el goce de los derechos civiles no podrán establecerse restricciones que se basen en diferencias de nacionalidad, raza, sexo o religión. No se reconocen empleos ni privilegios hereditarios”.

La reciente Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, prevé en su artículo 21, fracciones 3 y 4, lo siguiente: “3. Sólo se dará el trato oficial de ciudadano o ciudadana; salvo las fórmulas diplomáticas; y 4. No se reconocen títulos nobiliarios ni distinciones hereditarias. Con estas fórmulas permite excepcionar las reglas de protocolo diplomático y a su vez establecer el deber de desconocer los títulos de nobleza y las distinciones hereditarias”.

En la Constitución de Honduras de 1982, artículo 60, se afirma de manera categórica que en dicho país no hay clases privilegiadas y, entre otras cosas, declara la igualdad de los nacionales hondureños ante la ley. Por último: en la Constitución de Uruguay de 1967, con diversas reformas posteriores, se prohíbe en el artículo 9º la fundación de mayorazgos y se establece que: “Ninguna autoridad de la República podrá conceder título alguno de nobleza, ni honores o distinciones hereditarias”; aunque como se observa es omisa con relación al reconocimiento de los otorgados en otros países.

Estos breves ejemplos dan constancia de que ha sido una preocupación compartida la protección de la igualdad y el rechazo al sistema de división social jerárquico y excluyente, que se impuso luego de la conquista en diversos países del continente americano. En la actualidad, en España aún conservan en la Constitución de 1978 la figura real, aunque sometida a la ley, así como visos nobiliarios en los títulos de sus descendientes, como lo demuestran el artículo 56 en el que se señala que el rey es el jefe del Estado, que su título es el de Rey de España y podrá utilizar los demás que correspondan a la Corona y que su persona es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. La Corona sigue siendo hereditaria y por estricto orden, de conformidad con lo que establece el artículo 57 de la Constitución, que señala con claridad:

La Corona de España es hereditaria en los sucesores de S. M. Don Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica. La sucesión en el trono seguirá el orden regular de primogenitura y representación, siendo preferida siempre la línea anterior a las posteriores; en la misma línea, el grado más próximo al más remoto; en el mismo grado, el varón a la mujer; y en el mismo sexo, la persona de más edad a la de menos.

La propia Constitución, en el precepto citado, otorga el título nobiliario al príncipe, en la parte que señala: “El Príncipe heredero, desde su nacimiento o desde que se produzca el hecho que origine el llamamiento, tendrá la dignidad de Príncipe de Asturias y los demás títulos vinculados tradicionalmente al sucesor de la Corona de España”.

Lo anterior no obstante que el artículo 14 de la Constitución española afirma de manera categórica que: “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

Es precisamente dicho precepto el que ha servido de base para ir modificando el *statu quo* en la sucesión de los títulos nobiliarios que aún subsisten, por vía judicial, en especial sobre la exclusión de la mujeres a aspirar a ese derecho, lo cual ha provocado que en España el tema de los títulos nobiliarios y de la preferencia masculina en ellos sea un tema vigente y de actualidad. Como corolario de este breve comentario,

habría que señalar que las raíces del artículo 12 de la Constitución mexicana, tienen un fuerte vínculo histórico con las luchas por la igualdad de las personas, cuya búsqueda ha estado presente desde el origen del constitucionalismo moderno y ha dejado huella también por supuesto en la historia constitucional de nuestro país. Esto no significa en modo alguno que deba ser considerado como un mero resquicio histórico y en desuso, pues sin duda está protegiendo, así sea de manera preventiva, diversas situaciones que de darse implicarían una franca desigualdad; además, el precepto en una de sus hipótesis tiene plena aplicación para la prohibición constitucional del nepotismo y la corrupción y, por último, es un indicador para proscribir situaciones actuales que pudieran asimilarse de manera analógica con casos de desigualdad que creen una división social jerárquica e irracional.

### Bibliografía

- BURGOA O., Ignacio, *Las garantías individuales*, 35a. ed., México, Porrúa, 2002.
- CARBONELL, Miguel, “La igualdad y los derechos humanos”, en Miguel Carbonell (comp.), *El principio constitucional de igualdad. Lecturas de introducción*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2003.
- , *Los derechos fundamentales en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos-Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- CARRACEDO, Carmen y Manuel Abal-Brasón, “Una exención tributaria medieval en el marco del derecho nobiliario”, en *Anuario de historia del derecho español*, tomo LIX, Madrid, Ministerio de Justicia, 1989.
- LIRA MONTT, Luis, “Los beneméritos de indias y la gestación de la nobleza en América”, en *Revista de Historia del Derecho*, núm. 26, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 1998.
- LOZANO, José María, *Estudio del Derecho constitucional patrio*, facsimilar, México, Porrúa, 1987.
- MONTIEL Y DUARTE, Isidro, *Estudio sobre garantías individuales*, facsimilar, México, Porrúa, 1998.
- QUINTERO, Inés, “Fundamentos y contradicciones del estamento nobiliario en Indias (La nobleza criolla en la provincia de Caracas)”, en *Boletín de la Academia Nacional de la Historia*, núm. 326, tomo LXXXII, Caracas, Venezuela, abril-mayo-junio de 1999.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Voz “títulos nobiliarios”*, en la *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2a. ed., México, Porrúa/IJ-UNAM, 2004.

## Artículo 12

Trayectoria constitucional

Texto original de la Constitución de 1917, aún vigente.

12





## Artículo 13

Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

Las limitaciones que puso el artículo 13 constitucional estuvieron directamente relacionadas con la igualdad de los hombres ante la ley. Durante el Antiguo Régimen la sociedad tenía importantes diferencias impuestas por estatus de nobleza, oficios, pertenencia a corporaciones, etcétera. El clero, por ejemplo, gozaba de inmunidad ante la jurisdicción seglar, teniendo derecho de que sus miembros respondieran sólo ante tribunales eclesiásticos. Lo mismo sucedió con el Ejército, importante corporación que ganó terreno durante el siglo XVIII y particularmente durante inicios del siglo XIX.<sup>1</sup> Todos estos privilegios ya fueran individuales o de grupo fueron criticados, por ejemplo, por la Revolución Francesa; en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano se señaló, en el artículo 1º, que los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos, “las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común”.<sup>2</sup>

Parte de estas ideas fueron retomadas por el insurgente José María Morelos en plena lucha de Independencia. En el punto 13 de Los Sentimientos de la Nación estipuló que las leyes generales comprendían a todos, “sin excepción de cuerpos privilegiados”, no obstante, dicho texto reconoció que éstos lo serían en cuanto al ejercicio de su ministerio.<sup>3</sup> Más claros fueron los insurgentes en la Constitución de Apatzingán, texto que remarcó, en su artículo 19, que la ley debía ser

<sup>1</sup>Sobre este tema puede verse el ya clásico estudio de Lyle N. McAlister, *The “fuero militar” in New Spain, 1764-1800*, Gainesville, University of Florida Press, 1957.

<sup>2</sup>Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/22/pr/pr19.pdf>.

<sup>3</sup>José María Morelos, *Sentimientos de la Nación*, 1813, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1813.pdf>.

13

### Sumario Artículo 13

Introducción histórica	
<b>Luis René Guerrero Galván</b>	
y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	769
Texto constitucional vigente. . . . .	773
Comentario	
<b>José Ovalle Favela</b>	
Igualdad ante la ley . . . . .	774
Leyes privativas . . . . .	781
Tribunales especiales . . . . .	783
Fueros y emolumentos . . . . .	784
Tribunales militares. . . . .	785
Bibliografía . . . . .	788
Trayectoria constitucional . . . . .	789

igual para todos.<sup>4</sup> No obstante, ello no implicó la abolición de los fueros. Muestra de ello fue que incluso tras la independencia de México la mayoría de los grupos en el poder mantuvieron la vigencia de las prerrogativas corporativas. El Plan de Iguala, por ejemplo, en su punto 14 estipuló que el clero secular y regular conservaría “todos sus fueros y propiedades”.<sup>5</sup>

El mismo Agustín de Iturbide, quien proclamó el texto anterior, una vez emperador de México decretó un Reglamento Provisional Político en el cual ordenó que correspondía al emperador, “conceder toda clase de honores y distinciones”.<sup>6</sup> Lo que fue más preciso aún, en el artículo 57 ordenó que subsistirían “los juzgados y fueros militares y eclesiásticos, para los objetos de su atribución, como los peculiares de minería y de hacienda pública, que procederán como hasta aquí, según la ordenanza y leyes respectivas”. Por último, el artículo 58 ratificó que en los juicios civiles particulares y en los criminales por delitos comunes los militares y eclesiásticos serían juzgados por sus respectivos jueces. Lo anterior nos habla de las claras permanencias del Antiguo Régimen; en este sentido tanto en el Plan de Iguala como en el Reglamento Provisional Político se siguieron la línea de la Constitución de Cádiz que en su artículo 250 ratificó aspectos similares.<sup>7</sup>

Sera sólo a partir de 1824 cuando en los textos constitucionales empiece a prohibirse todo juicio por comisión y toda ley retroactiva, no obstante, incluso la Constitución de aquel año reconoció a los militares y eclesiásticos su sujeción a sus propias autoridades “a que lo están en la actualidad según las leyes vigentes”.<sup>8</sup> Algo similar se estableció en las Leyes Constitucionales de 1836. En ellas se ordenó que nadie podría ser juzgado ni sentenciado por comisión ni por otros tribunales que los establecidos en virtud de la Constitución ni según otras leyes que las dictadas con anterioridad al hecho que se juzga (Ley primera, artículo 2º, fracción 5).<sup>9</sup> Al igual que la mencionada Constitución de 1824, las leyes de 1836 ratificaron que no existirían “más fueros personales que el eclesiástico y militar” (Ley quinta, artículo 30).

Como puede apreciarse hasta ahora no fue sino a partir del México republicano que los fueros, y los tribunales eclesiásticos fueron suprimidos. A pesar de ello, se mantuvieron vigentes los referentes al Ejército y a la Iglesia. Lo anterior debido al peso que la corporación militar había adquirido para esos años en México gracias a las diversas guerras en defensa del territorio nacional. Asimismo, se necesitaba de dicho cuerpo para asegurar la independencia nacional. Por otro lado, la Iglesia había mantenido prácticamente todos sus derechos respaldada por la propia Constitución que se-

<sup>4</sup>“Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, Apatzingan, 1814, en *Textos fundamentales del constitucionalismo mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2014.

<sup>5</sup>Agustín de Iturbide, Plan de Iguala, 1821, disponible en <http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/263/1/images/Independencia18.pdf>.

<sup>6</sup>Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, 1822, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1823.pdf>.

<sup>7</sup>Constitución Política de la Monarquía Española, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf>.

<sup>8</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.

<sup>9</sup>Leyes Constitucionales, 1836, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

ñaló a la religión católica como la oficial del país. Estos mismos lineamientos se siguieron durante la década de 1840. Tanto el primero como el segundo Proyecto de Constitución de 1842, así como las Bases Orgánicas del mismo año estipularon la nulidad de los tribunales especiales y ratificaron el derecho de militares y eclesiásticos a ser juzgados por sus propios jueces.<sup>10</sup>

No fue sino hasta 1855 cuando en la Ley de Administración de Justicia de Benito Juárez se señaló con mayor claridad sobre el asunto. En su artículo 42, por ejemplo, se ordenó que se suprimieran los tribunales especiales con excepción de los eclesiásticos y militares. No obstante, se hicieron importantes precisiones, como señalar que los tribunales eclesiásticos cesarían de conocer en los negocios civiles y lo harían sólo en los delitos comunes de los individuos de su fuero. Caso similar se puntualizó para los tribunales militares, que de ahora en adelante no podrían conocer sino los delitos puramente militares o mixtos de los individuos sujetos al fuero de guerra.

Benito Juárez precisó, además, que estas disposiciones serían generales para toda la República y los estados no podrían variarlas o modificarlas.<sup>11</sup> Estas nuevas limitaciones al tribunal eclesiástico vinieron de la mano con la instauración de los gobiernos más liberales de mediados del siglo XIX. Recordemos que durante el gobierno de Valentín Gómez Farías se intentó limitar los privilegios del Ejército y la Iglesia, no obstante, la presencia de dichos privilegios era tan fuerte en la sociedad mexicana que llevaron a un levantamiento bajo la bandera de “religión y fueros”, que exigió el respeto a la religión y el mantenimiento de los privilegios de ambos estamentos.<sup>12</sup> Para mediados del XIX se estaban gestando las Leyes de Reforma que marcaron una rotunda separación entre la Iglesia y el Estado. De manera que cuando en 1857 se promulgó la Constitución más importante del siglo, el fuero eclesiástico ya no fue considerado como se aprecia en el texto constitucional:

En la República Mexicana nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales. Ninguna persona ni corporación, puede tener fueros, ni gozar emolumentos que no sean compensación de un servicio público, y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra solamente para los delitos y faltas que tengan exacta conexión con la disciplina militar. La ley fijará con toda claridad los casos de excepción.<sup>13</sup>

Esta medida, como otras llevadas a cabo por los liberales radicales, ocasionaron, como ocurrió en 1833 ante las leyes del mencionado Valentín Gómez Farías, levantamientos que igual enarbolaron el lema de “libertad y fueros”; no obstante, en esta

<sup>10</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo I: “Textos previos, comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 1-15”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, pp. 932 y 933.

<sup>11</sup>Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios, 1855, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1855\\_150/Ley\\_Ju\\_rez.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1855_150/Ley_Ju_rez.shtml)

<sup>12</sup>Sobre el tema véase Josefina Zoraida Vázquez y José Antonio Serrano Ortega (eds.), *Práctica y fracaso del primer federalismo mexicano (1824-1835)*, México, El Colegio de México, 2012.

<sup>13</sup>Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

ocasión el gobierno liberal era mucho más fuerte y logró sofocarlos. El caso más notable ocurrió en Puebla, estado donde, luego de la represión, se ensayaron las primeras medidas en contra de los bienes eclesiásticos.<sup>14</sup> No obstante, las resistencias no fueron menores aun a mediados del XIX. Muestra de ello fueron los decretos que derogaron las leyes de 1856 y 1857 promovidos por Félix María Zuloaga, quien en 1858 ordenó el restablecimiento de los fueros militares y eclesiásticos “con la extensión que tenían el 1° de enero de 1853”.<sup>15</sup>

Estas muestras de permanencia conservadora no fueron extrañas en tanto en un momento de luchas políticas el apoyo del clero y el Ejército eran vitales para uno u otro grupo. A pesar de lo anterior e incluso de la instauración efímera del Segundo Imperio no se pudo evitar que la Constitución de 1857 cobrara nuevamente su vigor y, más aún, que en 1873 sumara las Leyes de Reforma, de manera que la institución militar fue la única que mantuvo sus prerrogativas. Todavía a inicios de 1906 vemos al Partido Liberal Mexicano solicitando que los tribunales militares se suspendieran en tiempos de paz con miras a evitar todo tipo de abusos, demanda emanada de la experiencia vivida durante el Porfiriato cuando dicha institución cobró un peso formidable al amparo del gobierno.<sup>16</sup>

No obstante, el enorme peso de la milicia en esta época no permitió incorporar semejante demanda al texto constitucional que emanó del triunfo de los constitucionalistas luego de la Revolución. En el Proyecto de Constitución de 1916, Venustiano Carranza sólo se limitó a ratificar lo estipulado en 1857, es decir, que no habría leyes privativas ni tribunales especiales, que ninguna corporación tendría fuero y que éste sólo subsistiría para los delitos de guerra y faltas a la disciplina militar. Se ratificó, también, que dichos tribunales no podrían extender su jurisdicción sobre personas que no pertenecieran al ejército. Este texto pasó así a la Constitución política promulgada un año más tarde.

<sup>14</sup>Sobre el tema véase Andrés Lira y Anne Staples, “Del desastre a la reconstrucción republicana, 1848-1876”, en Erik Velásquez García *et al.*, *Nueva Historia General de México*, México, El Colegio de México, 2010.

<sup>15</sup>*Derechos del pueblo mexicano...*, *op. cit.*, p. 934.

<sup>16</sup>Programa del Partido Liberal Mexicano y Manifiesto a la Nación, 1906, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH6.pdf>.

## Artículo 13

Texto constitucional vigente

*Artículo 13.* Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.<sup>17</sup> 13

<sup>17</sup>Artículo original, *DOF*: 05-02-1917.

## Artículo 13

Comentario por **José Ovalle Favela**

13

### Igualdad ante la ley

El conjunto de prohibiciones y limitaciones que se contienen de manera explícita en el artículo 13 de la Constitución, tienen su fundamento en el principio de la igualdad de las personas ante la ley. En ocasiones este principio ha sido reconocido expresamente por nuestros textos constitucionales, pero otras veces, como acontece actualmente, se ha manifestado a través de la abolición de desigualdades específicas, como las leyes privativas, los tribunales especiales y los fueros y privilegios.

En el punto 13 de los Sentimientos de la Nación, José María Morelos y Pavón sugería “que las leyes generales comprendan a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados, y que éstos sólo lo sean en cuanto al uso de su ministerio”. Más ampliamente, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana expedido en Apatzcingán, Michoacán, el 22 de octubre de 1814, preveía lo siguiente: “La ley debe ser igual para todos, pues su objeto no es otro que arreglar el modo con que los ciudadanos deben conducirse en las ocasiones en que la razón exija que se guíen por esta regla común”.

A pesar del triunfo del movimiento de Independencia, durante la primera mitad del siglo XIX no llegan a desaparecer todos los fueros (véase *infra*). No es sino hasta la promulgación de la Ley de Administración de Justicia de 22 de noviembre de 1855, expedida por el presidente interino Juan Álvarez, a propuesta del ministro de Justicia Benito Juárez, cuando se suprimieron los diversos tribunales especiales y se conservaron sólo los tribunales eclesiásticos y militares. Pero la gran importancia de esta ley consistió en que redujo la competencia de estos tribunales a la materia estrictamente eclesiástica o militar, sometiendo a los miembros del Ejército y de la Iglesia a la competencia de los tribunales ordinarios en aquellos asuntos que no tuvieran carácter eclesiástico o militar, respectivamente (art. 42).

En el Congreso Constituyente de 1856-1857 se da un debate muy interesante en torno al artículo 2° del dictamen de Constitución Política, que pasará a ser posteriormente el artículo 13 de la Constitución. Este artículo 2°, acorde con las ideas del liberalismo político que prevalecían, recogía en su parte inicial el principio general de la igualdad ante la ley, en los siguientes términos: “Todos los habitantes de la República, sin distinción de clases ni de origen, tienen iguales derechos”. En el debate del artículo 2°, Francisco Zarco propuso mejorar la redacción del mismo, toda vez que consideraba que no era exacto que todos los habitantes de la República tuviesen iguales

derechos, por lo que sugirió el siguiente texto: “Todos los habitantes de la República, sin distinción de clases ni de origen, son iguales ante la ley”.<sup>18</sup>

La propuesta de Zarco era acertada, pues expresaba con precisión la idea esencial del principio de la igualdad de las personas ante la ley. Sin embargo, Ponciano Arriaga la cuestionó, argumentando que la igualdad debe darse no sólo ante la ley, sino ante la sociedad y ante las autoridades. Otros diputados, en cambio, objetaron la fórmula de Zarco por considerarla muy general y colocar en la misma situación a los extranjeros y a los mexicanos. A pesar de que hubo otras propuestas y el debate aún no concluía, Arriaga no aceptó ninguna de ellas y decidió retirar el proyecto de artículo para que la comisión volviera a presentarlo. El nuevo proyecto de artículo 2º fue presentado sin contener el enunciado general, por lo que éste ya no fue analizado y, por lo mismo, no apareció en el texto aprobado.

En el Congreso Constituyente de 1916-1917, el Proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza no contuvo el enunciado del principio general de la igualdad de las personas ante la ley. El debate en este Congreso se concentró en los límites que debían establecerse a la jurisdicción militar. Estos son los motivos por los cuales no aparece en forma explícita el enunciado del general de igualdad en el texto actual del artículo 13. No obstante, podemos afirmar que la interpretación judicial y el análisis doctrinal del artículo 13 constitucional coinciden en señalar que este precepto contiene en forma implícita el principio de la igualdad de las personas ante la ley.

En este sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha afirmado que *el artículo 13 garantiza el principio de la igualdad ante la ley*.<sup>19</sup> En una ejecutoria dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia el 30 de agosto de 1939, se sostiene que la garantía otorgada por el artículo 13 de la Constitución:

Tiene como finalidad, *colocar en una igualdad de condiciones a todos los individuos*, cualquiera que sea su categoría, rango o condición, aboliendo, así, los antiguos privilegios y fueros de que gozaban las distintas clases sociales y sometiendo a todos a la misma ley y al mismo tribunal.<sup>20</sup>

Las ideas de la igualdad y de la libertad están en la base del pensamiento liberal y democrático en el que se sustentan las constituciones de 1857 y 1917. Escribía Rousseau:

Si se analiza en qué consiste precisamente el mayor bien de todos, o sea, el fin que debe ser el objeto de todo sistema de legislación, se descubrirá que él se reduce a los fines

<sup>18</sup>Francisco Zarco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1957, p. 255.

<sup>19</sup>Cfr. Tesis 347 del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, tomo I, materia constitucional, pp. 401-402, “LEYES PRIVATIVAS”; y *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 38, p. 14, “APELACIÓN EN EL EFECTO DEVOLUTIVO. CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 639 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE JALISCO”; y vol. 139-144, p. 79, “CRÉDITOS DE LOS TRABAJADORES, PREFERENCIA DE LOS. LOS ARTÍCULOS 113, 873 Y 874 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO QUE LA ESTABLECEN NO SON INCONSTITUCIONALES”.

<sup>20</sup>*Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo LXI, p. 3760, “FUERO DE GUERRA”. Cursivas del autor.



principales: la *libertad* y la *igualdad*. La libertad, porque toda dependencia individual equivale a otra tanta fuerza sustraída al cuerpo del Estado; la igualdad, porque la libertad no se concibe sin ella.

Pero para el pensador ginebrino la igualdad no debía entenderse en términos absolutos:

En cuanto a la igualdad, no debe creerse por tal el que los grados de poder y de riqueza sean absolutamente los mismos, sino que el primero esté al abrigo de toda violencia y que no se ejerza jamás sino en virtud del rango y de acuerdo con las leyes; y en cuanto a la riqueza, que ningún ciudadano sea suficientemente poderoso para poder comprar a otro, ni ninguno bastante pobre para sentirse forzado a venderse.<sup>21</sup>

El principio de la igualdad de las personas ante la ley se afirma sobre todo en la Revolución Francesa, frente al orden feudal que establecía estamentos o estratos, con fueros y privilegios, particularmente para la nobleza. En este sentido, Norberto Bobbio señala que:

El paso del Estado estamental al Estado liberal burgués aparece claro para quien tome en consideración la diferencia entre el Código prusiano de 1794 —que contempla tres órdenes en que queda dividida la sociedad civil, los campesinos, los burgueses y la nobleza— y el Código napoleónico de 1804, donde sólo hay ciudadanos.<sup>22</sup>

Este principio también exige la supresión de cualquier tipo de *discriminación* que se base en la raza o el grupo étnico, el sexo, la religión, la clase social o el estatus político. Sobre este punto, Bobbio afirma:

La igualdad entre todos los seres humanos respecto a los derechos fundamentales *es el resultado de un proceso de gradual eliminación de discriminaciones* y, por consiguiente, de unificaciones de todo aquello que se venía reconociendo como idéntico: una naturaleza común del hombre por encima de toda diferencia de sexo, raza, religión, etcétera.<sup>23</sup>

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 reconoce el derecho a la igualdad ante la ley, en los siguientes términos:

Artículo 7°. Todos son iguales ante la ley, y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.<sup>24</sup>

<sup>21</sup>Jean Jacques Rousseau, *El contrato social*, trad. Enrique Azcoaga, Madrid, Sarpe, 1983, p. 89.

<sup>22</sup>Norberto Bobbio, *Igualdad y libertad*, trad. de Gregorio Peces-Barba, Barcelona, Paidós/Universidad Autónoma de Barcelona, 1993, pp. 72 y 73.

<sup>23</sup>Norberto Bobbio, “Igualdad y dignidad de los hombres”, en *El tiempo de los derechos*, Sistema, Madrid, 1991, p. 47 (las cursivas son del autor).

<sup>24</sup>El artículo 2º de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 también reconoce este derecho: “Todas las personas son iguales ante la ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin

El derecho a la igualdad ante la ley está reconocido en términos muy similares tanto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (art. 26) como en la Declaración Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (art. 24), instrumentos internacionales que han sido firmados y ratificados por los órganos competentes del Estado mexicano, por lo que forman parte de nuestro ordenamiento jurídico, en los términos previstos en el artículo 133 de la Constitución Política.<sup>25</sup>

El derecho a la igualdad de las personas ante la ley también se encuentra implícito en el artículo 1º de la Constitución, de acuerdo con el cual en México “todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución”. Por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de agosto de 2001, se adicionó un tercer párrafo al artículo 1º de la Constitución, que confirma al principio general de la igualdad ante la ley, pues prohíbe todo tipo de discriminación:

Queda prohibida —dispone el párrafo adicionado— toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar derechos y libertades de las personas.

Por su parte, el artículo 4º, párrafo segundo, de la propia Constitución consigna la igualdad del varón y la mujer ante la ley. Y el artículo 123, en sus apartados A (fracción VII) y B (fracción V), establece la regla de que a trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad. La Suprema Corte de Justicia ha considerado, además, que el artículo 5º de la Constitución prevé también el principio fundamental de la 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 que éstos sean lícitos y de que no ataquen los derechos de terceros ni ofendan los intereses de la sociedad.<sup>26</sup>

---

distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna”. La expresión “derecho a igual protección de la ley”, que utiliza la Declaración Universal, proviene de la enmienda XIV a la Constitución de los Estados Unidos (1868). Un célebre autor norteamericano, Ronald Dworkin, considera que el derecho a igual consideración y respeto comprende dos derechos diferentes: “El primero es el derecho a igual tratamiento, es decir, a la misma distribución de bienes y oportunidades que tenga cualquier otro o que le haya sido otorgada [...] El segundo es el derecho a ser tratado como igual. Es el derecho, no a la igual distribución de algún bien u oportunidad, sino el derecho a igual consideración y respeto en las decisiones políticas referentes a la forma en que han de ser distribuidos tales bienes y servicios”. *Cfr. Los derechos en serio*, trad. de Marta Guastavino, Barcelona, Ariel, 1993, p. 389.

<sup>25</sup>El artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (cuyo texto fue publicado en el *DOF* del 20 de mayo de 1981) dispone: “Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquiera índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. El artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (*DOF*: del 7 de mayo de 1981) expresa: “Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”.

<sup>26</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XI, junio de 2000, p. 26, tesis aislada P/XC/2000, “GARANTÍA DE IGUALDAD. ESTÁ CONTENIDA IMPLÍCITAMENTE EN EL ARTÍCULO 5º CONSTITUCIONAL”.

Independientemente de lo anterior, el principio de la igualdad de las personas ante la ley constituye uno de los principios generales del derecho a que se refiere el artículo 14, párrafo cuarto, de la Constitución Política.<sup>27</sup> Por otro lado, si bien es cierto que este principio impide al legislador establecer privilegios o diferencias en razón del origen, la raza, la religión, la clase, el estrato, la condición social de las personas o su estatus político, también lo es que no puede desconocer la existencia de diversas categorías jurídicas en las que se pueden ubicar las personas por razón de situación jurídica específica (patrones, trabajadores, proveedores, consumidores, etcétera), y que este principio obliga a dar trato igual a cada persona dentro de su respectiva categoría jurídica.

Con toda razón ha escrito Perelman que la buena aplicación de la justicia exige, en todo caso, un tratamiento igual para los miembros de la misma categoría esencial.<sup>28</sup> En sentido muy similar, Bobbio señala que el principio de igualdad, en el que se sintetiza la idea de la justicia formal en el sentido tradicional de la palabra (*suum cuique tribuere*), dice pura y simplemente que deben ser tratados de igual modo todos aquellos que pertenezcan a la misma categoría.<sup>29</sup> En este orden de ideas, es pertinente citar el criterio sustentado en la ejecutoria pronunciada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 8 de octubre de 1932, en los siguientes términos:

La circunstancia de que un decreto comprenda a determinado número de individuos, no implica que se le considere privativo, pues para ello se requiere que la disposición se dicte para una o varias personas, a las que se mencione individualmente, pues las leyes relativas a cierta clase de personas, como los mineros, los fabricantes, los salteadores, los propietarios de alguna clase de bienes, etc., no son disposiciones privativas porque comprenden a todos aquellos individuos que se encuentran o lleguen a encontrarse en la clasificación establecida.<sup>30</sup>

En fecha más reciente, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que:

De la interpretación histórica del artículo 13 constitucional, y particularmente del debate que suscitó el mismo precepto de la Constitución de 1857, se desprende que la teleología de tal norma es la de *consagrar la plena igualdad ante la ley*, eliminando las manifestaciones más evidentes que atentan contra ella, como son las leyes privativas, los tribunales especiales y los fueros.

<sup>27</sup>Cfr. José Ovalle Favela, *Garantías constitucionales del proceso*, México, Oxford University Press, México, 2002, p. 135.

<sup>28</sup>Ch. Perelman, *De la justicia*, trad. de Ricardo Guerra, México, UNAM, 1964, p. 52.

<sup>29</sup>Bobbio, *op. cit.*, nota 5, p. 45.

<sup>30</sup>*Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo XXXVI, la. parte, p. 898, “LEYES PRIVATIVAS”. Con mayor precisión, Vallarta (en cuyas ideas seguramente se basó la ejecutoria transcrita) afirmaba que “no pueden tenerse como privativas aquellas leyes que se refieren sólo a determinada clase de personas, en razón de las circunstancias especiales en que se encuentran, y por eso nadie califica de *privativas* a las leyes sobre los menores, los incapacitados, los comerciantes, los quebrados, los militares, etcétera”. Véase Ignacio L. Vallarta, *Cuestiones constitucionales (Votos)*, tomo II, México, Imprenta particular a cargo de A. García, 1894, p. 13.

Estamos de acuerdo en que la finalidad del artículo 13 es la de reconocer la plena igualdad de las personas ante la ley y en que, aunque el enunciado general de este principio no quedó explícito en este precepto, sí se encuentra implícito en las prohibiciones que establece el mismo artículo. Si este artículo prohíbe que se juzgue con base en leyes privativas o por tribunales especiales, que existan fueros o que se paguen emolumentos que no sean compensación de servicios prestados o que no estén fijados en la ley, es precisamente porque cada una de estas situaciones es contraria al principio de la igualdad de las personas ante la ley.

Pero una cosa es el principio general de la igualdad de las personas ante la ley y otra son las prohibiciones específicas, las cuales no agotan el alcance general del principio en que se sustentan ni deben confundirse con el mismo. Es claro que el principio general se manifiesta en cada una de estas prohibiciones, pero no se puede reducir ni identificar sólo con ellas. Por esta razón, no podemos estar de acuerdo con el criterio de la Suprema Corte que hemos citado, en la parte en que afirma que:

La igualdad que consagra el citado precepto se refiere a un *aspecto específico*: el de la *jurisdicción*. Así, el artículo 13 constitucional proscribela aplicación de “leyes” que no sean generales, abstractas y permanentes; de tribunales distintos a los ordinarios creados por la ley con competencia genérica y jurisdicción diferente para las personas, en función de su situación social.<sup>31</sup>

Por el contrario, las prohibiciones específicas contenidas en el artículo 13 constitucional no se reducen sólo a la “igualdad de la jurisdicción”, como es el caso de la prohibición de gozar de fueros (entendidos como privilegios) o de emolumentos que no sean compensación por los servicios públicos o no estén fijados por la ley, que nada tienen que ver con la supuesta *igualdad de jurisdicción*; pero, además, tales prohibiciones no son sino expresiones específicas del principio general de la igualdad de las personas ante la ley, el cual tampoco puede quedar reducido a una mera *igualdad de jurisdicción*.

La llamada *igualdad de jurisdicción* no es sino la manifestación específica del principio general de la igualdad de las personas ante la ley en el campo del derecho procesal, en donde se le conoce como *igualdad de las partes en el proceso* o, más brevemente, *igualdad procesal*. Este último principio se encuentra reconocido en el artículo 3º del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual dispone: “En todo caso, debe observarse la norma tutelar de la igualdad de las partes en el proceso, de manera tal que su curso fuera el mismo aunque se invirtieran los papeles de los litigantes”. Aunque este principio también es reconocido por otros ordenamientos procesales civiles,<sup>32</sup> no tiene la misma aplicación en otras ramas procesales, como en el derecho

<sup>31</sup>*Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, tomo VI, septiembre de 1997, tesis aislada CXXXV/97, p. 204, “IGUALDAD. LAS GARANTÍAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL LA CONSAGRAN, EN EL ASPECTO JURISDICCIONAL, PROHIBIENDO LAS LEYES PRIVATIVAS, LOS TRIBUNALES ESPECIALES Y LOS FUEROS”.

<sup>32</sup>En sentido similar, el artículo 4º del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Tabasco establece: “El juzgador deberá dirigir y resolver el proceso con imparcialidad y con pleno respeto al principio fundamental de la igualdad de las partes en el proceso, de manera que su curso fuera el mismo aunque se invirtieran los papeles de los litigantes”.

procesal del trabajo y en el derecho procesal agrario. En relación con el proceso del trabajo, el Pleno de la Suprema Corte ha sostenido que en dicho proceso:

No puede operar el principio de igualdad procesal, como en otras materias, porque las partes que intervienen no se hallan en el mismo plano, de modo que lograr el equilibrio procesal a través de imponer menos cargas procesales a la parte trabajadora no implica violación de garantías individuales, porque ese trato desigual dimana del reconocimiento que hace el artículo 123 de la Constitución, que consagra los derechos mínimos de los trabajadores, que no pueden afectarse con un trato igual en el proceso donde intervienen partes desiguales.<sup>33</sup>

Por otro lado, la confusión en la que se incurre con mayor frecuencia consiste en equiparar la garantía de igualdad ante la ley con la garantía de no ser juzgado con base en leyes privativas, de manera que se afirma que mientras una ley tenga carácter general, abstracto e impersonal (es decir, en tanto no sea una ley privativa), respeta la garantía de igualdad. De este modo se confunde una de las prohibiciones específicas con el enunciado general. Un ejemplo podría aclarar la distinción. El artículo 74 del Código Fiscal de la Federación, que establece la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para condonar las multas fiscales, no es una ley privativa porque tiene carácter general, abstracto e impersonal. Sin embargo, como este precepto confiere a la autoridad fiscal una facultad completamente discrecional para condonar multas fiscales, sin precisar los supuestos ni las condiciones bajo las cuales debe hacerlo, sí puede ser contrario al principio de igualdad ante la ley, pues permite que dicha autoridad ejerza esa facultad sin bases objetivas y sin tener que respetar igualdad alguna.

En este sentido, la Suprema Corte ha considerado que el decreto presidencial de 30 de diciembre de 1992, que otorgó facilidades para la regularización de vehículos extranjeros, violó la garantía de igualdad ante la ley al limitar el beneficio que establece:

A un determinado número de sujetos, como son los propietarios de vehículos cuyas características precise la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin concederlo en forma genérica a todas aquellas personas que se encuentren en igualdad de circunstancias que los propietarios de vehículos que aparezcan en dicha relación.<sup>34</sup>

<sup>33</sup>Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo VI, noviembre de 1996, p. 139, tesis aislada PCXXXVI/96, “PERSONALIDAD. LA FACULTAD DE LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DE DECIDIR SOBRE ELLA CONFORME AL ARTÍCULO 693 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, NO ES VIOLATORIA DE LA GARANTÍA DE IGUALDAD PROCESAL”. El Pleno también ha afirmado que el artículo 748, fracción XII, de la Ley Federal del Trabajo, que faculta a las Juntas de Conciliación y Arbitraje para eximir al trabajador de la carga de la prueba y requerir al patrón para que exhiba los documentos que, de acuerdo con las leyes, tiene la obligación legal de conservar en la empresa, no viola la garantía de igualdad ante la ley, pues dicho precepto tiene como finalidad “restablecer el equilibrio entre las exigencias de justicia”. En la tesis se afirma que en el precepto legal citado “se colocan en el mismo supuesto normativo todos aquellos sujetos que sean iguales en su calidad de patrón, ocurriendo lo mismo con los sujetos que actúan en su calidad de trabajadores; por tanto, si el precepto impugnado otorga un trato desigual a los desiguales en una relación laboral, es decir, entre trabajadores y patrones, e igual a los iguales, patrones o trabajadores, entonces tal precepto no resulta violatorio del artículo 13 constitucional”. Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo I, mayo de 1995, p. 89, tesis aislada I/95, “TRABAJO, LEY FEDERAL DEL. EL ARTÍCULO 784, FRACCIÓN XII DE LA LEY DE LA MATERIA, NO VIOLA EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE IGUALDAD ANTE LA LEY”.

<sup>34</sup>*Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, tomo X, diciembre de 1992, p. 10, tesis aislada 2ª.XII/92, “VEHÍCULOS EXTRANJEROS. DECRETO DE TREINTA DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y UNO, MEDIANTE EL CUAL SE OTORGAN FACI-

El principio de igualdad ante la ley se dirige no sólo a los órganos jurisdiccionales para que respeten la igualdad de las partes en el proceso, o a las autoridades administrativas para impedir que otorguen privilegios o hagan discriminaciones que atenten en contra dicho principio; sino también al legislador para que no expida leyes que establezcan un trato desigual para personas que se encuentren en las mismas condiciones o que pertenezcan a la misma categoría, ni establezcan un trato igual para personas que se encuentren en condiciones muy distintas o pertenezcan a muy diferentes categorías.<sup>35</sup> El Pleno de la Suprema Corte de Justicia, con acierto, sostiene que:

El texto constitucional establece que todos los hombres son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión o cualquier otra circunstancia personal o social; [y que] el valor superior que persigue este principio consiste, entonces, en evitar que existan normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, propiciar efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica.<sup>36</sup>

### Leyes privativas

A la prohibición de que nadie puede ser juzgado por leyes privativas, inicialmente se le interpretó como si estuviera referida sólo a la materia penal. En la ejecutoria pronunciada el 24 de diciembre de 1917 por la Suprema Corte de Justicia, se sostuvo que eran leyes privativas “las penales dictadas especialmente para determinada persona, como aquellas que ponen precio a la cabeza de cierto individuo o establecen el procedimiento exclusivo para juzgarlo y condenarlo”.<sup>37</sup>

Posteriormente, la interpretación de la Suprema Corte se amplió para referirse a cualquier otro campo de aplicación del derecho. Asimismo, dicha interpretación se hizo más sistemática, en cuanto que consideró por leyes privativas aquellas que no

---

LIDADES PARA SU REGULARIZACIÓN, A LOS PROPIETARIOS DE. SU ARTÍCULO SEGUNDO, FRACCIÓN III, ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL”.

<sup>35</sup>Para un análisis de los conceptos igualdad ante la ley, igualdad en o de derechos, igualdad de oportunidades e igualdad de hecho, remitimos al excelente trabajo de Bobbio, *op. cit.*, nota 5, pp. 70-82.

<sup>36</sup>Tesis de jurisprudencia P/J.42/97 publicada en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo V, junio de 1997, p. 36, y en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, tomo III, pp. 239-240, “EQUIDAD TRIBUTARIA. IMPLICA QUE LAS NORMAS NO DEN UN TRATO DIVERSO A SITUACIONES ANÁLOGAS O UNO IGUAL A PERSONAS QUE ESTÁN EN SITUACIONES DISPARES”. El Pleno también ha señalado que, al consagrar el principio de igualdad, la Constitución “no prescribe que el legislador trate de manera igual a quienes se encuentren en situaciones diversas entre sí, lo que equivale a decir que en situaciones diversas el trato debe ser desigual, siguiéndose de ello que la desigualdad establecida por el legislador en determinados supuestos, es la vía de realización del principio constitucional de igualdad”. *Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo II, agosto de 1995, p. 72, tesis aislada PXL/95, “IGUALDAD, PRINCIPIO DE. EL ARTÍCULO 470, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE TAMAULIPAS NO ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL”.

<sup>37</sup>*Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo 1, p. 888, “LEYES PRIVATIVAS”.

tuviesen algunas de las tres grandes notas que caracterizan este tipo de normas jurídicas: es decir, *la generalidad, la abstracción y la impersonalidad*.<sup>38</sup> La tesis de jurisprudencia número 347, que hemos citado en la nota 2, contiene la interpretación fundamental sobre este tema, y por su utilidad nos permitimos transcribirla a continuación:

LEYES PRIVATIVAS. Es carácter constante de las leyes que sean de aplicación general y abstracta; es decir, que deben contener una disposición que no desaparezca después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano, sino que sobreviva a esta aplicación y se aplique sin consideración de especie o de persona a todos los casos idénticos al que previenen, en tanto no sean abrogadas. Una ley que carece de esos caracteres, va en contra del principio de igualdad, garantizado por el artículo 13 constitucional, y aun deja de ser una disposición legislativa, en el sentido material, puesto que le falta algo que pertenece a su esencia. Estas leyes pueden considerarse como privativas, tanto las dictadas en el orden civil como en cualquier otro orden, pues el carácter de generalidad se refiere a las leyes de todas las especies, y contra la aplicación de las leyes privativas protege el ya expresado artículo 13 constitucional.<sup>39</sup>

Son numerosas las leyes que han sido impugnadas por considerar que son privativas: la Ley Federal del Trabajo, el Código Fiscal de la Federación, la Ley del Impuesto al Activo, la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley de Instituciones de Fianzas, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, el Código Civil del Estado de Yucatán y la Ley de Prevención Social y Tratamiento de Menores del Estado de México, entre otros ordenamientos. En todos estos casos, la Suprema Corte ha sostenido que estas leyes no son privativas, porque no se refieren a personas nominalmente designadas ni limitan su aplicación a un caso específico, sino que tienen las características de abstracción, generalidad y permanencia, propias de las disposiciones legislativas. Estas leyes no son privativas sino *especiales*, que se aplican a una o varias categorías de personas relacionadas con hechos, situaciones o actividades específicas, pero que sí satisfacen los requisitos de abstracción, generalidad y permanencia.<sup>40</sup>

<sup>38</sup>Afirmaba Rousseau que: “cuando todo el pueblo estatuye sobre sí mismo, no se considera más que a sí propio y se forma una relación: la del objeto entero desde distintos puntos de vista, sin división alguna. *La materia sobre la cual se estatuye es general, como la voluntad que estatuye. A este acto se llamó una ley* [...] Cuando digo que el objeto de las leyes es siempre general, entiendo que aquéllas consideran a los ciudadanos en concreto y a las acciones en abstracto; jamás el hombre como un individuo ni a la acción en particular [...] Es evidente también que reuniéndose en la ley la universalidad (de la voluntad) y la del objeto, *lo que un hombre ordena, cualquiera que él sea, no es ley, como no lo es tampoco lo que ordena el mismo cuerpo soberano sobre un objetivo particular*. Esto es un decreto, no un acto de soberanía, sino de magistratura”, *op. cit.*, nota 2, pp. 69-71. Cursivas del autor.

<sup>39</sup>Véase *supra* nota 2. El propio Pleno también ha sostenido que la Ley Federal del Trabajo “no es una ley privativa, porque está formulada de un modo abstracto y general, para ser aplicada a un número indefinido de personas”. *Cfr.* tesis de jurisprudencia 305 del Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, tomo I, p. 363, “LEY FEDERAL DEL TRABAJO. NO ES PRIVATIVA”.

<sup>40</sup>En este sentido, el Pleno ha sostenido la tesis de jurisprudencia P/J.18/98, en la que precisa las diferencias entre las leyes privativas y las especiales. *Cfr.* *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo VII, marzo de 1998, p. 7 y *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, tomo I, pp. 402-403, “LEYES PRIVATIVAS. SU DIFERENCIA CON LAS LEYES ESPECIALES”.

Por último, conviene tener presente que la prohibición contenida en la parte inicial del artículo 13 se refiere a la *aplicación de leyes privativas*, por lo que es claro que el derecho fundamental que deriva de dicha parte, se infringe en el momento en que se aplique o se vaya a aplicar la ley. Sobre el particular, la Suprema Corte ha considerado que esta primera parte del artículo 13:

Se refiere a que las personas no pueden ser sentenciadas en aplicación de una ley que no sea de observancia general, y por tanto, para que se viole esa garantía constitucional es preciso que se aplique o trate de aplicarse una disposición que sólo se refiera a determinada persona especialmente.<sup>41</sup>

### Tribunales especiales

Por tribunales especiales se entiende aquellos órganos jurisdiccionales creados exclusivamente para conocer de determinados hechos y personas, por lo que, una vez que realizan el juzgamiento que les ha sido encomendado, se extinguen. Son tribunales que no son creados por la ley con carácter permanente y que no han sido establecidos previamente a que ocurran los hechos materia de su competencia; es decir, son los llamados tribunales *por comisión, extraordinarios o ex post factum*.<sup>42</sup> La anterior Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia había afirmado que por tribunales especiales:

Se entiende los que son creados exclusivamente para conocer, en un tiempo dado, de determinado negocio o respecto de ciertas personas, sin tener un carácter permanente y sin la facultad de conocer de un número indeterminado de negocios de la misma materia.<sup>43</sup>

Contra lo que pudiera parecer, dentro de la expresión tribunales especiales no quedan incluidos los tribunales que tienen competencia en determinadas materias, como los tribunales administrativos y los tribunales de trabajo, ya que todos ellos son tribunales creados por ley para conocer de un número indeterminado de asuntos, es decir, de todos aquellos que queden comprendidos dentro de su competencia específica. Por otro lado, si se toma en cuenta la creación creciente de tribunales especializados, en la actualidad resulta difícil aplicar la clasificación que distinguía entre tribunales ordinarios y tribunales especiales o especializados, según tuviesen competencia para conocer de la generalidad de los litigios o de sólo determinada clase de litigios, pues —con algunas escasas excepciones— casi todos los tribunales están deviniendo especializados.

<sup>41</sup>*Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo LXVI, vol. 1, p. 44, “LEYES PRIVATIVAS”.

<sup>42</sup>La anterior descripción de los tribunales especiales ha sido acogida por la Suprema Corte de Justicia en la tesis P CXXIX/2000, publicada con el rubro “CONSEJO DE MENORES DEL ESTADO DE MÉXICO. NO ES UN TRIBUNAL ESPECIAL DE LOS PROHIBIDOS POR EL ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XII, septiembre de 2000, p. 18.

<sup>43</sup>*Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo CXI, vol. 1, p. 432, “TRIBUNALES ESPECIALES”.



## Fueros y emolumentos

El artículo 13 estatuye que ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. La palabra fuero es una de las que tienen más significados en el lenguaje jurídico de ascendencia hispánica. En efecto, la palabra fuero tiene, entre otras, las siguientes acepciones:

1. Con ella se hacía referencia a las *compilaciones o conjuntos de leyes* dictadas en una época determinada, como es el caso del Fuero Juzgo, del Fuero Real, del Fuero de Castilla, etcétera;
2. También se designaba a *determinadas situaciones de privilegio*, derivadas del estatus y la condición social de las personas, como podían ser las exenciones de impuestos, el otorgamiento de gracias, mercedes u otros beneficios;
3. Asimismo, el fuero era el *conjunto de órganos jurisdiccionales* creados en beneficio de ciertas personas o corporaciones, de tal manera que éstas sólo podían demandar o ser demandadas ante los órganos jurisdiccionales creados en su beneficio, por lo que no estaban sujetas a la jurisdicción de los tribunales ordinarios. En este último sentido, entre los numerosos fueros que existieron durante la época virreinal, podemos mencionar el fuero monástico, que conocía de los asuntos civiles y penales de los eclesiásticos; el fuero mercantil, para las controversias en las que fuesen partes los comerciantes; el fuero de minería, para los litigios en que fuesen parte los mineros; el fuero de guerra, para los militares, etcétera. Es claro que los fueros que prohíbe el artículo 13 son los señalados en los incisos 2) y 3).<sup>44</sup>

Durante algún tiempo también se denominó “fuero constitucional” a la inmunidad que tienen los funcionarios federales con responsabilidad política, para no ser sometidos a proceso penal sin la autorización de la Cámara de Diputados. Así lo hacía el texto original del artículo 110 de la Constitución Política. Afortunadamente, a partir de la reforma constitucional de 1983 este uso inapropiado de la palabra fuero ha sido superado por la expresión más precisa de *inmunidad* y la de procedimiento de desafuero, por la de procedimiento para la *declaración de procedencia*. En caso de que la Cámara de Diputados decida retirar la inmunidad al funcionario acusado por la comisión de algún delito, se limitará a declarar que “ha lugar a proceder contra el inculpa-do” y no a desaforarlo, como se decía con anterioridad a la citada reforma de 1983.

Asimismo, el artículo 13 señala que ninguna persona o corporación puede gozar más *emolumentos* que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. El propósito del Constituyente es muy claro: prohibir que se puedan cubrir retribuciones a personas o corporaciones que no presten de manera efectiva un servicio,

<sup>44</sup>La Suprema Corte de Justicia ha considerado que la prohibición que el artículo 13 de la Constitución hace de los fueros se refiere al “establecimiento de jurisdicciones o esferas competenciales en función a la situación social de determinada persona o corporación”. *Cfr.* tesis aislada PCXXXVI/97, publicada con el rubro “FUERO. SU PROHIBICIÓN EN EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL IMPLICA LA PROSCRIPCIÓN DE JURISDICCIONES O ESFERAS COMPETENCIALES DISTINTAS, EN FUNCIÓN DE LA SITUACIÓN SOCIAL DE DETERMINADA PERSONA O CORPORACIÓN”, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo VI, septiembre de 1997, p. 204.

o que se paguen remuneraciones que no estén fijadas en la ley, es decir, en el presupuesto de egresos respectivo. En otros términos, el artículo 13 exige dos requisitos para que el Estado pueda pagar emolumentos o remuneraciones: que sean compensación o pago de servicios efectivos y que estén previstos en el presupuesto de egresos correspondiente. Es claro que estos dos requisitos se establecen como condiciones para que el Estado pueda cubrir las remuneraciones, con la finalidad esencial de evitar que haga pagos a quien no le presta efectivamente sus servicios. Por lo mismo, es evidente que estos dos requisitos no pueden ser invocados por el Estado para dejar de cumplir sus responsabilidades laborales (haberese o salarios caídos) o de otra índole, con mayor razón si le son ordenados por resolución de tribunal competente.<sup>45</sup>

### Tribunales militares

En el artículo 13 de la Constitución de 1857 se preveía que subsistía el llamado fuero de guerra “solamente para los delitos y faltas *que tengan exacta conexión* con la disciplina militar”; y que la ley fijaría los casos de excepción. Como habíamos expresado, los debates en el Congreso Constituyente de 1916-1917 sobre el artículo 13 se concentraron en el tema de los tribunales militares. Por un lado, la Comisión de Constitución propuso conservarlos, limitando su competencia a los delitos y faltas *contra* la disciplina militar, pero excluyendo de dicha competencia, en todo caso, a las personas que no pertenecieran al Ejército. Por su parte, Francisco J. Múgica formuló su voto particular en el que criticó la subsistencia del llamado fuero de guerra y señaló la conveniencia de abolirlo, para que en su lugar los tribunales ordinarios conocieran de los delitos contra la disciplina militar. Sin embargo, en el proyecto que sometió a la consideración del Congreso se limitó a sugerir que el llamado fuero de guerra sólo funcionara “cuando la nación se encuentre en estado de guerra o cuando el Ejército se halle en campaña en determinada región del país”.<sup>46</sup>

Seguramente este fue uno de los debates más interesantes y conviene recoger algunas de las afirmaciones de los constituyentes, porque ponen de manifiesto el sentido de las discusiones. Por ejemplo, Federico Ibarra se opuso al dictamen y cuestionó sus fundamentos. Frente a la afirmación de la Comisión de que el Ejército es el sostén de las instituciones, Ibarra expuso:

<sup>45</sup>Cfr. Tesis de jurisprudencia 58 del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, tomo III, p. 69, “MILITARES, CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO CONTRA LA ORDEN DE BAJA DE. EL PAGO DE HABERES DEJADOS DE PERCIBIR NO CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL”; y *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo LXXXI, p. 4600, “ESTADO PATRONO, RESPONSABILIDADES DEL (ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL)”; tomo LXXXV, p. 250, “SALARIOS CAÍDOS DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO”; tomo XCIV, p. 296, con el mismo rubro que la anterior, y tomo CXXI, p. 2734, “ESTADO. RESPONSABILIDAD PATRONAL DEL”.

<sup>46</sup>Cfr. *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922, tomo II, pp. 206 y 207; y Félix F. Palavicini, *Historia de la Constitución de 1917*, Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, 1980, tomo 1, p. 378.

Está enteramente probado y aceptado ya por todos los países democráticos, que el Ejército no es el sostén de las instituciones; es el pueblo, señores, son los ciudadanos todos. Aquél es un grave error que ha inducido a los Ejércitos en muchas ocasiones a considerarse el Estado, a considerarse la nación y han llegado al extremo de no respetar la voluntad popular, cuando ésta ha sido ejercida nombrando a sus gobernantes (semejante proposición) es lo más antidemocrático que puede haber.<sup>47</sup>

Esteban B. Calderón propuso que se independizara la justicia militar del Poder Ejecutivo y se le ubicara dentro del Poder Judicial federal. Hilario Medina cuestionó el militarismo, al que consideró “un padecimiento de las sociedades jóvenes, en virtud del cual un Ejército convertido en casta militar toma por asalto los poderes públicos y llena con sus personalidades todas las funciones orgánicas de una sociedad”. Afirmó que uno de los fines de la Revolución fue acabar con el militarismo y que, aun cuando el Congreso aprobara el dictamen, quedaría como un legado para las futuras generaciones la abolición definitiva del fuero de guerra.<sup>48</sup>

Finalmente, el artículo 13 fue aprobado por 122 votos contra 61. En su parte conducente, el texto aprobado del artículo 13 expresa: “subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar”. La primera parte del enunciado parecería contradecir la regla anterior de que ninguna persona o corporación puede tener fuero. Sin embargo, si se tienen en consideración los significados de la palabra fuero señalados en el apartado 4, es claro que los tribunales militares no lo constituyen porque su competencia se establece no sólo por un *criterio personal* (los miembros del Ejército) sino también por un *criterio material* (los delitos y las faltas contra la disciplina militar), y porque la idea y la razón de ser de los tribunales militares no debe sustentarse en el beneficio ni en el perjuicio de su jurisdicción para los miembros del Ejército, sino en la *especialidad* de su materia. En vez de un fuero, los tribunales militares constituyen una jurisdicción especializada.

Los tribunales militares sólo pueden conocer de los *delitos y faltas contra la disciplina militar*. Como ya ha quedado de manifiesto, el propósito evidente del Constituyente fue el de señalar el límite preciso a la jurisdicción militar, que constituye una excepción frente a la jurisdicción de los tribunales ordinarios, la cual es la regla general. El Constituyente, no obstante haber surgido de un movimiento armado, tuvo la gran visión de circunscribir lo militar a sus estrictos términos, por considerar, con acierto, que la fuerza de la sociedad reside en sus instituciones democráticas, particularmente en el sufragio libre de sus ciudadanos; que estas instituciones requieren, entre otras cosas, que la jurisdicción de los tribunales militares esté claramente delimitada y que en ningún caso se ejerza frente a personas ajenas al Ejército.

Las condiciones que delimitan la competencia de los tribunales militares son dos: que el delito sea cometido por un miembro del Ejército, y que infrinja la disciplina militar. En este sentido, la Suprema Corte sostuvo que:

<sup>47</sup>*Diario de los debates...*, *op. cit.*, *supra* nota 29, pp. 208 y 209; y Palavicini, *op. cit.*, *supra* nota 29, p. 380.

<sup>48</sup>*Diario de los debates...*, *op. cit.*, *supra* nota 29, pp. 213 y 215-217; y Palavicini, *op. cit.*, *supra* nota 29, p. 389-391.

No basta que un delito haya sido cometido por un individuo perteneciente al Ejército, porque si no afecta de manera directa la disciplina militar, ni constituye un delito cometido en ejercicio de funciones militares, o contra el deber o decoro militar, o contra la seguridad o existencia del Ejército, no puede caer bajo la competencia de los tribunales del fuero de guerra.<sup>49</sup>

La parte final del artículo 13 excluye, en forma categórica, cualquier posibilidad de que los tribunales militares enjuicien a personas ajenas al Ejército y ordena que cuando en un delito o falta del orden militar hubiese intervenido un civil, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda. La previsión del Constituyente es muy clara: partiendo del carácter limitado y excepcional de la competencia de los tribunales militares, excluye de ésta el caso en que en la comisión de un delito o falta contra la disciplina militar hubiese intervenido una persona que no pertenezca al Ejército.

Desde el punto de vista de los elementos personales, este caso se integra cuando en la comisión de un delito contra la disciplina militar intervienen uno o más militares y uno o más civiles. Este es el caso previsto en la parte final del artículo 13. La voluntad del Constituyente es inequívoca: de este caso no pueden conocer los tribunales militares, pues del mismo, en toda su integridad, deben conocer y resolver la “autoridad civil”, es decir, los tribunales ordinarios competentes. La interpretación de la Suprema Corte sobre esta última parte del artículo 13 no ha sido siempre la misma. En varias ejecutorias la Corte ha afirmado que los tribunales ordinarios deben conocer y resolver de los casos en que en un delito militar intervengan civiles, juzgando tanto a éstos como a los militares, pues no se puede dividir la continencia de la causa. Así ha expresado, entre otras cosas, que el espíritu del artículo 13:

Es que un mismo tribunal resuelva sobre la responsabilidad de los paisanos y de los militares, a fin de que no se divida la continencia de la causa, por lo que, aun cuando en el curso de la averiguación no se formulen conclusiones acusatorias contra los paisanos, debe continuar conociendo del proceso el juez civil, hasta fallar para que aquella continencia subsista.<sup>50</sup>

La propia Corte ha sostenido:

Que ni los antecedentes históricos del artículo 13 constitucional, ni las condiciones sociales reinantes cuando fue expedido, ni las ideas expuestas por los legisladores al expedirlo, ni la significación gramatical de las palabras de su texto, pueden autorizar la interpretación de que cuando en un delito militar estuviese complicado un paisano, las autoridades del fuero de guerra juzgarán a los miembros del Ejército y las autoridades civiles al paisano; y por tanto, son las autoridades civiles quienes deben conocer de un proceso militar en el que se encuentren inmiscuidos militares y paisanos.<sup>51</sup>

<sup>49</sup>*Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo VII, p. 1140, “DELITOS DEL FUERO DE GUERRA”.

<sup>50</sup>*Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo XII, p. 913, “ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL”.

<sup>51</sup>*Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo XI, p. 1392, “FUERO DE GUERRA”; en el mismo sentido, tomo VI, p. 90, “DELITOS DEL ORDEN MILITAR”; tomo XII, p. 535, “FUERO DE GUERRA”; tomo XXX, p. 1643, con el mismo rubro; Sexta Época, vol. 1, p. 75, “MILITARES, DELITOS COMETIDOS POR, EN LOS QUE INTERVIENEN CIVILES”.

Es claro que ésta es la interpretación correcta del artículo 13. Sin embargo, en otras ejecutorias la Suprema Corte ha aceptado que el caso previsto en la parte final del artículo 13 puede dividirse para que la autoridad civil conozca del proceso por lo que refiere al civil y los tribunales militares conozcan del proceso instruido a los militares.<sup>52</sup> Este criterio no tiene apoyo en el texto del artículo 13 ni en el propósito del Constituyente de delimitar con toda precisión la competencia de los tribunales militares; obedece más bien a la concepción de que éstos son un fuero, que es exactamente lo que prohíbe el propio artículo 13. De aplicarse este criterio, podría llevar al absurdo de que se dicten, para un mismo caso, sentencias contradictorias por los tribunales ordinarios y los tribunales militares.

Por esta razón, lo más pertinente es que la Suprema Corte de Justicia conserve y consolide la primera interpretación.

## Bibliografía

- BOBBIO, Norberto, *El tiempo de los derechos*, Madrid, Sistema, 1991.
- , *Igualdad y libertad*, trad. de Gregorio Peces-Barba, Barcelona, Paidós/Universidad Autónoma de Barcelona, 1993.
- BURGOA, Ignacio, *Las garantías individuales*, 36a ed., México, Porrúa, 2001.
- CORCUERA CABEZUT, Santiago, *Derecho constitucional y Derecho internacional de los derechos humanos*, México, Oxford University Press, 2002.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor (coord.), *México y las declaraciones de derechos humanos*, México, UNAM, 1999.
- IZQUIERDO MUCIÑO, Martha Elba, *Garantías individuales*, México, Oxford University Press, 2001.
- OVALLE FAVELA, José, *Garantías constitucionales del proceso*, 2a ed., México, Oxford University Press, 2002.
- PALAVICINI, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, 1980.
- PERELMAN, Ch., *De la justicia*, trad. de Ricardo Guerra, México, UNAM, 1964.
- ROUSSEAU, Jean Jacques, *El contrato social*, Enrique Azcoaga (trad.), Madrid, Sarpe, 1983.
- PÉREZ PORTILLA, Karla, *Principio de igualdad: alcances y perspectivas*, México, UNAM/Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2005.
- VALLARTA, Ignacio L., *Cuestiones constitucionales (Votos)*, México, Imprenta particular a cargo de A. García, 1894.
- ZARCO, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1957.

<sup>52</sup>Suplemento 1933 al Semanario Judicial de la Federación, p. 1195, “FUERO DE GUERRA”; Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, tomo XXVIII, p. 435, “FUERO DE GUERRA, COMPETENCIA DEL”; tomo CXXVI, p. 468, “MILITARES, DELITOS COMETIDOS POR, EN COPARTICIPACIÓN CON CIVILES. COMPETENCIA”; tomo LVII, p. 1036, “FUERO DE GUERRA, COMPETENCIA DEL”; Sexta Época, vol. I, la. parte, p. 122, “MILITARES, DELITOS COMETIDOS POR, EN LOS QUE INTERVIENEN CIVILES”.

## Artículo 13

Trayectoria constitucional

Texto original de la Constitución de 1917, aún vigente.

13



# Artículo 14

## Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

El principio de irretroactividad de la ley garantiza la certeza jurídica en torno a las leyes previamente existentes que deben aplicarse para juzgar un delito sin que leyes futuras puedan tener algún efecto sobre actos pasados de una persona. Asimismo, en dicho artículo constitucional se consagró la importancia de ser juzgado por tribunales competentes y que se apegaran a procedimientos previamente establecidos. Dicho principio ganó terreno en la legislación a partir de la Ilustración y su momento de mayor trascendencia fue quizás su asiento en los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 que, en su artículo 8º señaló que nadie podría ser juzgado sino en virtud de una ley establecida y promulgada con anterioridad al delito.<sup>1</sup> Más tarde, la Constitución de Cádiz asentó también que ningún español podría ser juzgado por ninguna comisión sino por el tribunal competente determinado con anterioridad por la ley.<sup>2</sup> Con esto se garantizaba que las faltas fueran juzgadas por leyes y tribunales previos que tuvieran reglas claras para juzgar un hecho. Con ello, la casuística imperante en el antiguo régimen fue perdiendo terreno.

No obstante, ni la mencionada Constitución ni los textos constitucionales mexicanos de inicios del siglo XIX fueron muy precisos en esta materia, será sólo con la promulgación del Acta Constitutiva de la Federación de 1824 que se haga explícita la limitante de irretroactividad. Dicho documento, en su artículo 19, estableció que nadie podría ser juzgado en los estados o en los territorios de la Federación “sino por leyes dadas y

<sup>1</sup>Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789, artículo 8º, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/22/pr/pr19.pdf>.

<sup>2</sup>Constitución Política de la Monarquía Española, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf>.

14

## Sumario Artículo 14

Introducción histórica	
<b>Luis René Guerrero Galván</b> y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	791
Texto constitucional vigente. . . . .	794
Comentario	
<b>Miguel Carbonell</b> y <b>Eduardo Ferrer Mac-Gregor</b>	
Introducción . . . . .	795
Irretroactividad de la ley . . . . .	795
Garantía de audiencia . . . . .	803
La exacta aplicación de la ley en materia penal. El párrafo tercero del artículo 14 constitucional establece el principio de legalidad en materia penal. . . . .	820
Reserva de ley . . . . .	821
Taxatividad. . . . .	825
Prohibición de analogía . . . . .	829
El derecho a la legalidad en materia civil . . . . .	831
Bibliografía . . . . .	835
Trayectoria constitucional . . . . .	837



tribunales establecidos antes del acto por el cual se le juzgue”.<sup>3</sup> Por lo tanto, se ordenó: “quedan para siempre prohibidos todo juicio por comisión especial y toda ley retroactiva”. Con esta determinación los federalistas de la primera República marcaron distancia con el pasado virreinal. La Constitución Federal de 1824 retomó lo señalado en el Acta Constitutiva por lo que en su artículo 148 ordenó que se prohibía todo juicio por comisión y toda ley retroactiva.<sup>4</sup> A partir de este momento se consideró un derecho de los mexicanos el no ser juzgado de forma retroactiva ni por comisiones o tribunales especiales. Así se conservó en las Leyes Constitucionales de 1836, que ordenó que los tribunales encargados de juzgar serían sólo los establecidos por la Constitución.<sup>5</sup> Unos años más tarde, el Proyecto de reformas a dichas leyes complementó lo señalado en el mencionado texto, añadiendo que toda sentencia pronunciada contra ley expresa o que faltara a los trámites y formalidades esenciales que arreglaran el proceso, serían nulas y de ningún valor, además de hacer responsable de ella a los ministros y jueces que la hubieran dado.<sup>6</sup>

Para la década de 1840 el derecho de no ser juzgado por leyes retroactivas era ya un hecho. Tanto el segundo Proyecto de Constitución Política, como las Bases Orgánicas, ambos textos de 1842, hicieron referencia a la materia. Nuevos aspectos se añadieron sólo en el Estatuto Orgánico Provisional de 1856, en el cual se señaló que a nadie se le podría imponer una pena sino por la autoridad judicial competente, “en virtud de ley anterior al acto prohibido y previas las formalidades establecidas por las mismas para todos los procesos”.<sup>7</sup> Un año más tarde la importancia de dicho artículo era tal que se consagró en el artículo 14 de la Constitución de 1857, texto constitucional de gran relevancia en el siglo XIX y que condensó gran parte de los avances en materia legislativa hasta entonces. El texto constitucional quedó de la siguiente forma: “No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado, sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él, por el tribunal que previamente haya establecido la ley”.<sup>8</sup>

A pesar de que la Constitución tuvo algunas limitantes durante la instauración del Segundo Imperio, el propio Maximiliano, entonces emperador, protegió el derecho del que hemos venido hablando. En el artículo 60 de su Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, por ejemplo, determinó que nadie podría ser detenido sino por mandato de autoridad competente; mientras que en el artículo 62 ratificó que nadie sería

<sup>3</sup>Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, 1824, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/acta1824.pdf>.

<sup>4</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.

<sup>5</sup>Leyes Constitucionales, 1836, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

<sup>6</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo I: “Textos previos, comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 1-15”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 961.

<sup>7</sup>Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, 1856, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1856.pdf>.

<sup>8</sup>Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

sentenciado más que por leyes anteriores al hecho por el cual se le estuviera juzgando.<sup>9</sup> El fin del Segundo Imperio, en 1867, trajo consigo la restauración de la República y la entrada en todo su vigor, nuevamente, de la Constitución del 57. El texto del artículo constitucional prácticamente se mantuvo y se ratificó nuevamente en 1916 en el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza. En esta ocasión se elaboraron algunas modificaciones que ampliaron el alcance del mismo. Se añadió, por ejemplo, que nadie podría ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino por juicio seguido ante tribunales previamente establecidos en el que se cumplirían las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. Se acordó, asimismo, que estaría prohibido en los juicios criminales imponer, “por simple analogía”, pena alguna que no estuviera decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se tratara.<sup>10</sup> Con estos añadidos el artículo 14 ganó mayor peso acentuando la importancia de la legalidad de los tribunales y los procesos, y alejando, además, todo rastro casuístico de los procesos penales. Este texto pasó prácticamente íntegro a la Constitución promulgada en febrero de 1917.

<sup>9</sup>Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, título XV, “De las garantías individuales”, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1865.pdf>.

<sup>10</sup>*Derechos del pueblo mexicano...*, op. cit., p. 964.

## Artículo 14

Texto constitucional vigente

- 14 *Artículo 14.* A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.
- Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.<sup>11</sup>
- En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.
- En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

<sup>11</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 09-12-2005.

## Artículo 14

Comentario por **Miguel Carbonell** y **Eduardo Ferrer Mac-Gregor**

### Introducción

14

En virtud de que el contenido del artículo 14 constitucional se divide en cuatro distintos párrafos y de que cada uno de ellos contiene aspectos sustantivos de la mayor importancia para la comprensión global del sistema jurídico mexicano, hemos dividido el presente comentario en el mismo número de apartados principales, cada uno de ellos dedicado al análisis de los párrafos del artículo 14 según el orden de aparición que guardan en el texto constitucional.

### Irretroactividad de la ley

El principio de irretroactividad de la ley es uno de los más clásicos de todos los ordenamientos jurídicos modernos. Refleja una aspiración típica de la seguridad jurídica: el hecho de que sepamos a qué leyes atenemos sin que en el futuro un cambio de las mismas pueda afectar a los actos que ya hemos realizado. En este sentido, la irretroactividad busca preservar el carácter previsible del ordenamiento y fijar temporalmente las “reglas del juego”, de forma que un cambio en las mismas no pueda aplicarse hacia el pasado.

La prohibición de retroactividad está presente en el derecho moderno desde los inicios del pensamiento de la Ilustración, que en éste como en tantos otros campos hizo aportaciones decisivas para el entendimiento contemporáneo del derecho. La Declaración francesa de 1789 establecía en su artículo 8º que: “Nadie puede ser castigado sino en virtud de una ley establecida y promulgada con anterioridad al delito” y la Declaración de 1973 iba aún más lejos al precisar que: “La ley que castigase delitos cometidos antes de su existencia sería una tiranía; el efecto retroactivo dado a la ley sería un delito”.

El principio de irretroactividad está previsto en el artículo 14 párrafo primero constitucional de la siguiente forma: “A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”.

De este párrafo tan breve deriva sin embargo una compleja problemática, en parte propiciada por su mala redacción. En efecto, la Constitución establece la prohibición de “dar efecto” retroactivo, con lo cual da a entender que una ley retroactiva puede expedirse por el Congreso; lo que no podrá hacerse es aplicarla. Pero entonces, ¿para

qué permite la Constitución una ley que ella misma prohíbe aplicar? Parece un sinsentido y seguramente lo es. Corresponde sin embargo a los juristas hacer una interpretación adecuada del sentido de la norma.

La Suprema Corte ha percibido con mucha claridad el problema al que se acaba de hacer referencia y en una tesis ha sostenido la distinción entre la “retroactividad de la ley” y su “aplicación retroactiva”. El texto de la tesis es el siguiente:

RETROACTIVIDAD DE LA LEY. ES DIFERENTE A SU APLICACIÓN RETROACTIVA. El análisis de retroactividad de las leyes conlleva el estudio de los efectos que una precisa hipótesis jurídica tiene sobre situaciones jurídicas concretas o derechos adquiridos por los gobernados con anterioridad a su entrada en vigor; verificándose si la nueva norma desconoce tales situaciones o derechos, es decir, ante un planteamiento de esa naturaleza el órgano de control de constitucionalidad se pronuncia sobre si una determinada disposición de observancia general obra sobre el pasado, desconociendo las mencionadas situaciones o derechos, lo que implica juzgar sobre el apego de un acto materialmente legislativo a lo dispuesto en el artículo 14, párrafo primero, constitucional, en cuanto a que las leyes no deben ser retroactivas. A diferencia de lo anterior, el análisis sobre la aplicación retroactiva de una ley no implica el estudio de las consecuencias que ésta, por sí sola, tiene sobre lo sucedido en el pasado, sino verificar si la aplicación concreta que de una hipótesis normativa realiza una autoridad, a través de un acto materialmente administrativo o jurisdiccional, se lleva a cabo dentro de su ámbito temporal de validez, es decir, sin afectar situaciones jurídicas concretas o derechos adquiridos por el gobernado con anterioridad a la entrada en vigor de la disposición aplicada lo que de no ocurrir, implicaría una aplicación incorrecta de la ley, mas no la retroactividad de ésta. Amparo directo en revisión 479/2000. Amelia Ocegüera Vázquez. 19 de mayo del año 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina. Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo XII, agosto de 2000, Tesis: 2a. CXI/2000, p. 376.

Otra cuestión interesante que suscita el texto del artículo 14 párrafo primero, es la que tiene que ver con la retroactividad en perjuicio, que es a la que se refiere la Constitución. Haciendo sin embargo una interpretación *a contrario sensu* podemos decir que la aplicación retroactiva favorable sí que está permitida; es más, dicha aplicación es obligatoria en ciertos supuestos, como por ejemplo en materia penal cuando un tipo penal es derogado o cuando se reduce la extensión de una sanción jurídico-penal prevista para un cierto delito.

Hay otras dos cuestiones interesantes sobre la prohibición de retroactividad de las que conviene dar cuenta; la primera es qué sucede con las conductas que se venían realizando durante un tiempo por una persona y que no estaban reguladas jurídicamente cuando el legislador decide regularlas, de forma que, por ejemplo, ya no se le permite a esa persona seguir realizando la conducta en cuestión. ¿Hay aplicación retroactiva en ese caso? La segunda cuestión interesante tiene que ver con las excepciones que se pueden dar a la prohibición de retroactividad o, mejor dicho, a los supuestos en los que dicha prohibición no es aplicable.

Por lo que hace al primer asunto, supongamos que se parte de una situación de “libertad no regulada”: una persona actúa de determinada manera sin que su conducta esté permitida o prohibida por el ordenamiento; sencillamente se trata de una conducta que no es “jurídicamente relevante”. ¿Qué sucede cuando el legislador prohíbe realizar dicha conducta o cuando le exige una serie de requisitos para poder llevarla a cabo? ¿Se genera en ese caso una aplicación retroactiva de la nueva regulación, violándose de esa forma el artículo 14 constitucional? La respuesta, de nuevo, hay que buscarla en la jurisprudencia, que no es unánime al resolver la cuestión.

Según algunos criterios jurisprudenciales, la nueva regulación de una actividad que hasta entonces no estaba contemplada en ningún sentido por el ordenamiento jurídico no puede afectar las situaciones hasta entonces existentes, ya que el individuo en cuestión obraba en “uso de un derecho”, por decirlo así. Éste es el criterio que se contiene en la siguiente tesis, que se transcribe solamente en la parte conducente:

RETROACTIVIDAD EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y FISCAL [...] Por consiguiente, la ausencia de normas limitadoras de la actividad del individuo configura un derecho respetable por las autoridades, aún por el propio legislador cuya vigencia desaparecerá hasta que surja la norma legislativa al respecto. Es decir, antes de la prevención legislativa, el derecho estriba en poder obrar sin taxativas; después de ella, el derecho está en obrar conforme a tal prevención, pues mientras las autoridades sólo pueden hacer todo lo que la ley les faculta, el gobernado puede hacer todo lo que dicha ley no le prohíbe. Establecido que la ausencia de normas legislativas configura para el gobernado el derecho de obrar libremente, y que tal derecho también es tutelado por el orden jurídico, porque todo lo no prohibido por las normas legales ni sujeto a determinadas modalidades, le está por ellas permitido, tiene que admitirse que el surgimiento de una ley que regule una situación hasta entonces imprevista legislativamente, sólo puede obrar hacia el futuro, ya que de lo contrario estaría vulnerado el artículo 14 constitucional, que estatuye que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, vol. XCVIII, p. 50.

Con respecto a la segunda cuestión problemática a la que hacíamos referencia, es decir, la de las excepciones al principio de no retroactividad, hay que señalar preliminarmente dos aspectos: *a)* el texto del artículo 14 constitucional no señala ninguna excepción a la prohibición de aplicar retroactivamente una norma; *b)* la jurisprudencia sin embargo ha ido perfilando una serie de casos en los que entiende que no se presenta dicha aplicación retroactiva.

Vamos a ver en qué casos la jurisprudencia ha entendido que no se producen efectos retroactivos.

A. En primer lugar, no se vulnera el artículo 14 párrafo primero cuando lo que se aplica hacia el pasado es el propio texto constitucional, luego de haber sido reformado. Así lo establece la siguiente tesis:

RETROACTIVIDAD DE LA LEY, PRECEPTOS CONSTITUCIONALES NO SON IMPUGNABLES POR. Las leyes retroactivas, o las dicta el legislador común o las expide el Constituyente al establecer los

preceptos del Código Político. En el primer caso, no se les podrá dar efecto retroactivo, en perjuicio de alguien, porque lo prohíbe la Constitución; en el segundo, deberán aplicarse retroactivamente, a pesar del artículo 14 constitucional, y sin que ello importe violación de garantía individual alguna. En la aplicación de los preceptos constitucionales hay que procurar armonizarlos, y si resultan unos en oposición con otros, hay que considerar los especiales como excepción de aquéllos que establecen principios o reglas generales. El legislador constituyente en uso de sus facultades amplísimas, pudo, por altas razones políticas, sociales o de interés general, establecer casos de excepción al principio de no retroactividad y cuando así haya procedido, tales preceptos deberán aplicarse retroactivamente. Para que una ley sea retroactiva, se requiere que obre sobre el pasado y que lesione derechos adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores, y esta última circunstancia es esencial. *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985*, Pleno, parte VIII, Sección Común, p. 420.

B. Un segundo supuesto de no retroactividad se da en las leyes procesales; es decir, en virtud de que los procesos judiciales se van dando por etapas, la jurisprudencia sostiene que no se presentan derechos adquiridos para todas las etapas, sino solamente para las que ya han empezado o las que ya han terminado. Así lo señalan las siguientes tesis:

**RETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS PROCESALES.** Para que una ley se considere retroactiva se requiere que obre sobre el pasado y que lesione derechos adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores, lo que no sucede con las normas procesales. En efecto, se entienden como normas procesales aquellas que instrumentan el procedimiento; son las que establecen las atribuciones, términos y los medios de defensa con que cuentan las partes para que con la intervención del Juez competente, obtengan la sanción judicial de sus propios derechos, esos derechos nacen del procedimiento mismo, se agotan en cada etapa procesal en que se van originando y se rigen por la norma vigente que los regula; por lo tanto, si antes de que se actualice una etapa del procedimiento, el legislador modifica la tramitación de ésta, suprime un recurso, amplía un término o modifica lo relativo a la valoración de las pruebas, no puede hablarse de aplicación retroactiva de la ley, pues no se priva, con la nueva ley, de alguna facultad con la que ya se contaba, por lo que debe aplicarse esta última. *Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo V, abril de 1997, Tesis: I.8o.C. J/1, p. 178.

**RETROACTIVIDAD INEXISTENTE EN MATERIA PROCESAL.** Las leyes del procedimiento no pueden producir efectos retroactivos, dado que los actos de esa naturaleza, se rigen por las disposiciones vigentes en la época en que tuvieron verificativo, por tanto, si los artículos transitorios del decreto que contiene reformas a una ley procesal, no precisan la manera de aplicarla a los asuntos que se encuentran en trámite, deberá atenderse al estado en que se encuentre cada expediente en particular y así determinar si es jurídicamente posible la aplicación de las reformas, atendiendo específicamente a la verificación de los actos de procedimiento, ya que sólo pueden aplicarse esas reformas a los actos procesales que se verifiquen a partir de la vigencia de las mismas, pues los emitidos necesariamente debieron observar las disposiciones legales vigentes en la fecha de su emisión sin poder acatar por lógica, las reformas que a esa época no cobraban aplicabilidad. De no ser así se cometería el error de exigir, en base a las reformas, que los actos procesales cumplieran con los re-

quisitos que no les eran impuestos por la ley anteriormente vigente. Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tomo 72, diciembre de 1993, Tesis: XVI.1o. J/15, p. 89.

IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY. ESTE PRINCIPIO NO OPERA TRATÁNDOSE DEL INICIO DEL CÓMPUTO DEL PLAZO PARA LA PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 108, FRACCIÓN VI, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, CUANDO LA VÍCTIMA FUERE MENOR DE EDAD RESPECTO DE LOS DELITOS TIFICADOS EN EL LIBRO SEGUNDO, TÍTULOS QUINTO Y SEXTO, DEL PROPIO CÓDIGO. Si bien es cierto que el artículo 14, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, también lo es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de rubro: “RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES PROCESALES. NO EXISTE POR REGLA GENERAL”, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, tomo I, primera parte-1, enero a junio de 1988, p. 110, estableció que una ley procesal está formada, entre otras cosas, por normas que otorgan facultades que dan la posibilidad jurídica a una persona de participar en cada una de las etapas que conforman el procedimiento y, al estar regidas esas etapas por las disposiciones vigentes en la época en que van naciendo, no puede existir retroactividad mientras no se prive de alguna facultad con que ya se contaba. En ese sentido, al ser la prescripción de la acción penal una institución jurídica de carácter procesal, tratándose del inicio del cómputo de su plazo, establecido en el artículo 108, fracción VI, del Código Penal para el Distrito Federal —cumplidos 18 años—, respecto de los delitos tipificados en el libro segundo, títulos quinto y sexto del propio código, cuando la víctima fuere menor de edad, no opera el principio de irretroactividad de la ley. Lo anterior, toda vez que para esta institución no rige el principio *tempus regit actum*, es decir, en el caso no será aplicable la ley que estaba vigente al momento de los hechos y, por ello, el legislador, dada la gravedad y naturaleza de la conducta, puede ampliar los plazos de la prescripción; de ahí que si durante el transcurso en que se consuma el plazo para la prescripción de la acción penal, la norma que la prevé es reformada para ampliarlo —como ocurrió con la fracción VI del mencionado artículo 108, adicionada el 22 de julio de 2010—, ese cambio es aplicable al momento de decidir sobre el tema, pues al encontrarse la acción delictiva en vías de prescripción, el activo sólo tiene una expectativa de derecho y, en ese tenor, al no haberse materializado el derecho en sí, se encuentra propicio a futuras regulaciones que se introduzcan, en tanto que las meras expectativas no constituyen la propiedad de un derecho adquirido, sino que se considera un germen de derecho que, para desarrollarse, necesita la realización de acontecimientos ulteriores. Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo III, Libro 19, junio de 2015, tomo 2, Tesis: I.6o.P63 P (10a.), p. 2246.

C. Tampoco, en principio, la aplicación de la jurisprudencia puede configurar una vulneración del artículo 14 párrafo primero. En este caso, los tribunales federales entendían que la aplicación de la jurisprudencia no puede violar el principio de no retroactividad, ya que la jurisprudencia es la mera interpretación de la ley, no la ley misma, de forma que no puede crear, modificar o adicionar derechos y obligaciones en una determinada relación jurídica. El criterio tradicional sobre este punto, que como luego veremos ha sido afortunadamente matizado o enriquecido por una tesis más reciente, es el siguiente:



JURISPRUDENCIA, CONCEPTO DE LA. SU APLICACIÓN NO ES RETROACTIVA. Es inexacto que al aplicarse jurisprudencia surgida con posterioridad a la comisión del delito y a la ley entonces vigente, se viole en perjuicio del acusado el principio jurídico legal de irretroactividad, pues la jurisprudencia no constituye legislación nueva ni diferente sino sólo es la interpretación correcta de la ley que la Suprema Corte de Justicia efectúa en determinado sentido y que se hace obligatoria por ordenarlo así disposiciones legales expresas, de suerte que su aplicación no es sino la misma de la ley vigente en la época de realización de los hechos que motivaron el proceso penal. *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, tomo I, primera parte, p. 110.

En la actualidad, el criterio que rige respecto a este tema, a la luz de la Ley de Amparo de 2013, establece que si la autoridad responsable al resolver lo hace con base en un criterio jurisprudencial que le era obligatorio y, posteriormente, éste se modifica o sustituye, el Tribunal Colegiado de Circuito, en amparo directo, no puede aplicar retroactivamente el nuevo criterio en perjuicio de persona alguna:

IRRETROACTIVIDAD DE LA JURISPRUDENCIA. SI LA AUTORIDAD RESPONSABLE AL RESOLVER LO HACE CON BASE EN UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL QUE LE ERA OBLIGATORIO Y, POSTERIORMENTE, ÉSTE SE MODIFICA O SUSTITUYE, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, EN AMPARO DIRECTO, NO PUEDE APLICAR RETROACTIVAMENTE EL NUEVO CRITERIO EN PERJUICIO DE PERSONA ALGUNA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 217, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). El último párrafo del artículo 217 de la Ley de Amparo, vigente a partir del 3 de abril de 2013, establece: “La jurisprudencia en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”. Dicha hipótesis no puede interpretarse de la misma forma que el principio de irretroactividad de las leyes, porque ello se traduciría en que ninguna jurisprudencia pudiera aplicarse a situaciones de hecho anteriores a su creación, lo que reñiría con su naturaleza que es el interpretar o suplir la laguna de la ley a partir del examen de constitucionalidad de un caso concreto pretérito, y cuya finalidad es que se observe tanto para los supuestos de hecho ocurridos antes como después de su surgimiento. Luego, la prohibición de que la jurisprudencia no se aplique en perjuicio de persona alguna, debe entenderse, tratándose del juicio de amparo directo, dirigida a los Tribunales Colegiados de Circuito que, al resolver los juicios de amparo, se les presenta la siguiente problemática: La autoridad responsable ha resuelto conforme a una jurisprudencia, que al momento de fallar le resultaba obligatoria a ella y al Tribunal Colegiado de Circuito que eventualmente conocería del amparo directo; empero, en el posterior momento en que el segundo tiene que resolver, dicha jurisprudencia fue modificada o sustituida, y conforme a ella, el acto reclamado sería inconstitucional, a pesar de que la norma interpretada por ambas jurisprudencias siguiere siendo la misma. Se presenta así lo que pudiéramos denominar un conflicto de jurisprudencias en el tiempo y surge la interrogante de ¿cuál de ellas habrá de aplicar el Tribunal Colegiado para resolver el juicio de amparo? En observancia al precepto citado, tendrá que aplicar el primer criterio jurisprudencial, porque si al momento en que la autoridad responsable lo aplicó, era obligatorio tanto para ella como para dicho Tribunal Colegiado, las partes adquirieron la certeza jurídica de que, ordinariamente, no había posibilidad de que la constitucionalidad de ese fallo, al menos en esa época, pudiese ser examinada sino a la luz de ese primer criterio. Por consiguiente, aplicar el segundo criterio jurisprudencial atenta contra esa certeza e infringiría la garantía de segu-

ridad jurídica, que es lo que la prohibición citada busca evitar. Por el contrario, si al decidir la responsable: 1) no existe criterio jurisprudencial alguno que la constriña a resolver en determinado sentido; o, 2) existiendo, no obliga al Tribunal Colegiado de Circuito que eventualmente habrá de fallar el amparo directo, sino que la jurisprudencia que sí obliga a éste surge hasta que debe resolver; entonces al aplicarlo no desacata la prohibición de no aplicar la jurisprudencia retroactiva en perjuicio de persona alguna. Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, publicada el 2 de mayo de 2014, Tesis: II.1o.T.2 K (10a.)

Junto a los supuestos en que no se vulnera el principio de retroactividad, la jurisprudencia también se ha encargado de precisar otros extremos del alcance práctico del artículo 14 párrafo primero. Así por ejemplo, la jurisprudencia señala que se puede aplicar de forma retroactiva una ley en materia penal cuando favorezca a una persona:

RETROACTIVIDAD DE LA LEY PENAL MÁS BENÉFICA. Si bien es cierto que de acuerdo con el principio de irretroactividad de la ley que consagra el artículo 14 constitucional, la ley sustantiva penal sólo es aplicable durante su vigencia temporal, también lo es que la no retroactividad de la ley tiene una excepción en el principio de aplicación de la ley posterior más benigna, entendiéndose por ésta, la más favorable en sus efectos al delincuente. Sexta Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, tomo Segunda Parte, CI, p. 50.

RETROACTIVIDAD DE LA LEGISLACIÓN PENAL. EN LO QUE FAVOREZCA AL REO DEBE APLICARSE LA. Si bien el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone, que a ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, también debe entenderse tal precepto en el sentido de que si es en beneficio del reo, se debe aplicar la nueva legislación; en tales circunstancias, el Decreto que Reforma Adiciona y Deroga diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 10 de enero de 1994 y con vigencia a partir del primero de febrero siguiente, atento a lo preceptuado por el artículo Tercero Transitorio del Decreto citado, permite que se tenga en consideración lo ordenado por el artículo 56 del Código Punitivo en cuestión, el cual fija la aplicación de la legislación más benéfica, lo que lleva a estimar que debe tenerse en consideración la nueva legislación y no la vigente al momento en que sucedieron los hechos, por lo que de todo se colige que la aplicación retroactiva de la ley en beneficio de todo sentenciado resulta ser obligatorio para las autoridades judiciales, en su caso acorde con la legislación penal ordinaria. *Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo 86-1, febrero de 1995. Octava Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis XXI.1º. J/17. p. 55.

Asimismo, la jurisprudencia federal ha determinado que la aplicación retroactiva de la ley en materia penal cuando ésta sea más favorable, es una garantía que tiene un ámbito de protección más allá de la aplicación del derecho penal sustantivo, pues opera también respecto de las consecuencias jurídicas derivadas del proceso penal. Así, por ejemplo, si determinado tipo penal por el que se condenó a una persona fue derogado, procede la destrucción de la ficha señalética y de los antecedentes penales

respectivos, ya que dicha conducta dejó de ser relevante para el derecho penal y para la potestad punitiva del Estado:

FICHA SIGNALÉTICA Y ANTECEDENTES PENALES. CONFORME AL PRINCIPIO DE RETROACTIVIDAD EN BENEFICIO DEL REO PROCEDE SU DESTRUCCIÓN SI LA PORCIÓN NORMATIVA QUE PREVEÍA EL TIPO PENAL POR EL QUE SE CONDENÓ AL SENTENCIADO FUE DEROGADA. La garantía constitucional de retroactividad de la ley penal en beneficio del reo, por regla general, no opera cuando existe cosa juzgada, esto es, cuando ya hay sentencia ejecutoriada, incluso, cuando la pena impuesta ya se ejecutó o se declaró prescrita, esto es así, porque de conformidad con el artículo 80 de la Ley de Amparo, el juicio constitucional condiciona su procedencia a la posibilidad de que la sentencia que se dicte produzca la restitución al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, volviendo las cosas al estado en que se encontraban antes de la conculcación, lo que no se cumpliría cuando existe sentencia ejecutoriada en la que se declaró la plena responsabilidad y se extinguió la pena impuesta. Sin embargo, esta garantía tiene un ámbito de protección más allá de la aplicación del derecho penal sustantivo (demostración del delito y ejecución de la pena), esto es, también opera respecto de las consecuencias jurídicas derivadas del proceso penal que inciden en la esfera de derechos del gobernado, las cuales no pueden quedar incólumes. En este sentido, si la porción normativa que preveía el tipo penal por el que se condenó al sentenciado fue derogada, dejó de ser relevante para el derecho penal y para la potestad punitiva del Estado, lo que beneficia a quienes fueron sentenciados y se les tuvo por extinguida la pena impuesta, aun al existir cosa juzgada; por ende, procede la destrucción de la ficha signalética y de los antecedentes penales derivados del proceso en virtud de que al no existir como delito la conducta, sus consecuencias deben correr la misma suerte; máxime que no se trata de una “simple medida administrativa”, ya que si bien no es una pena técnicamente hablando, ni participa de las características de ser pena infamante y trascendental, lo cierto es que en nuestro medio social y cultural se les considera un medio informativo de la conducta ilícita del inculpaado que trasciende a su esfera jurídica, pues el conocimiento de su contenido por los ciudadanos, produce el mismo impacto que una pena privativa de derechos, ya que tienen un efecto estigmatizante, dado que quien es identificado queda inhabilitado, de hecho, para cargos privados y se convierte en un ciudadano de segundo orden, pues se ataca en forma directa su honra y fama, cuya secuela trasciende, negativamente, en su esfera jurídica. Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, marzo de 2012, tomo 2, Tesis: I.6o.P6 P (10a.), p. 1140.

Como puede verse, el principio de no retroactividad establecido por el artículo 14 párrafo segundo ha dado lugar a una variada casuística, debido en muy buena medida al carácter indeterminado y abierto de la propia disposición, que adoptando una redacción típica del llamado “constitucionalismo de principios” se manifiesta a través de una norma incompleta; es decir, el artículo 14 párrafo primero establece la consecuencia (no podrán aplicarse de forma retroactiva las leyes), pero no el supuesto de su propia aplicación (no define cuándo una norma es retroactiva ni qué se debe entender por aplicación retroactiva). En virtud de esa indeterminación del supuesto, la jurisprudencia ha tenido que ir delimitando las cuestiones básicas en torno a la no retroactivi-

dad, comenzando por concretar nada menos que el supuesto —es decir, la situación fáctica— en el que el artículo 14 párrafo primero tiene aplicabilidad.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido respecto a la prohibición de retroactividad de la ley penal, en la resolución de fondo del caso Mohamed contra Argentina, de 23 de noviembre de 2012 (tal como ya lo había hecho en las resoluciones de fondo de los casos “Baena Ricardo y otros contra Panamá”, de 2 de febrero de 2001, y “Ricardo Canese contra Paraguay”, de 31 de agosto de 2004), que:

131. Asimismo, la Corte ha sostenido que la calificación de un hecho como ilícito y la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta del sujeto al que se considera infractor. De lo contrario, los particulares no podrían orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto, en el que se expresan el reproche social y las consecuencias de este. El Tribunal también ha indicado que el principio de irretroactividad tiene el sentido de impedir que una persona sea penada por un hecho que cuando fue cometido no era delito o no era punible o perseguible.

132. La Corte ha enfatizado que corresponde al juez penal, en el momento de la aplicación de la ley penal, atenerse estrictamente a lo dispuesto por ésta y observar la mayor rigurosidad en el adecuamiento de la conducta de la persona inculpada al tipo penal, de forma tal que no incurra en la penalización de actos no punibles en el ordenamiento jurídico. El Tribunal considera preciso agregar que, tratándose de delitos culposos, cuya ilicitud es menor comparada a la de los delitos dolosos y cuyos elementos típicos están definidos de forma genérica, se requiere que el juez o tribunal observe el principio de legalidad de forma rigurosa al verificar la efectiva existencia de la conducta típica y determinar la responsabilidad penal.

Asimismo, dicho tribunal internacional, en la resolución de fondo del caso “Mémoli contra Argentina”, de 22 de agosto de 2013, reiteró lo anterior y, además afirmó que:

155. El principio de retroactividad de la ley penal se encuentra contemplado en el artículo 9 *in fine* de la Convención, al indicar que si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el condenado se beneficiará de ello. Dicha norma debe interpretarse de buena fe, conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta el objeto y fin de la Convención Americana, el cual es la eficaz protección de la persona humana, así como mediante una interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos.

## Garantía de audiencia

El segundo párrafo del artículo 14 constitucional contiene lo que la doctrina y jurisprudencia mexicana han denominado como *garantía de audiencia*, que junto con la diversa *garantía de legalidad genérica*, prevista en el primer párrafo del artículo 16 del propio Texto Fundamental, constituyen el fundamento de la mayoría de los juicios de amparo promovidos ante los tribunales de la Federación. A través de estas dos ga-

rantías quedan condicionados los actos de autoridad, por lo que constituyen la fuente de protección de las restantes garantías individuales y sociales, así como de la totalidad del ordenamiento jurídico.

La garantía de audiencia contiene otras garantías específicas de seguridad jurídica y se le suele identificar con lo que en otros países han denominado “debido proceso legal”, derivado de la traducción anglosajona del *due process of law*, que con el transcurso del tiempo ha adquirido en el derecho estadounidense una connotación más amplia que como se prevé y se ha interpretado en nuestro sistema jurídico, que también se nutrió en su configuración actual por la influencia hispánica.

Si bien la expresión *debido proceso legal* es la más extendida, también se utilizan las denominaciones derecho de defensa, derecho de bilateralidad del proceso, principio de contradicción, garantía de justicia, proceso debido, proceso justo, proceso equitativo, principio de audiencia, etcétera. Estas expresiones no tienen los mismos alcances y significados, aunque en su concepción moderna se emplean como derechos fundamentales de carácter instrumental.

Desde el derecho hebreo antiguo se previó la existencia del *Sanedrín*, una junta de ancianos doctos en la ley que otorgaban audiencia antes de cualquier acción en contra de una persona, procedimiento que se conoce por los evangelios en el histórico proceso a Jesús de Nazaret.

En el derecho español existen algunos antecedentes, como los previstos en las Siete Partidas (partida VII, título X, Ley X) de Alfonso X, en las que se prevé que nadie puede privar a alguien de sus bienes si no existe una sentencia que así lo avale y fundada en derecho; así como en la *Novísima Recopilación* de 1448, que prohibía cumplir cartas reales si éstas privaban a alguien de sus bienes sin haber sido oído previamente.

La doctrina, sin embargo, coincide en que el antecedente directo de la institución en estudio se encuentra en la Carta Magna inglesa de 1215, llevada a cabo por el rey Juan y motivada por las demandas formuladas por los barones de Runnymede, reconociéndoles a los nobles ciertos derechos feudales, entre ellos, el establecido en la cláusula 39: “Ningún hombre libre será arrestado, aprisionado, desposeído de su dependencia, libertad o libres usanzas, puesto fuera de la ley, exiliado, molestado en alguna manera, y nosotros no meteremos, ni haremos meter la mano sobre él, sino en virtud de un juicio legal de sus iguales según la ley de la tierra”. Así nace históricamente este derecho, como un reclamo de los súbditos para combatir las arbitrariedades de los poderosos.

La expresión *debido proceso legal*, sin embargo, fue utilizada por primera vez en inglés en el año de 1354, en el Estatuto expedido por el rey Eduardo III: “*That no man of what estate or condition that he be, shall be put out of land or tenement, nor taken imprisoned, nor disinherited, nor put to death, without being brought in answer by DUE PROCESS OF LAW*”, ya que desde su concepción original de 1215 hasta esa fecha se escribió en latín *per legem terrae*, y fue traducido al inglés como *law of the land*, es decir, “la ley de la tierra o del reino”.

Posteriormente, el *due process of law* pasó a la *Petition of Rights* de 1628, promulgada por Eduardo III, numeral IV: “...ningún hombre, cualquiera que sea su rango o su condición, podrá ser privado de su tierra, de sus posesiones, ni arrestado, ni privado del derecho de transmitir sus bienes por sucesión, ni condenado a muerte sin que le sea estado concedido el defenderse en un proceso legal”, cláusula que también se consignó en el *Habeas Corpus Act* de 1679, y está implícito en el *Bill of Rights*, de 10 años más tarde. La Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, previó esta garantía, cuestión que refrendan la Carta Constitucional de 1795 (art. 11) y la de 1814, derivadas de la Declaración, y que en el artículo 4° establece: “Es igualmente garantizada la libertad individual, no pudiendo alguno ser puesto bajo acusación, ni arrestado sino en los casos previstos por la ley y en la forma por ella designada”.

La Constitución original estadounidense de 1787 no previó el derecho en estudio, siendo hasta la V enmienda constitucional de 1791 que contempló el debido proceso legal (a nivel federal) previo a la privación de la vida, libertad o propiedad en los siguientes términos: “*no person shall be [...] deprived of life, liberty or property, without due process of law*”; cláusula que se reafirma también para los Estados, con motivo de la XIV enmienda constitucional, sección I, de 1868, que establece: “Ningún Estado podrá [...] privar a cualquier persona de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal”.

En la actualidad, el debido proceso legal estadounidense es más amplio que como se ha entendido y adoptado en la mayoría de los países latinoamericanos y europeos, ya que la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos no sólo lo contempla desde la óptica estrictamente procesal (*adjective due process of law*), sino esencialmente como una garantía dirigida a la aplicación de la ley de manera justa y razonable (*sustantive due process of law*).

También en los textos internacionales o regionales sobre derechos humanos se ha reconocido este derecho. La Declaración Universal de Derechos Humanos,<sup>12</sup> de 10 de diciembre de 1948, prevé en su artículo 10: “Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oído públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.”

En forma más ambigua, también la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948),<sup>13</sup> artículo XVIII (derecho a la justicia), estipuló que “toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos.”

Un paso hacia delante respecto a la regulación internacional de este derecho se estableció con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966,<sup>14</sup> que de manera precisa contempló no sólo el derecho a ser oído públicamente, sino que

<sup>12</sup>Aprobada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 217 A (III).

<sup>13</sup>Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, en Bogotá, Colombia.

<sup>14</sup>Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

consignó otro tipo de garantías, documento que fue suscrito por México en el año de 1981. El artículo 14.1 de dicho instrumento establece que:

Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

Otro documento ejemplar se tiene en el Convenio europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Públicas de 1950, cuyo artículo 6<sup>o</sup><sup>15</sup> se refiere al derecho a un “proceso equitativo”. La interpretación progresiva realizada por parte de la Corte de Estrasburgo respecto a dicho precepto resulta interesante, especialmente por los alcances que ha dado a la noción de “plazo razonable”, construyendo así una doctrina respecto a la responsabilidad de los Estados por demoras injustificadas en la resolución de controversias. En esta misma línea de evolución, se tiene la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,<sup>16</sup> señalando en su artículo 45.2 que “[t]oda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial, establecido previamente por la ley”, fórmula que se amplió en el tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado el 29 de octubre de 2004 en Roma (no vigente aún), que contempla en el Título VI, relativo a “Justicia” y específicamente al “Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial”, artículo II-107:

Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tienen derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículo.

<sup>15</sup>Este precepto establece: “Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella. La sentencia debe ser pronunciada públicamente, pero el acceso a la Sala de Audiencia puede ser prohibido a la prensa y al público durante la totalidad o parte del proceso en interés de la moralidad, del orden público o de la seguridad nacional en una sociedad democrática, cuando los intereses de los menores o la protección de la vida privada de las partes en el proceso así lo exijan o en la medida considerada necesaria por el tribunal, cuando en circunstancias especiales la publicidad pudiera ser perjudicial para los intereses de la justicia.”

<sup>16</sup>Firmada y proclamada por los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, en nombre de las Instituciones, el 7 de diciembre de 2000 en Niza, Francia.

Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley. Toda persona podrá hacerse aconsejar, defender y representar.

Se prestará asistencia jurídica gratuita a quienes no dispongan de recursos suficientes siempre y cuando dicha asistencia sea necesaria para garantizar la efectividad del acceso a la justicia.

En el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, destaca la Convención Americana,<sup>17</sup> que en su artículo 8.1, relativo a las “Garantías Judiciales”, se establece que:

Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Al respecto, la Corte Interamericana, en las resoluciones de fondo de los casos “Tribunal Constitucional contra Perú”, de 31 de enero de 2001, y “Baena Ricardo y otros contra Panamá”, de 2 de febrero de 2001 (al igual que en la resolución del caso “Paniagua Morales contra Guatemala”, de 8 de marzo de 1998), ha establecido que dicha garantía de audiencia no se limita al ámbito judicial, sino a cualquier acto emanado del Estado:

68. El respeto a los derechos humanos constituye un límite a la actividad estatal, lo cual vale para todo órgano o funcionario que se encuentre en una situación de poder, en razón de su carácter oficial, respecto de las demás personas. Es, así, ilícita, toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos reconocidos por la Convención. Esto es aún más importante cuando el Estado ejerce su poder sancionatorio, pues éste no sólo presupone la actuación de las autoridades con un total apego al orden jurídico, sino implica además la concesión de las garantías mínimas del debido proceso a todas las personas que se encuentran sujetas a su jurisdicción, bajo las exigencias establecidas en la Convención.

69. Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos.

70. Ya la Corte ha dejado establecido que a pesar de que el citado artículo no especifica garantías mínimas en materias que conciernen a la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del mismo precepto se aplica también a esos órdenes y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene también el derecho, en general, al debido proceso que se aplica en materia pena.

<sup>17</sup>Suscrita en San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Vinculación de México: 24 de marzo de 1981.



71. De conformidad con la separación de los poderes públicos que existe en el Estado de Derecho, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo. Es decir, que cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana.

De los diversos supuestos concretos en los que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido jurisprudencia respecto al derecho de toda persona a ser oída por un tribunal, destacan sus precedentes en materia de comunidades indígenas y extranjeros. Respecto a este primer supuesto, es importante citar la resolución de fondo en el caso “Comunidad Indígena Yakye Axa contra Paraguay”, de 17 de junio de 2005, en la que estableció la obligación del Estado de otorgar “una protección efectiva que tome en cuenta las particularidades propias de los pueblos indígenas, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres”. Este criterio, a su vez, fue reiterado por dicho tribunal internacional en la resolución en el caso “Comunidad Indígena Sawhoyamaya contra Paraguay”, de 29 de marzo de 2006. En efecto, el tribunal de San José sostuvo:

62. Los recursos efectivos que los Estados deben ofrecer conforme al artículo 25 de la Convención Americana, deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8 de la Convención), todo ello dentro de la obligación general a cargo de los mismos Estados de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción 177. En este sentido, la Corte ha considerado que el debido proceso legal debe respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.

63. En lo que respecta a pueblos indígenas, es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres.

82. La Corte considera que el otorgamiento de personería jurídica sirve para hacer operativos los derechos ya existentes de las comunidades indígenas, que los vienen ejerciendo históricamente y no a partir de su nacimiento como personas jurídicas. Sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, y los derechos que ello aparece, como la designación de sus propios líderes y el derecho a reclamar sus tierras tradicionales, son reconocidos no a la persona jurídica que debe inscribirse para cumplir con un formalismo legal, sino a la comunidad en sí misma que la propia Constitución paraguaya reconoce como preexistente al Estado.

83. La comunidad indígena, para la legislación paraguaya, ha dejado de ser una realidad fáctica para pasar a convertirse en sujeto pleno de derechos, que no se reducen al derecho de sus miembros individualmente considerados, sino se radican en la comunidad misma, dotada de singularidad propia. La personería jurídica, por su parte, es el mecanismo legal que les confiere el estatus necesario para gozar de ciertos derechos fundamentales, como por ejemplo la propiedad comunal, y exigir su protección cada vez que ellos sean vulnerados.

Por su parte, en la resolución del caso “Fernández Ortega y otros contra Estados Unidos Mexicanos”, de 30 de agosto de 2010, la Corte Interamericana estableció la relevancia de la intervención del intérprete en los casos en los que interviene una persona integrante de una comunidad indígena, en los siguientes términos:

105. El Tribunal observa que la señora Fernández Ortega habla me’paa y que para ser entendida por el funcionario que recibió su denuncia debió contar con la asistencia de una persona quien, además, no era intérprete de oficio. Otros relatos de los hechos, como la primera ampliación de denuncia, se realizaron mediante la presentación de un escrito y no por el testimonio directo de la presunta víctima. Dado que el idioma de la señora Fernández Ortega no es el español, es evidente que, si bien fueron firmados por ella, dichos documentos fueron redactados por un tercero, quien además tuvo que reproducir en español lo que ella manifestaba en me’paa, o redactar lo que un intérprete al español le indicaba, circunstancia que indudablemente puede derivar también en imprecisiones.

195. En el presente caso, además de los hechos reconocidos por el Estado (supra párrs. 16 y 18), la Corte considera probado, entre otras, las siguientes omisiones y fallas en la investigación: [...] ii) no se proveyó a la señora Fernández Ortega, quien al momento de los hechos no hablaba español, de la asistencia de un intérprete, sino que debió ser asistida por una persona conocida por ella, hecho que, a criterio de esta Corte, no resulta adecuado para respetar su diversidad cultural, asegurar la calidad del contenido de la declaración y proteger debidamente la confidencialidad de la denuncia”.

201. [...] la imposibilidad de denunciar y recibir información en su idioma en los momentos iniciales implicó, en el presente caso, un trato que no tomó en cuenta la situación de vulnerabilidad de la señora Fernández Ortega, basada en su idioma y etnicidad, implicando un menoscabo de hecho injustificado en su derecho de acceder a la justicia.

Es precisamente en la cuestión de la asistencia técnica para un adecuado ejercicio del derecho a ser escuchado por un tribunal, en la que la Corte Interamericana ha hecho importantes pronunciamientos respecto a los derechos de las personas sujetas a un proceso penal en un país extranjero. Así, en la resolución del caso “Vélez Loor contra Panamá”, de 23 de noviembre de 2010, el tribunal de San José estableció:

132. En este contexto, es de resaltar la importancia de la asistencia letrada en casos como el presente, en que se trata de una persona extranjera, que puede no conocer el sistema legal del país y que se encuentra en una situación agravada de vulnerabilidad al encontrarse privada de libertad, lo cual requiere que el Estado receptor tome en cuenta las particularidades de su situación, para que goce de un acceso efectivo a la justicia en términos igualitarios. Así, el Tribunal estima que la asistencia debe ser ejercida por un

profesional del Derecho para poder satisfacer los requisitos de una defensa técnica a través de la cual se asesore a la persona sometida a proceso, *inter alia*, sobre la posibilidad de ejercer recursos contra actos que afecten derechos. Si el derecho a la defensa surge desde el momento en que se ordena investigar a una persona o la autoridad dispone o ejecuta actos que implican afectación de derechos, la persona sometida a un proceso administrativo sancionatorio debe tener acceso a la defensa técnica desde ese mismo momento. Impedir a éste contar con la asistencia de su abogado defensor es limitar severamente el derecho a la defensa, lo que ocasiona desequilibrio procesal y deja al individuo sin tutela frente al ejercicio del poder punitivo.

Esta cuestión, además, encuentra como precedente de la mayor relevancia en la jurisprudencia interamericana la opinión consultiva OC-16/99, de 1º de octubre de 1999, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, que versa precisamente sobre el derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal, en la cual el tribunal de San José estableció que dicho derecho debe ser reconocido y considerado en el marco de las garantías mínimas para brindar a los extranjeros la oportunidad de preparar adecuadamente su defensa y contar con un juicio justo:

117. En opinión de esta Corte, para que exista “debido proceso legal” es preciso que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables. Al efecto, es útil recordar que el proceso es un medio para asegurar, en la mayor medida posible, la solución justa de una controversia. A ese fin atiende el conjunto de actos de diversas características generalmente reunidos bajo el concepto de debido proceso legal. El desarrollo histórico del proceso, consecuente con la protección del individuo y la realización de la justicia, ha traído consigo la incorporación de nuevos derechos procesales. Son ejemplo de este carácter evolutivo del proceso los derechos a no autoincriminarse y a declarar en presencia de abogado, que hoy día figuran en la legislación y en la jurisprudencia de los sistemas jurídicos más avanzados. Es así como se ha establecido, en forma progresiva, el aparato de las garantías judiciales que recoge el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al que pueden y deben agregarse, bajo el mismo concepto, otras garantías aportadas por diversos instrumentos del Derecho internacional.

118. En este orden de consideraciones, la Corte ha dicho que los requisitos que deben ser observados en las instancias procesales para que pueda hablarse de verdaderas y propias garantías judiciales, “sirven para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho” y son “condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial.

119. Para alcanzar sus objetivos, el proceso debe reconocer y resolver los factores de desigualdad real de quienes son llevados ante la justicia. Es así como se atiende el principio de igualdad ante la ley y los tribunales 87 y a la correlativa prohibición de discriminación. La presencia de condiciones de desigualdad real obliga a adoptar medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los propios intereses. Si no existieran esos medios de compensación, ampliamente reconocidos en diversas vertientes del procedimiento, difícilmente se podría decir que quienes se encuentran en condiciones de desventaja disfrutan de un verdadero

acceso a la justicia y se benefician de un debido proceso legal en condiciones de igualdad con quienes no afrontan esas desventajas.

120. Por ello se provee de traductor a quien desconoce el idioma en que se desarrolla el procedimiento, y también por eso mismo se atribuye al extranjero el derecho a ser informado oportunamente de que puede contar con la asistencia consular. Estos son medios para que los inculpados puedan hacer pleno uso de otros derechos que la ley reconoce a todas las personas. Aquéllos y éstos, indisolublemente vinculados entre sí, forman el conjunto de las garantías procesales y concurren a integrar el debido proceso legal.

121. En el caso al que se refiere la presente Opinión Consultiva, ha de tomarse en cuenta la situación real que guardan los extranjeros que se ven sujetos a un procedimiento penal, del que dependen sus bienes jurídicos más valiosos y, eventualmente, su vida misma. Es evidente que, en tales circunstancias, la notificación del derecho a comunicarse con el representante consular de su país, contribuirá a mejorar considerablemente sus posibilidades de defensa y a que los actos procesales en los que interviene —y entre ellos los correspondientes a diligencias de policía— se realicen con mayor apego a la ley y respeto a la dignidad de las personas.

122. En tal virtud, la Corte estima que el derecho individual que se analiza en esta Opinión Consultiva debe ser reconocido y considerado en el marco de las garantías mínimas para brindar a los extranjeros la oportunidad de preparar adecuadamente su defensa y contar con un juicio justo.

Por lo que respecta a la regulación contenida en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución mexicana de 1917, hay que mencionar la exigencia de que todo acto privativo sea dictado por tribunales previamente establecidos, en un juicio en el que se observen las formalidades esenciales del procedimiento.

Al respecto, la jurisprudencia mexicana ha sostenido la siguiente tesis, que es importante en la medida en que descompone los elementos que contiene el concepto de “formalidades esenciales del procedimiento”:

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga “se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.” Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar, y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo II, diciembre de 1995, Tesis: P/J. 47/95, p. 133.

La jurisprudencia sobre el derecho de audiencia es muy abundante. Los diversos criterios jurisprudenciales han ido construyendo y dándole contenido a ese derecho,

que en buena medida está indeterminado en el texto constitucional. Entre las tesis más interesantes se encuentran las siguientes:

AUDIENCIA, GARANTÍA DE. De entre las diversas garantías de seguridad jurídica que contiene el segundo párrafo del artículo 14 constitucional destaca, por su primordial importancia, la de audiencia previa. Este mandamiento superior, cuya esencia se traduce en una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto de privación, cumplan con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa de los afectados. Dichas formalidades y su observancia, a las que se unen, además, las relativas a la garantía de legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, se constituyen como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige. Así, con arreglo en tales imperativos, todo procedimiento o juicio ha de estar supeditado a que en su desarrollo se observen, ineludiblemente, distintas etapas que configuran la garantía formal de audiencia en favor de los gobernados, a saber, que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, así como de la cuestión que habrá de ser objeto de debate y de las consecuencias que se producirán con el resultado de dicho trámite, que se le otorgue la posibilidad de presentar sus defensas a través de la organización de un sistema de comprobación tal, que quien sostenga una cosa la demuestre, y quien estime lo contrario cuente a su vez con el derecho de demostrar sus afirmaciones; que cuando se agote dicha etapa probatoria se dé oportunidad de formular las alegaciones correspondientes y, finalmente, que el procedimiento iniciado concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas, fijando con claridad el tiempo y forma de ser cumplidas. Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, tomo VII, enero de 1991, p. 153.

GARANTÍA DE AUDIENCIA. SE INTEGRA NO SÓLO CON LA ADMISIÓN DE PRUEBAS SINO TAMBIÉN CON SU ESTUDIO Y VALORACIÓN. La garantía de audiencia a que se refiere el texto del artículo 14 constitucional se integra, no sólo admitiendo pruebas de las partes sino, además, expresando las razones concretas por las cuales, en su caso, dichas probanzas resultan ineficaces a juicio de la responsable. Por ello, si la resolución que puso fin a un procedimiento fue totalmente omisa en hacer referencia alguna a las pruebas aportadas por la hoy quejosa, es claro que se ha cometido una violación al precepto constitucional invocado, lo que da motivo a conceder el amparo solicitado, independientemente de si el contenido de tales probanzas habrá o no de influir en la resolución final por pronunciarse. Tal criterio, que se armoniza con los principios jurídicos que dan a la autoridad administrativa la facultad de otorgarle a las pruebas el valor que crea prudente, es congruente, además, con la tendencia jurisprudencial que busca evitar la sustitución material del órgano de control constitucional, sobre las autoridades responsables, en una materia que exclusivamente les corresponde como lo es, sin duda, la de apreciación de las pruebas que les sean ofrecidas durante la sustanciación del procedimiento. Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo VIII, noviembre de 1998, Tesis: I.3o.A. J/29, p. 442.

AUDIENCIA, GARANTÍA DE. PARA QUE SE RESPETE EN LOS PROCEDIMIENTOS PRIVATIVOS DE DERECHOS, LA OPORTUNIDAD DE PRESENTAR PRUEBAS Y ALEGATOS DEBE SER NO SÓLO FORMAL SINO

MATERIAL. La Suprema Corte ha establecido que dentro de los requisitos que deben satisfacer los ordenamientos que prevean procedimientos que puedan concluir con la privación de derechos de los gobernados se encuentran los de ofrecer y desahogar pruebas y de alegar, con base en los elementos en que el posible afectado finque su defensa. En las leyes procedimentales, tales instrumentos se traducen en la existencia de instancias, recursos o medios de defensa que permitan a los gobernados ofrecer pruebas y expresar argumentos que tiendan a obtener una decisión favorable a su interés. Ahora bien, para brindar las condiciones materiales necesarias que permitan ejercer los medios defensivos previstos en las leyes, en respeto de la garantía de audiencia, resulta indispensable que el interesado pueda conocer directamente todos los elementos de convicción que aporten las demás partes que concurran al procedimiento, para que pueda imponerse de los hechos y medios de acreditamiento que hayan sido aportados al procedimiento de que se trate, con objeto de que se facilite la preparación de su defensa, mediante la rendición de pruebas y alegatos dentro de los plazos que la ley prevea para tal efecto. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo VII, abril de 1998, Tesis: P XXXV/98, p. 21.

DERECHO FUNDAMENTAL DE AUDIENCIA. AL SER DE NATURALEZA COMPLEJA, LA VIOLACIÓN AISLADA DE ALGUNA DE LAS NORMAS PROCESALES QUE LO INTEGRAN, SÓLO SE TRADUCE EN UNA VIOLACIÓN DE DERECHOS ADJETIVOS. De conformidad con la jurisprudencia P/J. 47/95, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo II, diciembre de 1995, p. 133, de rubro: FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO, el derecho fundamental de audiencia establecido por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (anterior a su reforma de 9 de diciembre de 2005), consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades jurisdiccionales, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. Así, para respetar ese derecho, que es de índole sustantivo, en tanto que constitucionalmente faculta a la autoridad para irrumpir en la esfera jurídica de un particular, debe seguirse el procedimiento establecido en las leyes de enjuiciamiento, lo que implica sujetarse a los plazos y a las reglas ahí previstos. En este sentido, al ser de naturaleza compleja ese derecho, la infracción aislada de alguna de las normas procedimentales que lo integran, sólo se traducirá en la violación de derechos adjetivos o procesales, aun cuando están relacionados con el derecho sustantivo indicado. Por tanto, no es aceptable que con el desechamiento, por ejemplo, de un incidente, se prive a un litigante de su derecho sustantivo de audiencia, debido a que este último está siendo observado con su incorporación al juicio. Dentro de éste, cualquier violación que carezca de incidencia material será sólo procesal o adjetiva. Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, abril de 2016, Tesis: XVI.1o.T.32 L (10a).

Una constante en la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación con respecto a este derecho, ha sido la determinación de que el hecho de que una ley no contemple garantía de audiencia alguna para el afectado de un acto de privación no debe impedir a la autoridad de escucharlo en defensa:

AUDIENCIA, GARANTÍA DE. DEBE RESPETARSE AUNQUE LA LEY EN QUE SE FUNDE LA RESOLUCIÓN NO PREVEA EL PROCEDIMIENTO PARA TAL EFECTO. la circunstancia de que no exista en la ley aplicable precepto alguno que imponga a la autoridad responsable la obligación de respetar a alguno de los interesados la garantía de previa audiencia para pronunciar la resolución de un asunto, cuando los actos reclamados lo perjudican, no exime a la autoridad de darle oportunidad de oírlo en defensa, en atención a que, en ausencia de precepto específico, se halla el mandato imperativo del artículo 14 constitucional, que protege dicha garantía a favor de todos los gobernados, sin excepción. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Sexta Época, México, tomo 66, p. 50, número de registro 238542.

AMPARO CONTRA LEYES. AUNQUE EN UNA SENTENCIA ANTERIOR SE HAYA DECLARADO INCONSTITUCIONAL UN PRECEPTO LEGAL POR NO ESTABLECER LA GARANTÍA DE AUDIENCIA, CARECE DE INTERÉS JURÍDICO EL QUEJOSO PARA IMPUGNAR ESA NORMA SI LA APLICADORA LO OYÓ PREVIAMENTE. Si en un juicio de amparo se impugna una disposición con motivo de su aplicación, en el que se plantea que aquélla fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una ejecutoria anterior, debido a que en dicha norma no se estableció la garantía de audiencia tutelada por el artículo 14 de la Carta Magna, no se afectan los intereses jurídicos del quejoso, si de autos se advierte que la responsable aplicadora le dio audiencia, surtiéndose por ese hecho la causal de improcedencia prevista por la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, México, tesis 2a. CII/95, tomo 2, p. 209, número de registro 200693, noviembre de 1995.

AUDIENCIA. CUANDO LA LEGISLACIÓN APLICABLE NO PREVÉ EL PLAZO QUE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBA CONCEDER A LOS PARTICULARES PARA ESCUCHARLOS EN DEFENSA, QUEDA AL ARBITRIO DE ÉSTA DETERMINARLO. En relación con la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente que en materia administrativa las autoridades tienen la obligación de dar oportunidad al agraviado para que manifieste lo que estime conveniente en defensa de sus intereses, aun y cuando la ley que rija el acto no contenga tal garantía. Ahora bien, cuando la ley que rige un determinado acto o procedimiento ordena que el interesado sea escuchado en defensa, pero no establece el plazo que debe otorgarse para dichos fines, la determinación de ese plazo queda al arbitrio de la autoridad administrativa, quien deberá tomar en cuenta las características particulares del caso concreto, para que tal etapa sea razonable y congruente a sus fines. Por consiguiente, si después de atender a las circunstancias de cada caso en lo específico, el plazo fijado unilateralmente por la autoridad administrativa no resulta suficiente para el interesado, éste deberá indefectiblemente solicitar su ampliación, exponiendo en su caso las razones que la justifiquen, como condición necesaria para controvertir su denegación, en la eventualidad de que la resolución final de dicho procedimiento le sea desfavorable. Tesis: I.7o.A.164 A. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época 188032, Tribunales Colegiados de Circuito, tomo XV, enero de 2002, p. 1255.

Un claro ejemplo de la evolución del derecho a ser escuchado por un tribunal en el contexto mexicano, y particularmente de su evolución en el contexto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, es el que aparece respecto a la víctima u ofendido en el proceso penal. Tradicionalmente, la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación era terminante respecto a la falta de interés jurídico de la víctima u ofendido del delito para impugnar la negativa a librar orden de aprehensión

o el auto de libertad por falta de elementos para procesar, pues entonces apenas se les reconocía dicho interés respecto a la reparación del daño. Un ejemplo de este criterio aparece en la tesis jurisprudencial 1a./J. 54/2008, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* en octubre de 2008, cuyo rubro y texto dicen:

LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO. CARECE DE ELLA EL OFENDIDO O VÍCTIMA DEL DELITO CUANDO SE RECLAMA LA RESOLUCIÓN QUE DIRIME EL RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO CONTRA EL AUTO DE TÉRMINO CONSTITUCIONAL EN QUE SE CONCEDE LA LIBERTAD POR FALTA DE ELEMENTOS PARA PROCESAR, EN TANTO QUE NO AFECTA EL DERECHO A LA REPARACIÓN DEL DAÑO. Conforme a los artículos 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 4º de la Ley de Amparo, la legitimación procesal para promover el juicio de garantías sólo la tienen las personas físicas o morales directamente agraviadas por la ley o el acto reclamado. Ahora bien, el hecho de que el ofendido o víctima del delito esté legitimado para reclamar las resoluciones del Ministerio Público que al resultar injustificadas afectan su interés jurídico y lo privan del derecho a obtener la reparación del daño, no significa que también tenga legitimación para impugnar todas las resoluciones jurisdiccionales dentro del proceso. Así, en la resolución que dirime el recurso de apelación interpuesto contra el auto de término constitucional, debe verificarse la comprobación del cuerpo del delito, la probable responsabilidad y la existencia o no de alguna circunstancia que exima de responsabilidad o extinga la acción penal, sin pronunciarse respecto al derecho a la reparación del daño con que cuenta la víctima u ofendido del delito, pues dicha reparación es una pena pública, de manera que para que nazca el derecho a exigirla, es necesario que previamente se acredite la pretensión punitiva del proceso penal, es decir, la existencia de los elementos del delito y la plena responsabilidad penal. En congruencia con lo anterior, y en virtud de que la resolución mencionada no se avoca a la legal o ilegal imposición de la reparación del daño como pena, no puede afectar el derecho de la víctima u ofendido a tal resarcimiento y, por ende, éste carece de legitimación activa para promover el juicio de garantías contra esa determinación. Lo anterior es así, pues un principio general de procedencia del amparo es el agravio personal y directo, es decir, que la ley o el acto afecte algún derecho perteneciente a la esfera jurídica de las personas; por lo que si la resolución de segunda instancia que analiza el auto de término constitucional y concede la libertad al inculpado no afecta el derecho de la víctima u ofendido a la reparación del daño, se concluye que éste no se encuentra legitimado para promover juicio de amparo en su contra.

Este criterio contrastaba con la jurisprudencia interamericana, que ya desde entonces establecía que la participación de la víctima en el proceso penal no podía limitarse a la reparación del daño sino, además, a hacer efectivos sus derechos de tutela judicial efectivo y a la verdad. Este criterio aparece, por ejemplo, en la resolución del caso “Radilla contra Estados Unidos Mexicanos”, de 23 de noviembre de 2009, en la que el tribunal internacional dijo:

297. La Corte resalta que, como señaló anteriormente en esta Sentencia (supra párrs. 247 y 275), la participación de la víctima en procesos penales no está limitada a la mera reparación del daño sino, preponderantemente, a hacer efectivos sus derechos a conocer la



verdad y a la justicia ante tribunales competentes. Ello implica necesariamente que, a nivel interno, deben existir recursos adecuados y efectivos a través de los cuales la víctima esté en posibilidad de impugnar la competencia de las autoridades judiciales que eventualmente ejerzan jurisdicción sobre asuntos respecto de los cuales se considere que no tienen competencia.

En la resolución del caso “Myrna Mack Chang contra Guatemala”, de 25 de noviembre de 2003:

211. A la luz de lo anteriormente dicho, la Corte considera que los jueces como rectores del proceso tienen el deber de dirigir y encausar el procedimiento judicial con el fin de no sacrificar la justicia y el debido proceso legal en pro del formalismo y la impunidad. De este modo, si las autoridades permiten y toleran el uso de esta manera de los recursos judiciales, los transforman en un medio para que los que cometen un ilícito penal dilaten y entorpezcan el proceso judicial. Esto conduce a la violación de la obligación internacional del Estado de prevenir y proteger los derechos humanos y menoscaba el derecho de la víctima y de sus familiares a saber la verdad de lo sucedido, a que se identifique y se sancione a todos los responsables y a obtener las consecuentes reparaciones.

En la resolución del caso “Albán Cornejo y otros contra Ecuador”, de 22 de noviembre de 2007:

61. Los Estados tienen la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción. Conforme a lo señalado por la Convención Americana, una de las medidas positivas que los Estados Partes deben suministrar para salvaguardar la obligación de garantía es proporcionar recursos judiciales efectivos de acuerdo con las reglas del debido proceso legal, así como procurar el restablecimiento del derecho conculcado, si es posible, y la reparación de los daños producidos”.

62. El deber de investigar debe cumplirse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa y debe tener un sentido y ser asumida por los Estados como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad”. La debida diligencia exige que el órgano que investiga lleve a cabo todas aquellas actuaciones y averiguaciones necesarias para procurar el resultado que se persigue. De otro modo, la investigación no es efectiva en los términos de la Convención.

En la resolución del caso “González y otras (campo algodoner) contra Estados Unidos Mexicanos”, de 16 de noviembre de 2009:

289. El deber de investigar es una obligación de medio y no de resultado, que debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. La obligación del Estado de investigar debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad y que este tipo de hechos vuelvan a

repetirse. En este sentido, la Corte recuerda que la impunidad fomenta la repetición de las violaciones de derechos humanos.

290. A la luz de ese deber, una vez que las autoridades estatales tengan conocimiento del hecho, deben iniciar *ex officio* y sin dilación, una investigación seria, imparcial y efectiva por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de todos los autores de los hechos, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales.

Y en la resolución del caso de las “Masacres de Ituango contra Colombia”, de 1 de julio de 2006:

296. Al respecto este Tribunal ha señalado que durante el proceso de investigación y el trámite judicial, las víctimas de violaciones de derechos humanos, o sus familiares, deben tener amplias oportunidades para participar y ser escuchados, tanto en el esclarecimiento de los hechos y la sanción de los responsables, como en la búsqueda de una justa compensación. Sin embargo, la búsqueda efectiva de la verdad corresponde al Estado, y no depende de la iniciativa procesal de la víctima, o de sus familiares o de su aportación de elementos probatorios. Por tanto, mal podría sostenerse, tal y como lo hizo el Estado (*supra* párr. 282.ii.b), que en un caso como el presente deba considerarse la actividad procesal del interesado como un criterio determinante para definir la razonabilidad del plazo. Es necesario recordar que el presente caso comprende, *inter alia*, ejecuciones extrajudiciales de 19 personas. En dichos casos la jurisprudencia de este Tribunal es inequívoca: el Estado tiene el deber de iniciar *ex officio*, sin dilación, una investigación seria, imparcial y efectiva, que no se emprenda como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa.

297. Este deber de investigar deriva de la obligación general que tienen los Estados Partes en la Convención de respetar y garantizar los derechos humanos consagrados en ella, es decir, de la obligación establecida en el artículo 1.1 de dicho tratado en conjunto con el derecho sustantivo que debió ser amparado, protegido o garantizado. De tal manera, en casos de violaciones al derecho a la vida, el cumplimiento de la obligación de investigar constituye un elemento central al momento de determinar la responsabilidad estatal por la inobservancia de las debidas garantías judiciales y protección judiciales.

Actualmente, la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación ha superado el criterio que impedía a las víctimas y ofendidos del delito hacer ejercicio pleno de su derecho a ser escuchados por un tribunal, a la tutela judicial efectiva y a la verdad, e incluso ya ha establecido claramente que opera a su favor la suplencia de la queja deficiente. Los criterios más relevantes respecto a esta cuestión, y cuya influencia de la jurisprudencia interamericana resulta notable, son:

OFENDIDO O VÍCTIMA DEL DELITO. CONFORME A LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS Y EL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LA RESOLUCIÓN DE LA SALA QUE CONFIRMA LA NEGATIVA DE LA ORDEN DE APREHENSIÓN, AL TENER LA EXPECTATIVA LEGAL DE QUE SE LE REPARE EL DAÑO Y UN INTERÉS DIRECTO EN QUE SE LE RESPETE SU DERECHO HUMANO DE IGUALDAD PROCESAL. Conforme a los artículos 8.1, 8.2, 24

y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 14.1 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a un equilibrio cuando son parte en un procedimiento legal. Por otro lado, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1a./J. 103/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIV, diciembre de 2001, p. 112, estableció que contra las resoluciones dictadas en segundo grado que afecten el derecho a la reparación del daño, el ofendido o la víctima de algún delito que tenga la expectativa legal de dicha reparación está legitimado para promover el juicio de amparo, únicamente por lo que hace al aspecto de la afectación y siempre que contra ellas no exista medio ordinario de defensa. En ese sentido, si se toma en cuenta lo establecido en los artículos 1º, 103, fracción I, y 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformados por decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 y 6 de junio de 2011, respectivamente, es inconcuso que la víctima u ofendido tiene interés jurídico para promover el juicio de amparo contra la resolución de la Sala que confirma la negativa de la orden de aprehensión por ser quien tiene interés directo en que se le repare el daño y en que se le respete su derecho humano de igualdad procesal entre otros que tiene en todo procedimiento penal, máxime que la confirmación de dicha orden de captura por el tribunal de alzada constituye un acto que puede afectar su esfera jurídica, dado que aun cuando no interesa de manera directa a la reparación del daño al no efectuarse pronunciamiento al respecto, sí lleva implícita la circunstancia de que la reparación no ocurra, pues en el caso existe la expectativa legal por cuanto a dicha reparación; de ahí que se produzca la legitimación para promover el juicio de amparo, por cuanto a tal aspecto de la afectación se refiere. Décima Época, Registro: 2000403, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, marzo de 2012, tomo 2, Tesis: I.7o.P1 P (10a.), p. 127.

VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO. ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO DIRECTO CONTRA LA SENTENCIA DEFINITIVA QUE ABSUELVE AL ACUSADO. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que constitucionalmente se han reconocido derechos a la víctima u ofendido del delito —entre ellos la legitimación procesal activa a fin de acreditar su derecho a la reparación del daño—, al grado de equipararlo prácticamente a una parte procesal, y que una resolución puede, de facto, afectar su derecho fundamental a la reparación del daño proveniente de la comisión de un delito, cuando no ocurra por afectarse la pretensión reparatoria. De ahí que si el juicio de amparo directo es el medio procesal idóneo para reclamar la constitucionalidad de una sentencia definitiva o las resoluciones que ponen fin al juicio, es evidente que el ofendido o víctima legalmente reconocidos en el proceso natural están legitimados para promoverlo contra la sentencia definitiva que absuelve al acusado, ya que ésta afecta el nacimiento de su derecho fundamental previsto en el artículo 20, apartado C, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con lo anterior se hace efectivo el derecho de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 constitucional, al permitir que la víctima u ofendido reclame la constitucionalidad de la resolución de la cual depende el nacimiento del derecho fundamental a la reparación del daño, favoreciendo sus derechos al permitírsele reclamar la correcta aplicación de la ley a través del juicio de amparo. Décima Época, Registro: 2000942, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VIII, Mayo de 2012, tomo 1, Tesis: 1a./J. 21/2012 (10a.), p. 1084.

SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA PENAL. OPERA EN FAVOR DE LA VÍCTIMA U OFENDIDO POR EL DELITO, CONFORME AL MARCO CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS QUE RESGUARDAN LOS ARTÍCULOS 20, APARTADO B Y 10. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NO OBSTANTE QUE EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO, LA PREVEA SÓLO EN BENEFICIO DEL REO. La posibilidad de suplir la queja deficiente en favor de la víctima u ofendido por el delito representa un cambio trascendental a la cultura jurídica preservada en nuestro país desde que se instauró este principio en el juicio de amparo; sin embargo, la práctica jurisdiccional demuestra que en varios asuntos se violan derechos fundamentales en perjuicio de esos sujetos, por lo que es necesario que acudan al amparo solicitando la justicia que no han podido encontrar en las instancias naturales del procedimiento penal. Ahora bien, la labor jurisdiccional cotidiana y las diversas reformas constitucionales y legales enseñan que el derecho es un instrumento evolutivo que no puede permanecer estático ante los cambios de la sociedad, de manera que el significado de justicia, en su acepción elemental de dar a cada quien lo que le pertenece, debe ser moldeado de tal forma que permita aplicar el derecho, no en sentido estricto, sino con un enfoque integral e incluyente acorde con los tiempos que se viven, razón por la cual esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación, ha evolucionado significativamente respecto a la visión protectora del ofendido; muestra de ello son los diversos y variados criterios relevantes con marcada mejora en el rubro de acceso pleno a la justicia, esto es, la jurisprudencia se erige como el medio conductor que actualiza las disposiciones de la ley reglamentaria y evita que el derecho positivo caiga en desuso. Así, el modelo de juicio de amparo legalista y rígido, que impone el principio de estricto derecho, ha perdido vigencia para el afectado, en virtud de que actualmente el artículo 20, apartados A y B, de la Constitución Federal, coloca en un mismo plano los derechos del acusado y los de la víctima u ofendido; además, porque el segundo párrafo del numeral 1º constitucional exige que las normas relativas a los derechos humanos se interpreten de conformidad con la propia Carta Magna y con los tratados internacionales de los que México es parte, de forma que favorezca ampliamente a las personas, lo que se traduce en la obligación de analizar el contenido y alcance de tales derechos a partir del principio pro persona. Bajo esa línea argumentativa, se concluye que el artículo 76 Bis, fracción II, de la Ley de Amparo, que autoriza la suplencia de la queja deficiente sólo en favor del reo, no corresponde a la realidad constitucional y social de nuestra Nación, pues quedó rebasado por la transformación de los derechos humanos; por lo que debe afirmarse que el espíritu del poder reformador que dio vida a dicho precepto y fracción, ha perdido su asidero constitucional y, por ende, esta Primera Sala determina que tal institución se extiende en pro de la víctima u ofendido por el delito, lo que representa un paso más hacia el fin primordial para el que fue instituido el juicio de control constitucional, esto es, la búsqueda de la justicia. Décima Época, Registro: 2004998, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXVI, noviembre de 2013, tomo 1, Tesis: 1a./J. 29/2013 (10a.), p. 508.

VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO. TIENE DERECHO A INTERPONER EL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA LAS SENTENCIAS INTERMEDIAS Y DEFINITIVAS EN EL PROCESO PENAL, AUN CUANDO LA LEY NO LO LEGITIME PARA ELLO (INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 353 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO). El precepto citado que prevé que tienen derecho a apelar el Ministerio Público, el inculpado y los defensores, debe interpretarse conforme al derecho humano de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en el caso involucra la

existencia de un recurso efectivo, el derecho a la verdad y a la justicia, que en favor de la víctima u ofendido del delito son reconocidos por la Constitución, por lo que debe leerse en el sentido de que la víctima u ofendido del delito tiene derecho de apelar la sentencia, los autos o las resoluciones previstas en los artículos 354 y 355 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Guanajuato, con la finalidad de defender directa o indirectamente los derechos que consagran en su favor el artículo 20, apartado B, de la Constitución Federal, en su texto anterior a la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008, y los tratados internacionales, de conformidad con el numeral 1o, párrafo primero, de la Norma Fundamental. Lo anterior, conforme al principio de supremacía constitucional contenido en el artículo 133 de la propia Constitución, el cual se configura como una directriz consustancial del sistema jurídico-político mexicano que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución y que por ello la coloca por encima de todas las leyes y de todas las autoridades. En este sentido, más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad un deber de ajustar los actos desplegados en el ejercicio de sus atribuciones a sus preceptos, por lo que el Poder Legislativo, al expedir las leyes, debe observar la Ley Suprema, de igual forma que el Ejecutivo y el Judicial al ejercer sus facultades. Así, considerar que la legitimación para impugnar las resoluciones intermedias y definitivas en el proceso penal está constreñida sólo al Ministerio Público, inculpado y defensores, como lo hace el artículo 353 del código referido, haría nugatorios los derechos humanos de la víctima u ofendido del delito contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya motivación legislativa fue la de rescatarlos del olvido en que se encontraban, factor que motivó a reconsiderar a nivel constitucional la posición que ocupan en la etapa preliminar de averiguación previa y el proceso penal, con el propósito de mejorar su situación jurídica y afianzar su participación activa, principalmente para obtener la reparación del daño que el hecho típico les originó; de ahí que los derechos fundamentales de la víctima u ofendido del delito derivados de un proceso penal, no pueden hacerse nugatorios por un deficiente o insuficiente desarrollo normativo por parte del legislador secundario. Las anteriores consideraciones no deben entenderse en el sentido de que las víctimas u ofendidos del delito deben agotar el recurso de apelación previo a acudir al juicio de amparo, porque precisamente la falta de legitimación normativa para hacerlo impide que les sea exigible agotar el principio de definitividad. Décima Época, Registro: 2010682, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 25, diciembre de 2015, tomo I, Tesis: 1a./J. 79/2015 (10a.), p. 244.

La exacta aplicación de la ley en materia penal.  
El párrafo tercero del artículo 14 constitucional establece el principio  
de legalidad en materia penal

El párrafo tercero del artículo 14 abre una amplia serie de disposiciones constitucionales referidas al derecho penal que se encuentran tanto en el propio artículo 14 como en el 16, 18, 19, 20, 21, 22 y 23. Se trata de cuestiones que afectan al núcleo mismo de la autonomía personal y que por tanto deben estar especialmente reguladas por el ordenamiento jurídico y, en particular, tuteladas por los derechos fundamentales, sobre

todo teniendo en cuenta los enormes atropellos contra la dignidad humana que se han cometido y se siguen cometiendo mediante el uso del poder represivo del Estado.

El texto del párrafo tercero del artículo 14 constitucional es el siguiente: “En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata”.

De este párrafo se desprenden tres aspectos distintos en los que se concreta el principio de legalidad en materia penal: *a)* la reserva de ley en materia penal; *b)* el principio de taxatividad penal, y *c)* de la prohibición de analogía, dentro de cuya exposición haremos referencia también al principio de mayoría de razón.

Aunque el párrafo tercero del artículo 14 se refiere específicamente a la materia penal, debe entenderse —en una interpretación garantista— que sus principios deben observarse en todas las materias que sean susceptibles de imponer sanciones a los particulares; así pues, los principios de reserva de ley, de taxatividad y de proporcionalidad se deben entender como aplicables al derecho administrativo sancionador y al derecho electoral sancionador, por mencionar solamente dos casos.

## Reserva de ley

El principio de legalidad en materia penal, que tiene como una de sus consecuencias a la reserva de ley, surge en el ámbito del pensamiento iluminístico-liberal, cuando se piensa que para salvaguardar adecuadamente la libertad de los ciudadanos se tenía que reservar a los órganos legislativos el poder para emanar disposiciones penales.<sup>18</sup> Aunque ya existía en algunos textos normativos anteriores, no es hasta el siglo XVIII cuando se universaliza y comienza a concebirse como un verdadero derecho individual.<sup>19</sup>

En general, la reserva de ley puede entenderse como la remisión que hace normalmente la Constitución y de forma excepcional la ley, para que sea justamente una ley y no otra norma jurídica la que regule una determinada materia. En otras palabras, se está frente a una reserva de ley cuando, por voluntad del Constituyente o por decisión del legislador, tiene que ser una ley en sentido formal la que regule un sector concreto del ordenamiento jurídico.

En la actualidad la reserva de ley cumple una doble función: por un lado una función de carácter liberal o garantista, y por otro, una función democrática.

A. La función liberal o garantista consiste en que, a través de la reserva se tutelan los derechos de los ciudadanos contra las intromisiones del Poder Ejecutivo. Los ciudadanos solamente pueden ver restringida su libertad por virtud de una “ley”, no por actos del Ejecutivo que no tengan sustento legal. Por eso se ha dicho que todo lo referido a los derechos fundamentales se encuentra sujeto a reserva de ley.

<sup>18</sup>Sobre las motivaciones originales del principio de legalidad véase Dietrich Jesch, *Ley y administración*, Madrid, 1978 y Giovanni Tarello, “Assolutismo e codificazione del diritto”, en *Storiadella cultura giuridica moderna*, vol. I, Bolonia, 1976, pp. 465 y ss, especialmente p. 468.

<sup>19</sup>Luis Jiménez de Asua, *Tratado de derecho penal*, tomo II, 4ª ed., Buenos Aires, 1964, p. 387.

B. La función democrática tiene que ver con que, en virtud de la reserva, se reconduce la regulación de ciertas materias al dominio del Poder Legislativo, el cual es representativo de las mayorías —como el Ejecutivo— pero también de las minorías políticas de un Estado. En palabras de Manuel Aragón,

Entendida la democracia como democracia pluralista, el Parlamento como órgano de representación de todo el pueblo y el gobierno sólo como órgano de representación de la mayoría, la reserva a la ley de determinadas materias no significa sólo la reserva al órgano más (directamente) democrático, sino también al órgano que por contener la representación de la pluralidad de opciones políticas permite que todas ellas (y no sólo la opción mayoritaria) participen en la elaboración de la norma.<sup>20</sup>

El problema de mayor entidad que tienen hoy frente a sí la teoría y la práctica de la reserva de ley no es ya el de delimitar cuáles son las materias que se encuentran sujetas a la reserva, sino el de saber hasta qué punto debe desarrollar el legislador parlamentario una materia reservada y hasta qué punto esa materia puede ser “entregada” a la reglamentación del Poder Ejecutivo.

Es importante subrayar que la reserva de ley en materia penal solamente abarca el campo de la determinación de conductas punibles y el del establecimiento de sus respectivas consecuencias jurídicas, ya que fuera de esos dos temas la ley puede remitir al reglamento otras cuestiones que también tienen que ver con la materia penal. Así por ejemplo, los reglamentos —siempre previa remisión de la ley— pueden regular lo relativo a la organización interna de los establecimientos penitenciarios o al funcionamiento concreto de los centros correccionales de menores.

Ejemplos de criterios publicados en el *Semanario Judicial de la Federación* respecto a este tema son los siguientes:

SALUD, DELITO CONTRA LA. NARCÓTICOS, SU CARÁCTER SE ESTABLECE ÚNICAMENTE A TRAVÉS DEL PROCESO LEGISLATIVO. El hecho de que la sustancia denominada fenilpropanolamina haya sido considerada por la autoridad sanitaria como psicotrópico del grupo III del artículo 245 de la Ley General de Salud, en los listados publicados en el *Diario Oficial de la Federación* en fechas veinticuatro de octubre de mil novecientos noventa y cuatro y veintiséis de julio de mil novecientos noventa y cinco, de acuerdo a lo contemplado en el numeral 246 de la ley en cita, no es suficiente para determinar que aquéllos constituyen una reforma, adición o modificación del precepto 245 referido, pues lo más que se podría concluir es que de conformidad con el segundo numeral, la Secretaría de Salud, consideró tal sustancia, para los efectos de esa ley como psicotrópico, pero no por ello suponer que dicha sustancia se encuentre prevista en el citado artículo 245 y que es determinada por la ley, porque no es el legislador el que la introduce, sino la Secretaría de Salud la que la considera. Sostener lo contrario, implicaría que el Congreso de la Unión le hubiere otorgado facultades para legislar a una autoridad sanitaria que pertenece al Ejecutivo, lo cual resulta contrario a derecho; por tanto, es incorrecto afirmar que la fenilpropanolamina es una sustancia considerada como psicotrópico por una ley exactamente aplicable al caso de

<sup>20</sup>Manuel Aragón, *Constitución y democracia*, Madrid, Tecnos, 1989, p. 126.

que se trata (Ley General de Salud), de conformidad a lo estatuido en el numeral 193 del Código Penal Federal en sus dos primeros párrafos, que precisa cuáles son las sustancias que deben ser consideradas como narcóticos (objeto material) en los delitos contra la salud. Lo anterior encuentra su explicación en todos los argumentos que sustentan al principio de la división de poderes que nuestra Constitución acoge, y en los diversos que indican que la determinación de las conductas merecedoras de una pena, debe ser responsabilidad del Poder Legislativo, como un acto en el que se manifiesta la voluntad mayoritaria del pueblo, y que tales conductas deben tener la publicidad necesaria para que el ciudadano como destinatario de la norma penal, conociendo los hechos punibles, pueda orientar su conducta. Publicidad que no se genera en una disposición de carácter administrativo, como la que nos ocupa, por más que se encuentre autorizada en la legislación ordinaria. En suma, considerar que tal sustancia sí se encuentra prevista en el citado artículo 245, por virtud de los listados de mérito y, que por ende puede ser objeto material de los delitos contra la salud, es una flagrante violación al principio *nullum crimen nulla poena sine lege*, que consagra el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal. Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo VIII, noviembre de 1998, Tesis: I.1o.P48 P, p. 575.

CONDONACIÓN DE ADEUDOS FISCALES. LA REGLA TERCERA, PUNTO 4, DEL ACUERDO-JG-SAT-IE-3-2007, EMITIDO POR LA JUNTA DE GOBIERNO DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, QUE PREVÉ QUE NO PROCEDERÁ LA DE AQUELLOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO SÉPTIMO TRANSITORIO DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2007 CUANDO EL CONTRIBUYENTE SE ENCUENTRE VINCULADO A UN PROCEDIMIENTO PENAL POR LA PROBABLE COMISIÓN DE UN DELITO DE CARÁCTER FISCAL, INFRINGE LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY Y DE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA. El primer párrafo del artículo séptimo transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2007 prevé que el Servicio de Administración Tributaria, a través de las Administraciones Locales de Recaudación, podrá condonar total o parcialmente los créditos fiscales consistentes en contribuciones federales cuya administración corresponda a dicho órgano desconcentrado, cuotas compensatorias, actualizaciones y accesorios de ambas, así como las multas por incumplimiento de las obligaciones fiscales federales distintas a las obligaciones de pago; en su fracción V establece como caso de excepción: “No se condonarán adeudos fiscales derivados de infracciones por las cuales exista auto de formal prisión, auto de sujeción a proceso o sentencia condenatoria en materia penal”, y en el penúltimo párrafo dispone que la Junta de Gobierno del Servicio de Administración Tributaria emitirá las reglas necesarias para la aplicación de la condonación de los créditos fiscales. En atención a lo anterior, dicha junta de gobierno emitió el Acuerdo-JG-SAT-IE-3-2007, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de abril de 2007, el que en su regla tercera, punto 4, dice: “No procederá la condonación cuando el contribuyente interesado, persona física, se encuentra vinculado con un procedimiento penal por la probable comisión de algún delito de carácter fiscal. Tampoco procederá la condonación cuando se trate de personas morales vinculadas a un procedimiento penal iniciado en contra de personas cuya probable responsabilidad por la comisión de algún delito fiscal sea en términos del artículo 95 del Código Fiscal de la Federación”, por lo cual infringe los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica previstos en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque si la materia tributaria sólo puede regirse por una ley en sentido formal (Ley de Ingresos de la Federación), las reglas técnico-operativas que expida la indicada junta de gobierno sólo deben tener como fin facilitar la aplicación de dicha



ley; sin embargo, la mencionada regla amplió los supuestos de excepción que prevé el citado artículo séptimo transitorio para negar la condonación total o parcial de créditos fiscales por contribuciones de carácter federal, consistentes en que se haya dictado a los contribuyentes un auto de formal prisión, de sujeción a proceso o sentencia condenatoria en materia penal, es decir, cuando exista en su contra alguna resolución dictada por un Juez penal, al extender esa negativa a los casos en que los interesados, personas físicas o morales, estén vinculados a un procedimiento penal por la probable comisión de algún delito fiscal, que incluye la etapa de averiguación previa, del conocimiento exclusivo del Ministerio Público, que podría o no culminar con su consignación ante el Juez competente; por ende, la aludida regla constituye una hipótesis no contemplada en la referida ley de ingresos que rebasa el marco normativo a que la Junta de Gobierno del Servicio de Administración Tributaria debe sujetarse para no demeritar los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. Novena Época, Registro: 166477, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXX, septiembre de 2009, Tesis: VII.1o.(IV Región) 4 A, p. 3107.

ATAQUES A LAS VÍAS DE COMUNICACIÓN. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 171 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL QUE PREVÉ ESE DELITO, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE EXACTA APLICACIÓN Y RESERVA DE LEY EN MATERIA PENAL. A la luz de los principios de exacta aplicación y reserva de ley en materia penal contenidos, respectivamente, en los artículos 14, tercer párrafo, y 73, fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se requiere que las leyes penales provengan del órgano legislativo y describan con claridad y precisión la conducta delictiva y las sanciones correspondientes, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, por lo que es indispensable que tanto los delitos como las sanciones estén previstos en una ley en sentido formal y material, con lo cual se proscriben las denominadas “normas penales en blanco” o “de reenvío”, que remiten a un reglamento emitido por el Poder Ejecutivo para conocer el núcleo esencial de la prohibición. Por tanto, el artículo 171, fracción II, del Código Penal Federal, al prever una conducta delictiva compuesta de dos condiciones: manejar en estado de ebriedad o bajo el influjo de drogas enervantes vehículos de motor e infringir reglamentos de tránsito y circulación, viola los mencionados principios constitucionales en tanto que remite a la mera infracción de dichos reglamentos para conocer e integrar uno de los elementos esenciales del tipo, lo cual tiene como efecto que el contenido de la ley penal pueda variar por la sola voluntad del Ejecutivo Federal, modificándola de facto a través de normativas administrativas y sin necesidad de acudir a los procesos legislativos ordinarios, lo que trastoca el ejercicio de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de delitos y faltas federales. Novena Época, Registro: 170393, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVII, febrero de 2008, Tesis: 1a./J. 5/2008, p. 129.

ATAQUES A LAS VÍAS DE COMUNICACIÓN. EL ARTÍCULO 193, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO DE DEFENSA SOCIAL DEL ESTADO DE PUEBLA (VIGENTE HASTA EL 23 DE MARZO DE 2007) QUE PREVÉ ESTE DELITO, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE EXACTA APLICACIÓN Y RESERVA DE LEY EN MATERIA PENAL. El artículo 193, fracción II, del Código de Defensa Social del Estado de Puebla (vigente hasta el 23 de marzo de 2007), al prever una conducta delictiva compuesta de dos condiciones: a) manejar en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes un vehículo de motor; y b) que se infrinjan reglamentos de tránsito y circulación, viola los principios de exacta aplicación y reserva de ley en materia penal, contenidos en los artículos 14, tercer párrafo, de la Constitución Federal y 57, fracción I, de la Constitución Política del

Estado de Puebla, en tanto que remite a reglamentos emitidos por el Ejecutivo para conocer e integrar uno de los elementos esenciales del delito, lo cual tiene como efecto que el contenido de la ley penal pueda variar por la sola voluntad del titular del Ejecutivo del Estado, modificándola de facto a través de normas administrativas y sin acudir a los procesos legislativos ordinarios, lo que trastoca el ejercicio de la facultad exclusiva del Congreso del Estado para legislar en materia de delitos y faltas. Novena Época, Registro: 171847, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVI, agosto de 2007, Tesis: VI.2o.P86 P, p. 1546.

## Taxatividad

El artículo 14 párrafo tercero de la Constitución señala que para que se pueda aplicar una sanción penal debe existir una ley “exactamente” aplicable a la conducta de que se trate. A partir de esa disposición podemos extraer un elemento “cualitativo” de la ley penal que vendría exigido por la Constitución; en efecto, para que una ley sea “exactamente” aplicable a una cierta conducta debe tener ciertas “cualidades” lingüísticas, pues es seguro que no toda descripción lingüística tendría la posibilidad de ser aplicada con exactitud a la conducta humana.

La taxatividad de la ley penal consiste en que los textos que contengan normas sancionadoras describan claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se pueden aplicar a quienes las realicen. La taxatividad es una especie del genérico principio de legalidad en materia penal y tiene por objeto preservar la certeza jurídica (que a su vez es una especie de la seguridad jurídica) y la imparcialidad en la aplicación de la ley penal.<sup>21</sup>

Las tesis jurisprudenciales más relevantes sobre el tema que nos ocupa son las siguientes:

GARANTÍA DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. EL ARTÍCULO 124 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL NO LA VIOLA. El artículo 124 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, al prever la posibilidad de que el Juez en el proceso emplee los medios de prueba que estime convenientes, según su criterio, para acreditar los elementos del tipo y la presunta o plena responsabilidad de una persona, no es violatorio de la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal que establece el tercer párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal, pues, por tratarse de una disposición de carácter procesal o adjetivo, ajena a aspectos relacionados propiamente con la integración de la norma punitiva —descripción típica y previsión de la pena—, así como respecto a la forma o manera en que han de aplicarse las penas, no puede contravenir los principios *nullum crimen sine lege* y *nulla poena sine lege* en que descansa dicha garantía, además de que

<sup>21</sup>Víctor Ferreres Comella, *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia (Una perspectiva jurisprudencial)*, Madrid, Civitas, 2002, p. 21. Véase también José Juan Moreso, “Principio de legalidad y causas de justificación (Sobre el alcance de la taxatividad)”, *Doxa*, núm. 24, Alicante, 2001, pp. 525 y ss., en donde se plantea la interesante discusión sobre la distinta forma en que la taxatividad se aplica a los tipos penales y a las causas de justificación de ciertas conductas penalmente relevantes.

tampoco faculta o autoriza al juzgador a imponer penas mediante una aplicación analógica o por mayoría de razón. Novena Época, Instancia: Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo IX, junio de 1999, Tesis: P. XLVIII/99, p. 10.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS. El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas. Décima Época, Registro: 2006867, Instancia: Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, julio de 2014, tomo I, Tesis: 1a./J. 54/2014 (10a.), p. 131.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD. LA TIPICIDAD CONSTITUYE SU BASE FUNDAMENTAL Y RIGE, CON LOS PRINCIPIOS DE TAXATIVIDAD Y DE PLENITUD HERMÉTICA DERIVADOS DE AQUÉL, COMO PILAR DE UN SISTEMA DE DERECHO PENAL EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO. El artículo 14 de la Constitución Federal consagra el conocido apotegma *nullum crimen sine poena, nullum poena sine lege certa* traducible como el que no puede haber delito sin pena ni pena sin ley específica y concreta para el hecho de que se trate; de ello deriva la importancia que la dogmática jurídico-penal asigna al elemento del delito llamado tipicidad, entendido como la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis

delictiva descrita en la ley y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico. La tipicidad es un presupuesto indispensable del acreditamiento del injusto penal que se entiende como la desvaloración de un hecho sin ponderar aun el reproche posible a su autor, y constituye la base fundamental del principio de legalidad que rige, con todas sus derivaciones, como pilar de un sistema de derecho penal en un Estado democrático de derecho. Así, del propio principio podemos encontrar como derivaciones los de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley, es decir, que la descripción típica no debe ser vaga ni imprecisa, ni abierta o amplia al grado de permitir la arbitrariedad; de igual forma, el principio de plenitud hermética en cuanto a la prohibición de analogía o mayoría de razón en la aplicación de la ley penal, traducién-dose en la exigencia de exacta aplicación de la ley que se contiene de manera expresa, en el caso mexicano en el actual párrafo tercero del artículo 14 constitucional que dice: “En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata”. Novena Época, Registro: 175846, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIII, febrero de 2006, Tesis: II.2o.P187 P, p. 1879.

EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE. SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA. La interpretación del tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que prevé como garantía la exacta aplicación de la ley en materia penal, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza, resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo I, mayo de 1995, Tesis: P IX/95, p. 82.

Utilizando el criterio que se acaba de transcribir, se ha deducido la inconstitucionalidad de varios tipos penales, entre los que se pueden contar los siguientes:

FALSEDAD DE DECLARACIÓN RENDIDA ANTE AUTORIDAD DISTINTA DE LA JUDICIAL. EL ARTÍCULO 247, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DIEZ DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO, QUE ESTABLECE LA SANCIÓN APLICABLE A DICHO DELITO, VIOLA LA GARANTÍA DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la tesis P IX/95, de rubro: “EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE. SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA”, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo I, mayo de 1995, p. 82, que la mencionada garantía, prevista en el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la ley, ya que

el mandato constitucional exige, para su cabal cumplimiento, que también la ley sea concebida en forma tal que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos, delito y pena, sean claros, precisos y exactos, a fin de evitar confusión en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Ahora bien, en congruencia con tal criterio, debe decirse que al disponer el artículo 247, fracción I, del código punitivo citado que la sanción aplicable al que interrogado por alguna autoridad pública distinta de la judicial en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas faltare a la verdad, será de dos a seis años, en adición a una multa de cien a trescientos días de multa, viola la garantía constitucional de referencia. Ello es así, porque al establecer como sanción a la conducta típica consistente en falsedad de declaración rendida ante autoridad pública distinta de la judicial, “de dos a seis años”, el legislador no precisó debidamente la consecuencia jurídica del delito de que se trata, creando incertidumbre en la aplicación de la pena y permitiendo la actuación arbitraria de la autoridad encargada de imponerla, o de otras autoridades, quienes con base en interpretaciones contrarias a lo dispuesto por el artículo 14 constitucional, suponen que se trata de la pena de prisión. Además, el mero establecimiento de un mínimo y un máximo de tiempo no conlleva, indefectiblemente, a considerar que la pena respectiva sea la de prisión, ya que no es ésta el único medio sancionatorio que la autoridad judicial puede imponer por un tiempo determinado, según se advierte del catálogo de penas contenido en el artículo 24 del referido Código Penal, que señala otras sanciones que pueden aplicarse por el mencionado periodo, a saber: tratamiento en libertad, semilibertad, trabajo a favor de la comunidad, confinamiento, prohibición de ir a un lugar determinado, suspensión de derechos, inhabilitación o suspensión de funciones o empleos y vigilancia de la autoridad. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XIII, junio de 2001. Novena Época. Primera Sala. Tesis 1a XLV/2001. p. 238.

ATENTADO CONTRA LA SEGURIDAD DE LA COMUNIDAD. EL ARTÍCULO 171 QUÁTER, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO NO. LXII-256, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL 9 DE JULIO DE 2014, QUE PREVÉ AQUEL DELITO, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y LEGALIDAD EN MATERIA PENAL, EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. El precepto aludido al sancionar con prisión de 7 a 15 años y multa de 200 a 400 días de salario, a quien sin causa justificada posea o porte, en su persona, en el vehículo en el que se encuentre o se le relacione con éste, o en el lugar donde se le capture, uno o varios instrumentos fabricados con clavos, varillas o cualquier otro material, que puedan ser utilizados para dañar o impedir el paso de los vehículos conducidos por particulares o por los elementos de las fuerzas armadas o las instituciones de seguridad pública, viola los principios de seguridad jurídica y legalidad en materia penal, en su vertiente de taxatividad, reconocidos por los artículos 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, derivado de la imprecisión con que está construido ese tipo penal, ya que: a) Basta con que alguien —sujeto indeterminado— posea o porte uno o varios instrumentos fabricados con esos materiales, para que probablemente sea objeto de sanción por parte del Estado; b) Permite la arbitrariedad en su aplicación, pues no obstante que en el párrafo primero se acote que incurrirá en el delito, quien “sin causa justificada” se ubique en la hipótesis descrita, esa sola referencia no origina la validez de la norma, pues lo cierto es que en definitiva deja al arbitrio de la autoridad investigadora o jurisdiccional decidir quién o quiénes pueden ser detenidos y posteriormente enjuiciados, por el simple hecho de traer consigo o en un vehículo motor, uno o varios de los citados instrumentos; c) Sanciona la

portación o posesión de instrumentos de “cualquier otro material”, distinto a los clavos y varillas, lo que es ambiguo y genérico, toda vez que en este significado pueden encontrarse infinidad de materiales, cuya composición puede ser de goma, plástico, cristal o metal, sin que su simple tenencia —presentada en la forma acabada de un instrumento fabricado con cualquiera de esos elementos— adquiera el matiz criminal a la luz del derecho penal, y d) Castiga también la portación o posesión “en el lugar donde se le capture” a la persona, lo que es vago, impreciso y genera confusión, ante la eventual interpretación de que sea factible que la transgresión penal se produzca dentro de un domicilio. Décima Época, Registro: 2010087, Instancia: Pleno, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 23, octubre de 2015, tomo I, Tesis: P/J. 39/2015 (10a.), p. 785.

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 48, FRACCIÓN III, DE LA LEY RELATIVA DEL ESTADO DE MICHOACÁN, VIGENTE HASTA EL 14 DE OCTUBRE DE 2014, VIOLA EL PRINCIPIO DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. El artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé el principio de exacta aplicación de la ley en materia penal el cual, en su vertiente de taxatividad, exige que la materia de la prohibición contenida en los tipos penales sea precisa y sin ambigüedades, con la finalidad de que se advierta con claridad cuál es la conducta sancionable y la pena aplicable para que el particular no quede sujeto a la arbitrariedad del juzgador al aplicar la ley. Así, dicho precepto constitucional es aplicable al procedimiento administrativo sancionador y, por ende, impone al legislador la obligación de crear normas claras que no permitan la arbitrariedad en su aplicación. Ahora bien, el artículo 48, fracción III, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán, vigente hasta el 14 de octubre de 2014, al no contener un límite mínimo y máximo de duración de la sanción de suspensión del empleo, cargo o comisión susceptible de imponerse al servidor público, viola el principio constitucional referido; máxime que ni siquiera el diverso artículo 50, fracciones I y II, de la ley citada, resuelve la interrogante del mínimo y máximo de duración de la sanción, pues la fracción I dispone que la suspensión del empleo, cargo o comisión, por un periodo no mayor de tres días, será aplicable por el superior jerárquico del servidor público en cuestión, es decir, la ley refiere a un plazo máximo, pero no a un mínimo; por otra parte, la fracción II establece que la suspensión por un periodo mayor de tres días se aplicará mediante acuerdo del superior jerárquico con la Contraloría General o con la Oficialía Mayor de los Poderes Legislativo y Judicial, de donde se advierte que en esta hipótesis el plazo mínimo de la sanción será de cuatro días, sin embargo, tampoco precisa la duración máxima de la suspensión. De ahí que la omisión del establecimiento del periodo que puede comprender la suspensión, puede tener como consecuencia la actuación arbitraria de la autoridad, al quedar bajo su criterio y sin limitación alguna la determinación de la duración mínima o máxima de la sanción, lo cual, además, ocasiona incertidumbre en el gobernado. Décima Época, Registro: 2009930, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 22, septiembre de 2015, tomo I, Tesis: 1a. CCLXVIII/2015 (10a.), p. 320.

### Prohibición de analogía

El párrafo tercero del artículo 14 constitucional establece que no podrán imponerse, en los juicios del orden penal, penas por simple analogía o por mayoría de razón. Se trata de un mandato constitucional que sirve para reforzar el significado de los princi-

pios de reserva de ley y de taxatividad en materia penal. Es decir, lo que nos indica el artículo 14 es que el juzgador en materia penal no puede acudir a métodos hermenéuticos como la analogía y la mayoría de razón para imponer una sanción penal y, en consecuencia, debe atenerse a lo que pueda resolver utilizando otros métodos interpretativos en los que se observe la reserva de ley (en el sentido de mandato constitucional por el que se excluyen del ámbito penal fuentes normativas distintas a la ley) y la taxatividad (en el sentido de que las disposiciones que sirvan de base para imponer una sanción penal deban ser claras, concretas y específicamente aplicables a la conducta que se pretende sancionar).

Riccardo Guastini nos explica que desde el punto de vista jurídico la aplicación analógica es “la aplicación de una norma a un supuesto de hecho *no previsto* por ella, pero *semejante* al previsto por la misma”.<sup>22</sup> Lo que está prohibiendo el mandato constitucional es justamente la aplicación por el juez de normas que no están *expresamente previstas* en la ley como constitutivas de delito y que por tanto no son sancionables desde el punto de vista penal. Podríamos decir que la *semejanza* no puede ser tenida en cuenta en materia penal, sino que por la importancia de los bienes jurídicos que están en juego se requiere prácticamente la identidad entre la conducta a sancionar y la descripción típica contenida en la ley.

El argumento de la mayoría de razón, también llamado argumento *a fortiori*, es muy parecido al argumento analógico y, de hecho, podríamos decir que es una subespecie de éste. Guastini describe el argumento de la mayoría de razón con las siguientes palabras: “El argumento *a fortiori* se presenta, *grosso modo*, en esta forma: la disposición D (“si F1, entonces G”) conecta la consecuencia jurídica G al supuesto de hecho F1; pero el supuesto de hecho F2 merece, *con mayor razón*, la misma consecuencia jurídica; así pues, la disposición D debe ser entendida en el sentido de que la consecuencia G debe aplicarse también al supuesto de hecho F2”.<sup>23</sup>

Como ejemplos en el Semanario Judicial de la Federación sobre el supuesto de transgresión a la garantía de exacta aplicación de la ley penal al imponer una pena por analogía pueden citarse los siguientes:

DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. EL HECHO DE ENCUADRAR EN ALGUNA DE LAS HIPÓTESIS QUE PREVÉ LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 225 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, LA CONDUCTA DE UN MIEMBRO DE LA POLICÍA JUDICIAL FEDERAL QUE SIN JUSTIFICACIÓN EXCEDE EL PLAZO PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO A UN INFRACTOR CONSTITUYE UNA TRANSGRESIÓN A LA GARANTÍA DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL, AL IMPONER UNA PENA POR ANALOGÍA O MAYORÍA DE RAZÓN. El artículo 225, fracción X, del Código Penal Federal prevé dos figuras delictivas independientes, al disponer que son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos: “Detener a un individuo durante la averiguación previa fuera de los casos señalados por la ley, o retenerlo por más tiempo del señalado por el párrafo séptimo del artículo 16 constitucional”, en razón de que la inter-

<sup>22</sup>Riccardo Guastini, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, 6a ed., México, UNAM, Porrúa, 2004, p. 93.

<sup>23</sup>*Ibidem*, p. 38.

pretación de tal descripción típica revela que los elementos que integran cada una de dichas hipótesis delictivas son diversas, pues la primera se colma cuando: a) el sujeto activo tiene la calidad de servidor público, y b) que el mismo en ejercicio de sus funciones detiene a alguien durante la averiguación previa fuera de los casos expresamente autorizados por la ley, esto es, sin que exista orden de aprehensión, flagrancia o urgencia; en cambio, la segunda requiere que el sujeto activo: a) tenga la calidad de servidor público, b) sea un agente del Ministerio Público, y c) que en ejercicio de sus funciones retenga a alguien por más tiempo del señalado en el párrafo séptimo del artículo 16 constitucional, es decir, la diferencia fundamental entre ambos tipos estriba en que en el primero es necesario, aparte de que el sujeto activo tenga la calidad de servidor público, que la detención la lleve a cabo fuera de los casos señalados en la ley, mientras que en el segundo es indispensable que tenga el cargo específico de agente del Ministerio Público, además de que el acto ilícito que se le atribuye sea una retención, pues ello se advierte del párrafo séptimo del artículo 16 constitucional, al que remite el referido precepto legal que, en lo que interesa, consagra que ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial, de tal suerte que si el inculpado como miembro de la Policía Judicial Federal en ejercicio de sus funciones, con motivo de una denuncia anónima detiene a ciertas personas, que pone a disposición del fiscal federal diecinueve horas después, en el caso de considerar ilegal esa conducta, es obvio que no encuadra en alguno de los supuestos señalados, en virtud de que la fracción X transcrita no prevé como delito que el activo sin justificación exceda el plazo para poner a disposición del representante social al infractor, pues estimar lo contrario y, además, atender lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo 16 de la Carta Magna, constituye una transgresión a la garantía de exacta aplicación de la ley penal, al imponer una pena por analogía o por mayoría de razón. Novena Época, Registro: 177641, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXII, Agosto de 2005, Tesis: III.2o.P168 P, p. 1884.

ABORTO. EL ARTÍCULO 334, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, NO AUTORIZA LA IMPOSICIÓN DE UNA PENA POR ANALOGÍA O MAYORÍA DE RAZÓN. Del análisis de lo previsto en el citado numeral, se desprende que en su fracción III se contempla una disposición que no guarda relación con el principio de certeza jurídica en materia penal, consistente en la prohibición de imponer por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata, toda vez que lo único que determina es que, cuando se reúnan los requisitos ahí especificados, no se impondrá la pena señalada en las disposiciones relacionadas con el delito de aborto, por lo que es claro que no transgrede dicho principio. Novena Época, Registro: 187887, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XV, Febrero de 2002, Tesis: P. VIII/2002, p. 415.

## El derecho a la legalidad en materia civil

El cuarto y último párrafo del artículo 14 constitucional contiene el principio de legalidad en materia civil; su texto es el siguiente: “En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta



de ésta se fundará en los principios generales del derecho”. Por juicio del orden civil para efectos de este párrafo debemos entender todos los juicios distintos a la materia penal o a la materia administrativa cuando tenga por objeto sancionar a un particular.<sup>24</sup>

Como se desprende de la simple lectura de su texto, el artículo 14 establece una especie de *prelación interpretativa* al señalar que las sentencias en los juicios civiles deberán dictarse conforme: *a)* a la letra de la ley; *b)* a su interpretación jurídica, o *c)* a falta de una solución tomada con base en lo anterior, conforme a los principios generales del derecho.

Si nos atenemos a esa “prelación” interpretativa podemos reconocer la posibilidad de que los tribunales mexicanos “integren” (y no solamente interpreten) el ordenamiento jurídico al resolver casos en materia civil, siempre que hayan procedido a descartar que la solución de los mismos puede encontrarse en la interpretación literal del texto legal o apelando a los diferentes procedimientos interpretativos. Habiendo descartado las dos posibilidades que se acaban de señalar, el juez podrá “integrar” el ordenamiento jurídico acudiendo a los principios generales del derecho que, aunque deben insertarse de forma armónica en el resto del ordenamiento, no están codificados o establecidos en su totalidad en una norma o serie de normas.<sup>25</sup> En definitiva, podemos concluir que corresponde a los jueces la determinación, concreción y aplicación de tales principios generales al caso que deban resolver.

De acuerdo con lo anterior, el cuarto párrafo del artículo 14 representa en el sistema jurídico mexicano lo que se ha llamado la “norma de cierre”, entendida como la norma suprema que cierra y completa el ordenamiento en tanto excluye la posibilidad de que existan lagunas en el mismo, a pesar de que efectivamente las haya en uno o varios textos legales o reglamentarios.<sup>26</sup> En este sentido se puede hablar de la “integridad” reguladora del ordenamiento, es decir, de aquella “propiedad por la cual un ordenamiento jurídico tiene una norma para regular cada caso”.<sup>27</sup>

En México, los propios tribunales han conceptualizado a los principios generales del derecho como “los dogmas generales que conforman y dan coherencia a todo el ordenamiento jurídico... (y) son la manifestación auténtica, prístina, de las aspiraciones de justicia de una comunidad”.<sup>28</sup> Sobre la función de los principios en el ordenamiento es interesante tomar en cuenta la siguiente tesis:

PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO. SU FUNCIÓN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO. Tradicionalmente se ha considerado en el Sistema Jurídico Mexicano que los jueces para la decisión de los asuntos sometidos a su conocimiento están sujetos a la observancia no sólo del

<sup>24</sup>En materia de derecho administrativo sancionador rigen los mismos principios que en materia penal, tales como la reserva de ley, el principio de taxatividad y el principio de proporcionalidad.

<sup>25</sup>Véase Rafael Preciado Hernández, “El artículo 14 constitucional y los principios generales del Derecho” en *Ensayos filosófico-jurídicos y políticos*, México, Editorial Jus, 1977, p. 46 y *passim*.

<sup>26</sup>*Cfr.* Santi Romano, “Osservazioni sulla completezza dell’ordinamento statale”, en *Scrittiminori*, I, Milán, 1950, entre otros.

<sup>27</sup>Norberto Bobbio, *Teoría general del Derecho*, traducción de Eduardo Roza A., Madrid, Debate, 1991, p. 221.

<sup>28</sup>*Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, tomo III, segunda parte-2, enero-junio de 1989, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis 197, pp. 573-574.

derecho positivo-legal, sino también de los dogmas generales que conforman y dan coherencia a todo el ordenamiento jurídico, que se conocen como principios generales del derecho según la expresión recogida por el constituyente en el artículo 14 de la Carta Fundamental.- La operancia de estos principios en toda su extensión —para algunos como fuente de la cual abreva todas las prescripciones legales, para otros como su orientación a fin— no se ha entendido restringida a los asuntos de orden civil tal y como podría desprenderse de una interpretación estricta del artículo constitucional invocado, sino que aun sin positivización para otros órdenes de negocios, es frecuentemente admitida en la medida en que se les estima como la formulación más general de los valores ínsitos en la concepción actual del derecho.- Su función desde luego no se agota en la tarea de integración de los vacíos legales; alcanza sobre todo a la labor de interpretación de la ley y aplicación del derecho, de allí que los tribunales estén facultados y, en muchos casos, obligados a dictar sus determinaciones teniendo presente, además de la expresión de la ley siempre limitada por su propia generalidad y abstracción, los postulados de los principios generales del derecho, pues éstos son la manifestación auténtica, prístina, de las aspiraciones de la justicia de una comunidad. Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, tomo III, Segunda Parte-2, enero a junio de 1989, p. 573.

Alguna tesis jurisprudencial se ha mostrado muy reacia a acudir a la doctrina en caso de que el juez se enfrente a una laguna en la ley; se ha dicho, creo que de forma poco realista, que los planteamientos de los teóricos no pueden servir para suplir una laguna; habría que matizar ese criterio y ver qué criterios y de qué teóricos. Descalificar sin matices la posible utilidad de la teoría para solucionar un caso complejo es una postura criticable. En todo caso, el criterio mencionado se contiene en la siguiente tesis:

TRATADISTAS. No existe disposición legal que atribuya a las opiniones de tratadistas de derecho nacionales o extranjeros, la fuerza de una ley, al grado de que dichas opiniones suplan las omisiones o deficiencias de aquella; al contrario, el artículo 14 constitucional dispone que cuando la ley es omisa, se acuda a los principios generales de derecho, debiendo entenderse por tales, no las tradiciones de los tribunales que, en último análisis, no son más que prácticas o costumbre que no tienen fuerza de ley, ni las doctrinas de los jurisconsultos, que tampoco la tienen, por ser contrario a la índole de las instituciones que nos rigen. Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XXIII, p. 996.

Otras tesis relevantes sobre la invocación de doctrina en el ejercicio jurisdiccional son las siguientes:

DOCTRINA. LA CITA O INVOCACIÓN DE UNA POSICIÓN TEÓRICA DETERMINADA NO IMPLICA QUE SEA ACERTADA, NI OBLIGATORIA PARA LOS ÓRGANOS JUDICIALES. Devienen infundados los planteamientos del quejoso en los que involucra lo que denomina como opiniones de diversos doctrinarios, puesto que, en principio, la cita o invocación de doctrina no implica lo acertado de tales posiciones teóricas, las cuales, por cierto, no tienen carácter obligatorio para los órganos judiciales, pues éstos, en su caso, deberán fundar sus resoluciones en la ley aplicable y si bien la argumentación empleada puede guiarse por los criterios reconocidos

o imperantes en el ámbito cultural y normativo conforme al desarrollo de la ciencia jurídica, son los órganos de jurisdicción los que bajo su responsabilidad y propio criterio afrontan y resuelven las cuestiones y conflictos legales de la nación, como parte del exclusivo ejercicio de la administración de justicia. Novena Época, Registro: 173314, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXV, febrero de 2007, Tesis: II.2o.P. J/24, p. 1436.

DOCTRINA, SU INVOCACIÓN NO IMPLICA LO CORRECTO O NO DE LA POSICIÓN TEÓRICA DE QUE SE TRATE, NI RESULTA OBLIGATORIA PARA LOS ÓRGANOS JUDICIALES. Devienen infundados los planteamientos del quejoso en los que involucra lo que denomina como opiniones de diversos doctrinarios, puesto que, en principio, la cita o invocación de doctrina no implica lo acertado o no de tales posiciones teóricas, las cuales, por cierto, no tienen carácter obligatorio para los órganos judiciales, pues éstos, en su caso, deberán fundar sus resoluciones en la ley aplicable y si bien la argumentación empleada puede guiarse por los criterios reconocidos o imperantes en el ámbito cultural y normativo conforme al desarrollo de la ciencia jurídica, son los órganos de jurisdicción los que bajo su responsabilidad y propio criterio afrontan y resuelven las cuestiones y conflictos legales de la nación, como parte del exclusivo ejercicio de la administración de justicia. Novena Época, Registro: 183293, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XVIII, Septiembre de 2003, Tesis: II.2o.P.29 K, p. 1374.

DOCTRINA. PUEDE ACUDIRSE A ELLA COMO ELEMENTO DE ANÁLISIS Y APOYO EN LA FORMULACIÓN DE SENTENCIAS, CON LA CONDICIÓN DE ATENDER, OBJETIVA Y RACIONALMENTE, A SUS ARGUMENTACIONES JURÍDICAS. En el sistema jurídico mexicano por regla general, no se reconoce formalmente que la doctrina pueda servir de sustento de una sentencia, pues el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece las reglas respectivas, en su último párrafo, sólo ofrece un criterio orientador, al señalar que “En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”; mientras que en su párrafo tercero dispone que “En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata”. Sin embargo, es práctica reiterada en la formulación de sentencias, acudir a la doctrina como elemento de análisis y apoyo, así como interpretar que la regla relativa a la materia penal de carácter restrictivo sólo debe circunscribirse a ella, permitiendo que en todas las demás, con variaciones propias de cada una, se atienda a la regla que el texto constitucional menciona con literalidad como propia de los juicios del orden civil. Ahora bien, tomando en cuenta lo anterior y que la función jurisdiccional, por naturaleza, exige un trabajo de lógica jurídica, que busca aplicar correctamente las normas, interpretarlas con sustento y, aun, desentrañar de los textos legales los principios generales del derecho para resolver las cuestiones controvertidas en el caso concreto que se somete a su conocimiento, considerando que todo sistema jurídico responde a la intención del legislador de que sea expresión de justicia, de acuerdo con la visión que de ese valor se tenga en el sitio y época en que se emitan los preceptos que lo vayan integrando, debe concluirse que cuando se acude a la doctrina mediante la referencia al pensamiento de un tratadista e, incluso, a través de la transcripción del texto en el que lo expresa, el juzgador, en lugar de hacerlo de manera dogmática, debe analizar, objetiva y racionalmente, las argumentaciones jurídicas correspondientes, asumiendo personalmente las que le resulten convincentes y expresando, a su vez, las consideraciones que lo justifiquen. Novena Época, Registro: 189723, Instancia:

Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XIII, mayo de 2001, Tesis: 2a. LXIII/2001, p. 448.

DOCTRINA. NO ES DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA. Las opiniones doctrinarias que se citen en una demanda de garantías, si bien puede revestir interés académico, no son de observancia obligatoria para los tribunales de control constitucional, ni para ningún otro. En efecto, para emitir una sentencia de amparo sólo es obligatorio acatar la Constitución, las leyes que de ésta emanen, la jurisprudencia y, cuando aquélla lo prevé, los principios generales del derecho; de modo que, mientras la aplicación de la ley no sea violatoria de garantías, o contraria a la jurisprudencia o en su caso, a los citados principios, carecen de eficacia jurídica esas doctrinas, pues el valor de éstas estriba en que den contenido a una norma de carácter legal. Octava Época, Registro: 228352, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, tomo III, Segunda Parte-1, Enero-Junio de 1989, p. 295.

## Bibliografía

- CASALHERNÁNDEZ, Jesús María, *Derecho a la libertad personal y diligencias policiales de identificación*, Madrid, CEPC, 1998.
- CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, CNDH, Porrúa, UNAM, 2005.
- y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *Compendio de derechos humanos*, México, CNDH/Porrúa, 2004.
- COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS, *El Debido Proceso en las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (análisis del artículo 8º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Lima, CAJ, 2001.
- DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis, *La racionalidad de las leyes penales. Práctica y teoría*, Madrid, Trotta, 2003.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, trad. de Perfecto Andrés y otros, 5a. ed., Madrid, Trotta, 2002.
- , “El Estado constitucional de derecho hoy: el modelo y su divergencia de la realidad”, en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coords), *Poder, derecho y corrupción*, México, Siglo XXI/ITAM/IFE, 2003.
- , “Jurisdicción y democracia”, trad. de Perfecto Andrés, en Miguel Carbonell, Héctor Fix Fierro y Rodolfo Vázquez (comps.), *Jueces y derecho. Problemas contemporáneos*, México, UNAM/Porrúa, 2004.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Panorámica del derecho procesal constitucional y convencional*, Madrid, Marcial Pons-UNAM, 2013.
- , Rubén Sánchez Gil, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva ley de amparo*, 9a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2016.
- FERRERESCOMELLA, Víctor, *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia (Una perspectiva constitucional)*, Madrid, Civitas, 2002.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*, Madrid, Alianza, 1994.
- GUASTINI, Riccardo, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Milán, Giuffrè, 1993.
- , *Estudios de teoría constitucional*, 2a. ed., México, UNAM/Fontamara, 2003.
- , *Estudios sobre la interpretación jurídica*, 6a. ed., México, UNAM/Porrúa, 2004.

- ORTIZ TREVIÑO, Rigoberto, *La Seguridad jurídica. Los derechos humanos en la jurisprudencia mexicana*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004.
- OTTO, Ignacio de, *Estudios sobre el poder judicial*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1989.
- OVALLE FAVELA, José, *Garantías constitucionales del proceso*, 2a. ed., México, Oxford University Press, 2002.
- PÉREZ LUÑO, Antonio E., *La seguridad jurídica*, Barcelona, Ariel, 1991.
- PRIETO, Luis, *La filosofía penal de la Ilustración*, México, Inacipe, 2003.
- , “La limitación constitucional del legislador penal” en su libro *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2003.
- TARELLO, Giovanni, “Assolutismo e codificazione del diritto”, en *Storiadella cultura giuridica moderna*, vol. I, Bolonia, 1976.
- VALADÉS, Diego, *El control del poder*, 2a. ed., México, UNAM/Porrúa, 2000.

## Artículo 14

Trayectoria constitucional

### *Primera reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 09-XII-2005

LIX LEGISLATURA (1-IX-2003/31-VIII-200)

Presidencia de Vicente Fox Quesada, 1-XII-2000/30-XI-2006

14

Se quita de la redacción la prohibición a la privación de la vida, la Constitución ya no la protege.



## Artículo 15

### Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

La extradición es considerada como el acto por medio del cual un Estado hace entrega a otro que la reclama, de una persona refugiada en su territorio por estar inculpada, procesada o convicta por algún delito, para que sea sometida a juicio.<sup>1</sup> Esta figura jurídica no se encuentra en los primeros textos constitucionales mexicanos sino hasta 1857. Para entonces, México se había consolidado como país independiente y había superado varios tragos amargos ocasionados por intervenciones internacionales (como la guerra con Estados Unidos en 1847) y conflictos políticos internos. Los diversos textos jurídicos anteriores a la Constitución del 57 ya habían reparado en la abolición de la esclavitud y habían establecido el mandato de que toda persona que tuviera la calidad de esclava la perdía al ingresar al territorio nacional.

Asimismo, se observa en los diversos textos el señalamiento de que todo extranjero al entrar en el territorio gozaría de los derechos señalados para ellos que constaran en la Constitución. Así se declaró, por ejemplo, en el artículo 8º del Proyecto de Constitución Política de 1842<sup>2</sup> y en el 10 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana.<sup>3</sup> No obstante, el contenido del artículo 15 de la Constitución de 1917 tiene su antecedente directo en el aparecido en el mismo numeral de la Constitución de 1857. En este documento el texto constitucional expresó lo siguiente:

<sup>1</sup>*Enciclopedia Jurídica Mexicana*, tomo III, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Editorial Porrúa, 2002, p. 927.

<sup>2</sup>Proyecto de Constitución Política, 1842, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842\\_143/Primer\\_proyecto\\_de\\_Constituci\\_n\\_Constituci\\_n\\_Pol\\_t\\_1426.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842_143/Primer_proyecto_de_Constituci_n_Constituci_n_Pol_t_1426.shtml)

<sup>3</sup>Bases Orgánicas de la República Mexicana, 1843, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1842.pdf>.

15

### Sumario Artículo 15

Introducción histórica	
<b>Luis René Guerrero Galván</b> <b>y José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	839
Texto constitucional vigente. . . . .	841
Comentario	
<b>Jorge Ulises Carmona Tinoco</b> . . . . .	842
La prohibición de celebración de tratados para la extradición de reos políticos . . . . .	849
La prohibición de celebración de tratados para la extradición de personas que hayan tenido la condición de esclavos en el lugar donde cometieron el delito . . . . .	854
La prohibición de celebración de tratados que afecten o restrinjan los derechos humanos . . . . .	858
La reforma constitucional de junio de 2011 al artículo 15 constitucional. . . . .	860
Bibliografía . . . . .	864
Trayectoria constitucional . . . . .	865



Nunca se celebrarán tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país en donde cometieron el delito la condición de esclavos; ni convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos que esta Constitución otorga al hombre y al ciudadano.<sup>4</sup>

Dicho texto, a su vez, había emanado del Proyecto de Constitución de 1856, en el cual sólo se había considerado que no se celebrarían tratados de extradición de reos que hubieran tenido la condición de esclavos en el país donde hubieran cometido el delito. Poco más tarde, el diputado Zarco propuso añadir que tampoco se celebrarían tratados ni convenciones que pudieran alterar las garantías y derechos que otorgaba la Constitución, lo cual fue aceptado e incluido en el texto final de 1857.<sup>5</sup> En la misma materia dicha Constitución señaló, en su artículo 113, que cada estado tenía la obligación de entregar sin demora los criminales de otros estados a la autoridad que los reclame; no obstante, como hemos visto, esta medida tuvo sus limitantes cuando se trató de asuntos internacionales. El texto de 1857 prácticamente se mantuvo vigente hasta el Proyecto de Constitución elaborado en 1916.

<sup>4</sup>Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

<sup>5</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo I: “Textos previos, comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 1-15”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 994.

## Artículo 15

Texto constitucional vigente

*Artículo 15.* No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.<sup>6</sup> 15

<sup>6</sup>Artículo reformado, *DOF*: 10-06-2011.

## Artículo 15

Comentario por **Jorge Ulises Carmona Tinoco**

- 15 El artículo 15 constitucional forma parte del reducido grupo de preceptos que hacen alusión al Derecho internacional en la Constitución mexicana, o por lo menos a una de sus fuentes principales, que son los tratados internacionales y, para ser más específico, forma parte de las disposiciones constitucionales, que son escasas, en las que se prohíbe expresamente la celebración de ciertos tipos de tratados. Cabría también mencionar, a manera de introducción, que hasta la trascendente reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, era un precepto que no había sufrido alteración alguna desde 1917, y habría que decir también que antes de dicha reforma su redacción no estaba del todo acorde con los desarrollos conceptuales más modernos sobre las materias que lo conforman, pues era casi idéntica a la del artículo 15 de la Constitución de 1857.

No obstante lo anterior, el enorme avance en el establecimiento de estándares internacionales en materia de derechos humanos encuentra, en el artículo 15, un punto de articulación importante con la Constitución mexicana y, razonablemente interpretado, funciona como la cláusula abierta para continuar la incorporación de instrumentos internacionales en favor de los derechos humanos en México. La redacción del artículo 15 hace alusión en principio a tres hipótesis específicas: una de ellas es la posible extradición de reos políticos; la segunda, de aquellos que pudieran haber tenido la condición de esclavos, y la tercera, que es una hipótesis genérica, sobre adopción de tratados que pudieran afectar los derechos humanos. La importancia del precepto adquiere su verdadera dimensión si se toma en cuenta que desde la Independencia hasta nuestros días se tienen registrados más de 3 933 tratados bilaterales y 3 889 acuerdos multilaterales, de los cuales alrededor de 1 600 están actualmente en vigor.

A pesar de que la regulación sobre la posibilidad de celebrar tratados con otras naciones ha estado presente en los diversos documentos de la historia constitucional de nuestro país, el proyecto, los debates y la Constitución de 1857 marcan el antecedente directo del actual artículo 15 de nuestra actual Carta Fundamental. Isidro Montiel y Duarte, al comentar dicho precepto de la Constitución de 1857, enfatizó que no hay rastro del mismo en los documentos constitucionales previos, pero que su primera parte estaba acorde con la doctrina tradicional y la práctica del derecho internacional público de ese entonces (Montiel y Duarte, 1998: 463-464).

El artículo 11 del proyecto que derivaría en la Constitución de 1857, señalaba de manera textual: “Nunca se celebrarán tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes de orden común que hayan tenido en el país, en don-

de cometieron el delito, la condición de esclavos”. Dicho precepto fue discutido en la sesión del 18 de julio de 1856, en la que el debate se centró en el tema de si el precepto significaba otorgar alguna ventaja a quienes habían tenido la condición de esclavos, pues el congresista Ruiz opinaba que no era justo que aun cuando éstos fueran culpables de un delito se impidiera su extradición.

En respuesta, el congresista Guzmán afirmó que en los países donde existía la esclavitud, institución que calificó de “bárbara”, quienes huían de ella eran considerados delincuentes por el sólo hecho de fugarse y de querer recobrar su libertad, y quienes los reclamaban les imputaban algún delito también para poder perseguirlos. El diputado Ruiz, entonces, propuso que la extradición de este tipo de personas fuera condicionada a que, una vez que salieran de territorio nacional, no volvieran a tener la condición de esclavos. Sin embargo, el diputado Mata afirmó que una condición como la señalada no se cumpliría y sólo lograría una verdadera burla. De esta forma, el artículo propuesto terminó siendo aprobado por unanimidad.

No obstante, el diputado Zarco propuso una adición al precepto, misma que señalaba: “Tampoco podrán celebrarse tratados ni convenciones en virtud de cuyas estipulaciones se pueden alterar las garantías y derechos que otorga esta Constitución”. La primera reacción a dicha adición fue que era inútil, pero el autor de la adición la defendió con argumentos y ejemplos que dejaban en claro su utilidad. En su oportunidad Zarco hizo referencia crítica a lo que en ocasiones sucedía cuando los tratados eran celebrados y discutidos precipitadamente, y resultaban en alteraciones graves a los derechos civiles y políticos de los ciudadanos de un país. Asimismo, hizo referencia a la conducta intervencionista de las grandes potencias, y señaló el ejemplo del Imperio francés en el que se habría pretendido limitar la libertad de imprenta en Bélgica.

En suma, advertía que el peligro de afectación a los derechos y libertades a través de la celebración de ciertos tratados era real, y señalaba a Europa en materia de derechos políticos y a los Estados Unidos, que pugnaba por que se permitiera la extradición de esclavos, como potenciales peligros en esta materia. La adición propuesta por Zarco prosperó y en la sesión del 27 de noviembre de 1856 el texto completo del artículo 11, al que correspondió el 15 del texto definitivo de la Constitución, fue aprobado por unanimidad de los 80 diputados presentes. Si bien la discusión sobre el proyecto original y sobre la adición ulterior fueron breves, no dejaron de poner en claro los temas centrales del asunto; no obstante, existe un gran vacío por lo que se refiere a la noción de *reo político*, que ha suscitado múltiples opiniones y estudios específicos, y que aún en nuestros días sigue siendo problemática.

El siguiente antecedente de la redacción vigente del artículo 15 constitucional fue el artículo del mismo número del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, en el que se trasladó con pequeñas modificaciones y de forma casi literal el artículo 15 de la Constitución de 1857. Este último en la parte correspondiente inicia con una afirmación categórica, en el sentido que *no se celebrarán tratados*, mientras que el correspondiente precepto del Proyecto de Carranza señaló, con mejor técnica, que *no se autoriza la celebración de tratados*. Otro de los cambios menores se aprecia en la

última parte del precepto en el que la frase: “las garantías y derechos que *esta Constitución otorga* al hombre y al ciudadano”, del documento constitucional de 1857, fue sustituida por la de las garantías y derechos *establecidos por esta Constitución* para el hombre y el ciudadano (las cursivas son nuestras).

El dictamen sobre el artículo 15 del Proyecto de Carranza, con las modificaciones señaladas que determinaron su redacción definitiva, fue leído en la sesión del 20 de diciembre de 1916, en la que fue aprobado por unanimidad convirtiéndose así en el texto del artículo 15 constitucional que estuvo vigente por décadas, hasta la reciente reforma de junio de 2011, que derivó en un cambio sumamente trascendente en la última parte del precepto sobre la cual nos ocuparemos en la parte conducente del presente comentario. Respecto del análisis del precepto, iniciaremos por estudiar la primera frase que señala: “no se autoriza la celebración de tratados”. Para entender los alcances de este fragmento, hay que abordar lo concerniente a la definición misma de tratado internacional y de los pasos que se siguen para su celebración.

La definición de tratado internacional a la que comúnmente se acude es la proporcionada por el artículo 2 de la Convención de Viena, sobre el Derecho de los Tratados,<sup>7</sup> la cual señala que se entiende por “tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular” (Méndez Silva, 1993).<sup>8</sup> La última parte de la definición refleja que no existe una regla precisa sobre la denominación que debe darse a esta clase de acuerdos entre Estados, por esto pueden presentarse bajo la denominación tradicional de tratados o también pactos, acuerdos, convenios, protocolos, entre muchas otras (Palacios Treviño, 1986: 13-19), que si bien pueden ser indicativas del carácter del instrumento internacional de que se trate, no afectan su naturaleza o vinculatoriedad en relación con los Estados Partes, ni tampoco respecto de los deberes que éstos adquieren.

<sup>7</sup>Dicha Convención fue adoptada el 22 de mayo de 1969 —sin embargo, entró en vigor hasta el 27 enero de 1980—, por la Conferencia Internacional de Plenipotenciarios convocada para tal efecto por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su XXI periodo de sesiones, en 1966. Debido a que la Convención sólo hace alusión a los tratados celebrados entre Estados, años después fue adoptada la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones internacionales, en 1986. México es Estado Parte en ambos instrumentos, los cuales fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación* de fechas 14 de febrero de 1975 y 28 de abril de 1988, respectivamente.

<sup>8</sup>Cabe mencionar que México cuenta con una Ley sobre la Celebración de Tratados, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 1992, cuya vigencia inició al siguiente día de su publicación. Este ordenamiento ofrece en su artículo 2º, fracción I, una definición de tratado en similares términos a la Convención de Viena, aunque con ciertas particularidades. El mencionado precepto señala que tratado es “el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos”. La iniciativa, discusiones legislativas, exposición de motivos y texto íntegro de esta ley fueron publicadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores en Ley de Tratados, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1992. Para un análisis crítico de este ordenamiento a la luz de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 puede consultarse Méndez Silva, 1993 sobre la “Celebración de Tratados”. Además, recientemente fue publicada una Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 2 de septiembre de 2004.

Modesto Seara Vázquez (1988: 63) opina que: “tratado es todo acuerdo concluido entre dos o más sujetos de derecho internacional. Hablamos de sujetos y no de Estados, con el fin de incluir a las organizaciones internacionales”. Thomas Buergenthal señala, tomando el modelo de los Estados Unidos de América, que:

[el término] tratado hace referencia a un acuerdo internacional que, para vincular a ese país —a diferencia de los demás acuerdos que esa nación pueda celebrar—, tiene que ser sometido a consulta y aprobado por el Senado [...] en los países de América Latina generalmente se usa el término tratado en este mismo sentido (Buergenthal, 1994: 78).

Ricardo Méndez Silva señala que para arribar a la conclusión de un tratado, se transita normalmente por tres fases: la primera de ellas es la negociación; la segunda la firma, y la tercera la ratificación (1996: 277). En la primera fase o etapa el tratado se redacta, en la segunda adquiere autenticidad, y en la tercera los Estados se obligan finalmente por el tratado (Méndez Silva, 1996: 277). Es decir, manifiestan su voluntad para obligarse en los términos de éste. Desde el punto de vista internacional, el acto por el cual los Estados se pronuncian y quedan obligados por un tratado, se denomina *ratificación*.<sup>9</sup>

Relacionado estrechamente con este punto está el relativo al inicio de vigencia de los tratados, éstos usualmente contienen reglas específicas sobre su entrada en vigor, es decir, el momento en que sus disposiciones vinculan a los Estados Partes, para que hagan u omitan determinadas conductas, haciéndose tales disposiciones exigibles jurídicamente en el ámbito internacional.<sup>10</sup> Si el tratado es omiso al respecto, la Convención de Viena contiene disposiciones expresas, que señalan que el tratado en cuestión comenzará a obligar tan pronto como haya constancia del conocimiento de todos los Estados negociadores en obligarse por aquél.<sup>11</sup>

<sup>9</sup>La Ley sobre la Celebración de Tratados establece, en su artículo 5º: “La voluntad de los Estados Unidos Mexicanos para obligarse por un tratado se manifestará a través del intercambio de notas diplomáticas, canje o depósito del instrumento de ratificación, adhesión o aceptación, mediante las cuales se notifique la aprobación por el senado del tratado en cuestión”.

<sup>10</sup>En el caso de tratados multilaterales, por lo general se establece el depósito de un determinado número de ratificaciones en algún Estado u organismo internacional, como condición para el inicio de su vigencia, pero también es usual que los tratados entren en vigor respecto a cada Estado Parte de acuerdo con el tiempo en que éstos realicen la respectiva ratificación. A partir de entonces, surgen sus deberes, pero también sus derechos en relación con el resto de los Estados Partes. Cuando el tratado es bilateral, por lo regular se establece el intercambio de notas diplomáticas, como el acto mediante el cual el tratado entra en vigor.

<sup>11</sup>El texto completo del artículo 24 de la Convención de Viena es el siguiente: “Artículo 24. Entrada en vigor. 1. Un tratado entrará en vigor de la manera y en la fecha que en él se disponga o que acuerden los Estados negociadores. 2. A falta de tal disposición o acuerdo, el tratado entrará en vigor tan pronto como haya constancia del conocimiento de todos los Estados negociadores en obligarse por el tratado. 3. Cuando el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se haga constar en una fecha posterior a la de la entrada en vigor de dicho tratado, éste entrará en vigor con relación a ese Estado en dicha fecha, a menos que el tratado disponga otra cosa. 4. Las disposiciones de un tratado que regulen la autenticación de su texto, la constancia del consentimiento de los Estados en obligarse por el tratado, la manera o la fecha de su entrada en vigor, las reservas, las funciones del depositario y otras cuestiones que se susciten necesariamente antes de la entrada en vigor del tratado se aplicarán desde el momento de la adopción de su texto”.

En México, el presidente de la República es el funcionario protagónico en la conducción de las relaciones exteriores de México, incluyendo por supuesto la celebración de tratados internacionales (Becerra Ramírez, 1990: 953-956; Carpizo, 1989: 129-134). Dicha facultad está claramente establecida en la primera parte de la fracción X del artículo 89 constitucional, que señala dentro de las facultades y obligaciones del presidente de la República: “Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado”. Esta facultad sólo encuentra sus límites en los preceptos de la propia Constitución, sobre todo en la prohibición de celebrar cierto tipo de tratados, pero además posee un *cause* o directriz en su conducción de acuerdo con lo que establece la segunda parte de la fracción y precepto mencionados, que señala:

En la conducción de tal política [se refiere a la política exterior], el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; *el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos* y la lucha por la paz y la seguridad internacionales (Gómez Robledo, 1988; Méndez Silva, 1994).<sup>12</sup> [El texto en cursivas fue agregado por la reforma de 10 de junio de 2011.]

De acuerdo con el artículo 3° de la Ley sobre la Celebración de Tratados,<sup>13</sup> el presidente de la República tiene la facultad de otorgar plenos poderes, esto es, designar una o varias personas para representar a los Estados Unidos Mexicanos en cualquier acto relativo a la celebración de tratados, ya sea en la etapa de negociación, adopción o la autenticación del texto de un tratado, o para ejecutar cualquier acto con respecto al mismo. La Convención de Viena señala, en el mismo artículo 2°, que por *plenos poderes*, se entiende: “un documento que emana de la autoridad competente de un Estado y por el que se designa a una o varias personas para representar al Estado en la negociación, la adopción o la autenticación del texto de un tratado, o para ejecutar cualquier acto con respecto a un tratado”.

En el ejercicio de la facultad de celebrar tratados, el presidente de la República cuenta con el apoyo del secretario de Relaciones Exteriores,<sup>14</sup> quien es el segundo funcionario más importante en este rubro y está encargado, entre otros asuntos, de intervenir y de realizar labores de coordinación con otras dependencias en todo lo re-

<sup>12</sup>Esto fue incorporado a la Constitución por reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 11 de mayo de 1988.

<sup>13</sup>Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 1992.

<sup>14</sup>La Ley sobre la Celebración de Tratados le otorga a la Secretaría de Relaciones Exteriores un importante papel en lo relacionado con los tratados; el artículo 6° de la mencionada ley señala: “La Secretaría de Relaciones Exteriores, sin afectar el ejercicio de las atribuciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, coordinará las acciones necesarias para la celebración de cualquier tratado y formulará una opinión acerca de la procedencia de suscribirlo y, cuando haya sido suscrito, lo inscribirá en el Registro correspondiente”.

lativo a los tratados internacionales.<sup>15</sup> También en esta función tiene participación la Consejería Jurídica del Ejecutivo federal, a la que le corresponde, entre otros asuntos, dar su opinión al presidente de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales.<sup>16</sup>

De este modo, la pertinencia de la celebración de los tratados, y el procedimiento que va de la negociación a la firma del instrumento, forma parte de las actividades del Poder Ejecutivo y de sus órganos subordinados, para lo cual gozan de amplias facultades. Desde este ángulo, pareciera ser que la prohibición del artículo 15 estaría dirigida exclusivamente al Ejecutivo federal, en cuyo ámbito técnicamente se hace la *celebración* de los tratados internacionales, pero éste sería un punto de vista muy estrecho y restrictivo, sobre todo si entendemos en sentido amplio el término *celebración* como el que abarca las diversas etapas que van desde la formación o negociación de un instrumento internacional, hasta plena incorporación al ordenamiento jurídico mexicano. En este sentido, la etapa siguiente en la celebración del tratado es la *aprobación*, que corresponde efectuarla al Senado de la República.<sup>17</sup> La Constitución mexicana no establece una votación específica por la cual deban ser aprobados los tratados, por lo que deben aprobarse favorablemente por una mayoría simple de los miembros presentes en el dicho órgano legislativo.

La aprobación puede considerarse dentro de los actos de revisión y control del órgano legislativo respecto del Poder Ejecutivo. Se trata de un control *inter-orgánico*. Esta facultad encuentra su apoyo constitucional en el artículo 76, fracción I, de la Carta Magna, que señala dentro de las facultades exclusivas del Senado:

- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso.
- Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.

Para otorgar la aprobación a un tratado debe considerarse su pertinencia y su compatibilidad con el ordenamiento jurídico mexicano, y en primer término con la Constitución que lo encabeza. El primero de estos aspectos significa que la celebración

<sup>15</sup>La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala, dentro de las atribuciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores, las de “Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones de los que el país sea parte” (artículo 28, fracción I).

<sup>16</sup>Artículo 43, fracción III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Este mismo ordenamiento faculta a diversas dependencias para que en el ámbito de sus actividades intervengan en la celebración de tratados, de acuerdo con la materia de cada una de ellas, pero siempre bajo la coordinación de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

<sup>17</sup>Según señala el artículo 4º de la Ley sobre la Celebración de Tratados: “Los tratados que se sometan al Senado para los efectos del artículo 76, fracción I de la Constitución, se turnará a comisión en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para la formulación del dictamen que corresponda. En su oportunidad, la resolución del Senado se comunicará al presidente de la República”.



de un tratado beneficie a los habitantes del país o permita que el mismo se integre a una causa común de interés mundial o regional en la que se pretenda que México participe. El segundo, que se refiere a la compatibilidad, implica un examen del tratado a la luz del ordenamiento jurídico vigente, para realizar los cambios normativos necesarios que permitan que el instrumento internacional surta sus efectos sin obstáculos, o también determinar si su adopción vulnera alguno de los principios constitucionales básicos como, por ejemplo, los precisados en el propio artículo 15 de la Carta Magna, en cuyo caso no deberá ser aprobado.

Estas cuestiones hacen de la *aprobación* por parte del Senado una actividad delicada y de suma importancia, pues el examen previo de compatibilidad del tratado con el orden jurídico evitará conflictos constitucionales y legislativos que transgredan los derechos fundamentales, dañen la eficacia del tratado en el orden interno y afecten los deberes del Estado en el ámbito internacional. Recapitulando, una vez firmado el tratado por el titular del Poder Ejecutivo o por quien posea plenos poderes para tal efecto, el texto del instrumento internacional es sometido a la aprobación del Senado, que en caso de otorgarla, la comunicará al Ejecutivo y será publicada en el *Diario Oficial de la Federación*.<sup>18</sup>

La etapa que sigue a la publicación de la aprobación senatorial al texto de un tratado es la ratificación del mismo, que en el ámbito internacional es la manifestación de voluntad del Estado para quedar vinculado por el tratado, la cual debe ser realizada por el presidente de la República o por quien posea plenos poderes para tal efecto. De acuerdo con el artículo 2° de la Convención de Viena. Por *ratificación*, *aceptación*, *aprobación* y *adhesión*, se entiende, según sea el caso, “el acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado”.

La Ley sobre la Celebración de Tratados de México hace una distinción entre *aprobación* y *ratificación*. La *aprobación* es el acto por el cual el Senado aprueba los tratados que celebra el presidente de la República; respecto a la *ratificación*, señala dicha ley que también se le denomina *adhesión* o *aceptación*, es el acto por el cual los Estados Unidos Mexicanos hacen constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado.<sup>19</sup> Esta distinción entre la Convención de Viena y la ley mexicana no crea un conflicto, si se atiende al párrafo 2 del propio artículo 2° de la Convención, que señala: “Las disposiciones del párrafo 1 sobre los términos empleados en la presente Convención se entenderán sin perjuicio del empleo de esos términos o del sentido que se les pueda dar en el derecho interno de cualquier Estado”.

A partir de la ratificación, el Estado adquiere derechos y obligaciones en los términos del tratado, salvo que para su entrada en vigor internacional se haya establecido

<sup>18</sup>De acuerdo con la más reciente Ley del Diario Oficial y Gacetas Gubernativas, publicada el 24 de diciembre de 1986, son materia de publicación en el *Diario Oficial de la Federación*: “Los tratados celebrados por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos” (artículo 3°, fracción IV). Asimismo, La Ley sobre la Celebración de Tratados señala en el artículo 4°, párrafo segundo: “Los tratados, para ser obligatorios en el territorio nacional, deberán haber sido publicados previamente en el *Diario Oficial de la Federación*”.

<sup>19</sup>Artículo 2°, fracciones IV y V, respectivamente, de la Ley sobre la Celebración de Tratados.

una fecha específica o se requiera el cumplimiento de otros requisitos como, por ejemplo, el depósito de determinado número de ratificaciones o el intercambio de las respectivas notas diplomáticas.<sup>20</sup> Finalmente, realizada la ratificación, debe publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto promulgatorio del tratado, a partir de este momento el tratado pasa a formar parte del orden jurídico interno y comienza a surtir sus efectos.<sup>21</sup>

En virtud de lo anterior, consideramos que la prohibición prevista en el artículo 15 respecto de la celebración de tratados va dirigida a todos los órganos que intervienen en dicho procedimiento, esto es, el Ejecutivo y el Senado. De manera que si el primero en un caso concreto celebra un tratado sin hacer una reserva expresa con base en el artículo 15, o si no advierte o desconoce la limitación constitucional señalada, correspondería en todo caso al Senado hacerla valer no aprobando el instrumento internacional que se le presenta. No obstante que el Senado hubiere aprobado un tratado en dichas circunstancias, si el Ejecutivo se percata de la trasgresión al artículo 15 constitucional, no debe proceder a la ratificación internacional del instrumento.

Por otra parte, en el caso de un tratado que haya prosperado hasta su promulgación y entrada en vigor, al ser publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, aún queda la posibilidad de la denuncia del tratado por parte del Ejecutivo o, en su caso, de que se haga uso de los instrumentos de justicia constitucional como son las acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación a instancia de un porcentaje de senadores, del procurador General de la República o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (artículo 105, fracción II, de la Constitución federal); o el juicio de amparo por la parte a quien perjudique el tratado de manera directa (artículo 103 y 107 constitucionales).

### La prohibición de celebración de tratados para la extradición de reos políticos

Una vez analizadas las etapas y posible alcance de la prohibición a la celebración de tratados de manera genérica, corresponde ahora abordar cada una de las tres hipótesis a que se refiere el artículo 15, siendo la primera de ellas la de tratados para la extradición de reos políticos, por supuesto no únicamente tratados que tengan como objeto, fin o título extraditar a reos políticos (que no es algo usual, ya que hasta ahora no existen instrumentos internacionales con dicha denominación), sino de aquellos que pudieran dar lugar *de facto* a un caso como éstos.

Cabe recordar que la extradición es el procedimiento mediante el cual un Estado (requerido) entrega a petición de otro (requerente) a una persona que se encuentre en el territorio del primero, por estar acusada, procesada o ya sentenciada por la comisión

<sup>20</sup>Si el tratado en cuestión no contiene normas específicas sobre la entrada en vigor del mismo, puede considerarse el intercambio de notas como el momento en que surgen para el Estado derechos y deberes de carácter internacional.

<sup>21</sup>La Ley sobre la Celebración de Tratados señala en el artículo 4º, párrafo segundo: “Los tratados, para ser obligatorios en el territorio nacional, deberán haber sido publicados previamente en el *Diario Oficial de la Federación*”.

de un delito en el Estado requirente o, incluso, en un tercer Estado. La extradición tiene como objeto la entrega de la persona para que enfrente la acusación o el proceso que se le ha iniciado o para que compurgue la sanción que se le hubiere impuesto.

Si bien puede afirmarse que la extradición ha acompañado a la historia de las relaciones entre los Estados, es a finales del siglo XVIII y durante el XIX que los acuerdos y tratados internacionales en la materia adquieren los perfiles que subsisten hasta nuestros días. Antes de dicha época, la extradición tenía como objeto primordial la entrega de los involucrados en delitos políticos, y paulatinamente se fue ampliando a los delincuentes del orden común. Sin embargo, los influjos de nuevas ideas, tales como el liberalismo y el iluminismo, dieron un giro a la práctica de la extradición que fue dejando fuera precisamente a los autores de delitos políticos, de manera que hoy en día se concentra primordialmente en lo concerniente a delitos del orden común. Jesús Rodríguez y Rodríguez afirma que:

El surgimiento del constitucionalismo moderno junto con una nueva idea de los derechos del hombre y del ciudadano, que conlleva un Estado de derecho que implica serias limitaciones al poder estatal, por un lado, y, por el otro, el hecho de que la institución del asilo delimite su esfera de aplicación a lo político, permiten que el ámbito de aplicación de la extradición se reduzca, específicamente, a la delincuencia común (Rodríguez y Rodríguez, 2004: 927).

Ante tal circunstancia, la práctica internacional, a la que no es ajeno México, ha consistido sobre todo desde la segunda mitad del siglo XIX, durante la vigencia de la Constitución de 1857, en insertar en los tratados de extradición y en los de cooperación judicial en materia penal, cláusulas que hacen exclusión específica de los delitos políticos o los conexos a éstos como base de una posible extradición, lo que ha dado lugar a la llamada *political offence exemption*, como se conoce en los países anglo parlantes o de *delito político* como excepción a la extradición. Para ejemplificar lo anterior, hay que mencionar que en la Convención entre la República mexicana y los Estados Unidos de América, para la extradición de los reos fugitivos de 20 de julio de 1850, no hay mención alguna a delitos políticos, pero sí la hay en la Convención entre la República mexicana y la de Guatemala, para la extradición de los reos fugitivos, de 30 de noviembre de 1850, en la que luego de determinar las conductas objeto de posible extradición se señalaba que esto “3. [...] no autoriza para mandar ni permitir que se hagan cargos sobre materias políticas á los fugitivos ó emigrados del país del gobierno requirente”.

Las hipótesis del artículo 15 de la Constitución de 1857 dejaron huella expresa en el Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, de 23 de mayo de 1862, que en su artículo VI estableció:

Las disposiciones del presente Tratado de ningun modo se aplicarán á los crímenes ó delitos de un carácter puramente político; tampoco comprenden la devolucion de los esclavos fugitivos, ni la entrega de los criminales que hayan tenido la condicion de esclavos en el lugar en donde se cometió el delito, al tiempo de cometerlo, estando ésto expresamente prohibido por la Constitucion de México (*sic*).

Un tema central por esclarecer todavía es el de la noción de *reo político* y de *delito político* que le es consustancial. Por *reo político* debe entenderse aquella persona que se encuentre en calidad de acusado, procesado o condenado por la comisión de un delito político. Desde este ángulo la cuestión parecería no suscitar problemas, pues bastaría indagar en la legislación penal qué tipo de conductas ilícitas están consideradas bajo dicho rubro, para considerarlas fuera de una posible extradición. Pero fue hasta la reforma al Código Penal Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de julio de 1970, que se incluyeron los tipos penales de los delitos de sedición (artículo 130), motín (artículo 131) y rebelión (artículo 132), los cuales por disposición expresa del artículo 144 de dicho ordenamiento son considerados y calificados como *delitos de carácter político*, y también goza de igual categoría la *conspiración para cometerlos*.

Desde un punto de vista estricto, habría que estar a la limitación expresa del legislador en cuanto a las conductas consideradas como delitos políticos, no obstante que dentro del título de “delitos contra la seguridad de la Nación”, a que pertenecen los ya apuntados, también se encuentran los de traición a la patria, espionaje, terrorismo y sabotaje. Desde el punto de vista doctrinal, la evolución y noción del delito político es sumamente compleja, a lo cual ha contribuido que si bien en los tratados internacionales se menciona como excepción a la extradición, no se ofrecen elementos acerca de lo que debe entenderse exactamente por dicha conducta y, por el contrario, la práctica reciente al respecto ha sido la de ir excluyendo del carácter de delito político conductas específicas. Asimismo, resulta todavía más problemática la noción de delitos conexos a los de naturaleza política, que también están exceptuados en ciertos casos de ser una posible base para la extradición.

La noción de delito político, que en esencia en la actualidad es aquel que se comete contra el orden y la seguridad del Estado, el funcionamiento de sus instituciones o las personas que las representan, ha sido estudiada desde el punto de vista histórico y también en los elementos objetivos de la conducta y subjetivos del perpetrador, así como de los objetivos políticos que persigue o que lo animan, y también desde el punto de vista de las penas que en los diversos países se aplican a tales conductas. Mariano Ruiz Funes, en un extenso estudio sobre el tema, señala, siguiendo a Carrara, que el delito político ha pasado por tres grandes etapas históricas: la primera de ellas abarca de las civilizaciones antiguas hasta la República romana y:

Se caracteriza por la frondosidad de los crímenes de alta traición. En esta figura delictiva se engloban toda suerte de conductas, que van desde hechos mínimos e indiferentes hasta gravísimas y destructoras actividades contra el Estado y los que lo representan (Ruiz Funes, 1944: 14).

La segunda etapa llega hasta 1786, y es la evolución propiamente del crimen *de majestatis*, en la que

Mediante la aplicación de las normas variadas que lo regulan y de las conductas que en él se subsumen, sustituye los preceptos racionales de la justicia por el espectro siniestro

del terror [...] La idea central que lo inspira es la protección del dominio político y de los que lo asumen, cualquiera que sea la licitud del título por que lo hayan alcanzado (Ruiz Funes, 1944: 14).

En la tercera etapa hay una transformación, y el delito político se convierte en un atentado contra la seguridad interior y exterior del Estado (Ruiz Funes, 1944: 13-49). Por otra parte, en el siglo XIX comienzan los primeros destellos en el ámbito de las relaciones internacionales para exceptuar o restringir la entrega vía la extradición de quienes eran acusados de haber perpetrado un delito político, como lo evidencia el tratado celebrado entre Francia y Bélgica en 1836.

Desde entonces, el delito político se ha ido conformando como una excepción que se hace valer ante las autoridades del Estado requerido, por quienes son solicitados por vía de extradición. La incidencia de estos casos y la proliferación de actos como el terrorismo han generado desde hace varias décadas una corriente paulatina de delimitación y reducción al máximo de lo que debe considerarse como delito político. La *ratio* detrás de la excepción a la extradición de los delitos políticos se encuentra en la actitud de benevolencia y de respeto para quienes forman parte de grupos enfrentados por el poder, o de quienes enfrentan a un sistema de poder que consideran tiránico, opresor o injusto, lo cual los lleva a la vía del motín o la sublevación, bajo la premisa de que ninguna persona está obligada a aceptar un sistema que su sentido de libertad rechaza.

Además, sustenta la negativa a la extradición el hecho de que la persona que no tuvo éxito en los actos de revuelta, se vería enfrentada a un posible juicio parcial o injusto por parte del sistema al que atacó, sin la garantía plena de un debido proceso, mismo que estaría posiblemente también motivado políticamente y con ánimo de venganza y escarmiento. Sin duda, uno de los aspectos más problemáticos del tema no es la incidencia del delito político puro, sino la comisión de delitos comunes, de muy variada índole, que son perpetrados como medio o con motivo de un delito político, esto es, los llamados delitos conexos y los delitos complejos, que también han visto un embate enérgico por parte de los Estados para separarlos de la noción de delito político y, como consecuencia, que permitan la extradición. José María Lozano ya advertía en el siglo XIX:

Guardémonos, sin embargo, de confundir con los delitos políticos el robo, el plagio, el incendio, el asesinato y todo ese funesto y asolador cotejo de crímenes que se abriga bajo una bandera política. Si las circunstancias de proclamar un plan político quitara a todos estos crímenes su carácter verdadero, su naturaleza propia, nada más seguro que la impunidad. Dad una bandera política, haced firmar un plan revolucionario a una cuadrilla de bandoleros que se propone vivir del asalto en los caminos, y cuando sean aprehendidos y juzgados alegrarán que son reos de delito político (Lozano, 1987: 262).

Como puede observarse, los alcances de la primera de las prohibiciones del artículo 15 constitucional rebasan con mucho la simple consideración de lo que de acuerdo con el legislador es calificado como *delito político*, no susceptible de consideración como base para la celebración de tratados de extradición. Si realizamos un recorrido

panorámico a manera de muestra sobre algunos de los tratados en vigor en materia de extradición de los que México es Estado Parte, que no llegan en número a 30 en la actualidad, veremos la presencia de la cláusula acorde con la prohibición del artículo 15 constitucional.

En la Convención sobre Extradición de 1936, de carácter interamericano y multilateral, se señala en el artículo 3 que el Estado requerido no estará obligado a conceder la extradición, entre otros, cuando se trate de delito político o de los que le son conexos. No se reputará delito político el atentado contra la persona del Jefe de Estado o de sus familiares. En el artículo 4 se precisa que la apreciación del carácter de las excepciones a que se refiere el artículo anterior corresponde exclusivamente al Estado requerido. En el Tratado de Extradición entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la República francesa de 1995, el artículo 5.1 señala que la extradición no será concedida:

Por delitos considerados por el Estado requerido como políticos o conexos con delitos de esa naturaleza [y en el inciso 2 se agrega que tampoco]. Si el Estado requerido tiene fundados motivos para suponer que la solicitud de extradición ha sido presentada con la finalidad de perseguir o castigar a un individuo a causa de su raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas, o bien que la situación de este individuo pueda ser agravada por uno u otro de estos motivos.

El Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América de 1978 señala, en el artículo 5.1, que “No se concederá la extradición si el delito por el cual fue solicitada es político o de carácter político”. En caso de surgir cualquier cuestión respecto de la aplicación del párrafo anterior, corresponderá decidir al Poder Ejecutivo de la Parte requerida; y en el mismo precepto queda excluido de dicha categoría y, por lo tanto, se procede a conceder la extradición por “el homicidio u otro delito intencional contra la vida o la integridad física de un Jefe de Estado o de Gobierno o de un miembro de su familia, incluyendo la tentativa de cometer un delito de esa índole”.

En el Tratado de Extradición y Asistencia Mutua en Materia Penal, entre México y España de 1978, el artículo 4 prohíbe la concesión de la extradición

Por delitos considerados como políticos por la Parte requerida o conexos con delitos de esta naturaleza. A los fines de la aplicación de este Tratado, el homicidio u otro delito contra la vida, la integridad física o la libertad de un Jefe de Estado o de Gobierno o de un miembro de su familia no será considerado como delito político.

En materia de asistencia jurídica penal, la reciente Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 2 de abril de 2003, se señala que dicha asistencia podrá ser denegada si la solicitud se refiere “a un delito político o conexo con un delito político, o delito común perseguido por una razón política”. Por otra parte, una alternativa a la negativa de la

extradición por dichos motivos, es la concesión del asilo, en específico el de naturaleza política, figura que en el ámbito internacional está regulada principalmente por la Convención sobre Asilo Político de 1928 y la que la modifica firmada en Montevideo en 1933, particularmente el artículo 2 de dichas convenciones, y en el ámbito de la legislación mexicana por el artículo 142 de la Ley General de Población de 1974.

Además, el asilo está previsto como un derecho humano por la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948, que en su artículo XXVII señala que “toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución *que no sea motivada por delitos de derecho común* y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales” (las cursivas son nuestras). Siguiendo la alusión a la legislación secundaria, es momento de mencionar la Ley de Extradición Internacional de 1975, que abrogó la Ley de Extradición de 19 de mayo de 1897. La ley en vigor regula el procedimiento de extradición en general y los casos y condiciones para la entrega de acusados o condenados por delitos comunes, cuando no exista con el Estado requirente tratado de extradición.

El artículo 8 de la Ley de Extradición Internacional señala, en armonía con el artículo 15 constitucional, que ésta no se concederá cuando se trate de “personas que puedan ser objeto de persecución política del Estado solicitante, o cuando el reclamado haya tenido la condición de esclavo en el país en donde se cometió el delito”. Este precepto proporciona la cláusula que por lo regular se encuentra en los tratados internacionales sobre la materia, pero para los casos en que la petición de entrega no tiene como marco un instrumento internacional.

### La prohibición de celebración de tratados para la extradición de personas que hayan tenido la condición de esclavos en el lugar donde cometieron el delito

La segunda de las prohibiciones a la celebración de tratados que expresa el artículo 15 es respecto a la extradición de delincuentes del orden común, que hayan tenido en el país donde cometieron el delito la condición de esclavos. La esclavitud es una de las prácticas nugatorias de la más básica esencia de la dignidad, de la que ha sido testigo la humanidad en diversas épocas y lugares, y que consiste básicamente en “el estado o condición de un individuo sobre el cual se ejercitan los atributos del derecho de propiedad o algunos de ellos” (artículo 1º de la Convención sobre la Esclavitud de 1926).

La esclavitud ha sido una de las conductas más reprobables y reprochadas enérgicamente en el ámbito internacional, y es una de las primeras violaciones a la dignidad humana que convocaron el esfuerzo de las naciones para luchar contra su práctica, como se puede apreciar en diversos instrumentos internacionales desde el siglo XIX como, por ejemplo, el Acta General de la Conferencia de Bruselas de 1889-1890 en la que diversos Estados manifestaron su intención de poner término a la trata de esclavos africanos, o la Convención de Saint-Germain-en-Laye de 1919, por la cual se revisó el Acta General de Berlín de 1885 y la propia Acta General y la Declaración de Bruselas,

en la que se estableció como propósito lograr la supresión absoluta de la trata de esclavos por tierra y por mar.

La proscripción absoluta de la esclavitud ha sido una posición que México ha sostenido desde inicios del siglo XIX, respecto a lo cual existen testimonios expresos que así lo acreditan. Cabría mencionar a este respecto el Bando de Miguel Hidalgo y Costilla del 6 de diciembre de 1810, por el cual declaró la abolición de la esclavitud o la Ley de 5 de abril de 1837, por la cual:

Queda abolida la esclavitud en la República, sin excepción alguna; [y el extenso] *Tratado convenido entre la República mexicana y el gobierno británico para la abolición del tráfico de esclavos*, [fechado en la ciudad de México el 24 de febrero de 1841, cuyo artículo 1º prescribía:] el comercio de esclavos se declara, por este tratado, total y perpetuamente abolido en todo el mundo, por parte de la República mexicana, como lo está ya la esclavitud en el territorio mexicano, y el mencionado tráfico de esclavos por parte de la Gran Bretaña.

Asimismo, habría que señalar que, en la gran mayoría de los proyectos y de los documentos constitucionales de la historia de nuestro país, ha existido alusión a la proscripción de la esclavitud y a la libertad que las personas víctimas de dicha práctica adquieren por el solo hecho de ingresar a territorio mexicano. No obstante lo anterior, la prohibición de la celebración de tratados para la extradición de personas acusadas de delitos comunes que hayan estado sometidas a esclavitud, como se señaló párrafos atrás, es una innovación de la Constitución de 1857 que se trasladó tal cual a la de 1917. Incluso durante la vigencia de la primera, el:

*Tratado de extradición entre los E. U. Mexicanos y los E. U. de América*, de 23 de mayo de 1862, en su artículo VI, disponía que dicho tratado no se aplicaría a [...] la devolución de los esclavos fugitivos, ni la entrega de los criminales que hayan tenido la condición de esclavos en el lugar en donde se cometió el delito, al tiempo de cometerlo, estando esto expresamente prohibido por la Constitución de México.

El artículo 15 en la parte que comentamos es complementario del párrafo segundo del artículo 1º vigente de la Constitución federal, que señala: “Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes”, disposición que desde 1917 y hasta las reformas de 2001 era en realidad el texto del artículo 2º de la Constitución. En el ámbito internacional, la lucha contra la esclavitud y prácticas análogas ha sido objeto de diversos acuerdos internacionales, entre los cuales podemos mencionar:

- 1) La Convención sobre la Esclavitud, firmada en Ginebra el 25 de septiembre de 1926;
- 2) El Protocolo para Modificar la Convención sobre la Esclavitud, firmado en Ginebra el 25 de septiembre de 1926, adoptado el 23 de octubre del 1953;
- 3) La Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud, adoptada el 30 de abril de 1956;



- 4) El Convenio sobre Trabajo Forzoso, adoptado el 28 de junio de 1930 en el seno de la Organización Internacional del Trabajo;
- 5) El Convenio sobre la Abolición del Trabajo Forzoso, adoptado el 25 de junio de 1957; y
- 6) El Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, aprobado el 2 de diciembre de 1949.

De manera complementaria, hay que señalar que la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, enuncia en su artículo 4º que: “nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre; la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas”. Una disposición similar la encontramos en el artículo 8.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y también hace alusión a ello la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, que en su artículo 6.1 prohíbe además de la esclavitud y la trata de esclavos, la trata de mujeres.

Desde el punto de vista internacional, los caracteres tradicionales de la esclavitud, que son la degradación de la persona y de su dignidad hasta el grado de considerarlos como cosas de las que se puede disponer, explotar e incluso comerciar con ellas, han generado una preocupación constante por la incidencia de nuevas formas de *esclavitud* o de conductas análogas e equiparables con ella, como son las enunciadas por el artículo 1º de la Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud:

- a) La servidumbre por deudas, o sea, el estado o la condición que resulta del hecho de que un deudor se haya comprometido a prestar sus servicios personales, o los de alguien sobre quien ejerce autoridad, como garantía de una deuda, si los servicios prestados, equitativamente valorados, no se aplican al pago de la deuda, o si no se limita su duración ni se define la naturaleza de dichos servicios;
- b) La servidumbre de la gleba, o sea, la condición de la persona que está obligada por la ley, por la costumbre o por un acuerdo a vivir y a trabajar sobre una tierra que pertenece a otra persona y a prestar a ésta, mediante remuneración o gratuitamente, determinados servicios, sin libertad para cambiar su condición;
- c) Toda institución o práctica en virtud de la cual:
  - i) Una mujer, sin que la asista el derecho a oponerse, es prometida o dada en matrimonio a cambio de una contrapartida en dinero o en especie entregada a sus padres, a su tutor, a su familia o a cualquier otra persona o grupo de personas;
  - ii) El marido de una mujer, la familia o el clan del marido tienen el derecho de cederla a un tercero a título oneroso o de otra manera;
  - iii) La mujer, a la muerte de su marido, puede ser transmitida por herencia a otra persona;
- d) Toda institución o práctica en virtud de la cual un niño o un joven menor de dieciocho años es entregado por sus padres, o uno de ellos, o por su tutor, a otra persona, mediante remuneración o sin ella, con el propósito de que se explote la persona o el trabajo del niño o del joven.

Asimismo, también podrían ser consideradas en este rubro actualmente el tráfico de personas, la explotación de la prostitución ajena, el uso de los menores en la pornografía y en general la trata de personas, conductas proscritas por diversos tratados internacionales en la materia, en particular el Protocolo facultativo de la Convención sobre

los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, o el más reciente Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Estos estándares permitirían dar al artículo 15 mayores alcances en beneficio de los derechos humanos, pues implicarían prohibir la celebración de tratados e incluso negar eventualmente la extradición de quienes hayan cometido delitos del orden común, en el contexto de haber sido víctimas de alguna de las conductas señaladas, en especial si ello significa que la persona en nuestro país recobraría el goce efectivo de su libertad y derechos. Por lo que se refiere a la legislación secundaria aplicable en estos casos, es el artículo 8 de la Ley de Extradición Internacional de 1975, al que ya hicimos alusión en el apartado anterior, y que señala que no se concederá ésta cuando “el reclamado haya tenido la condición de esclavo en el país en donde se cometió el delito”. También merece una referencia la Ley Federal del Mar, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 8 de enero de 1986, que en su artículo 28 refiere en armonía con el párrafo segundo del artículo 1° constitucional que “Cualquier esclavo que ingrese al Mar Territorial en una embarcación extranjera alcanzará, por ese solo hecho, su libertad y la protección de las leyes, en los términos del artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [debe entenderse a partir de la reforma de 2001 que se refiere al artículo 1°]”.

Por otra parte, las dos hipótesis que hemos analizado del artículo 15 constitucional relacionadas con la extradición están vinculadas al artículo 119, tercer párrafo, de la propia Constitución federal, que es el marco del procedimiento para extraditar y en el que intervienen el Ejecutivo y el Poder Judicial federales, y que al efecto señala:

Las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero serán tramitadas por el Ejecutivo Federal, con la intervención de la autoridad judicial en los términos de esta Constitución, los Tratados Internacionales que al respecto se suscriban y las leyes reglamentarias. En esos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria será bastante para motivar la detención hasta por sesenta días naturales.

En las constituciones de otros países se observa, aun cuando con ciertas particularidades, una tendencia uniforme al tema de la prohibición de la extradición de acusados por delitos políticos o conexos con éstos, así como al del asilo como institución a través de la cual el Estado requerido brinda protección a las personas perseguidas por tales motivos:

Colombia prohíbe la extradición por delitos políticos y se reconoce el derecho de asilo (arts. 35 y 36, Constitución de 1991); Costa Rica, que hace alusión al asilo de perseguidos por razones políticas y prohíbe la extradición en casos de delitos políticos o conexos con éstos (art. 31, Constitución de 1949); Cuba, que menciona el asilo y las causas que pueden motivarlo (art. 13, Constitución de 1976); El Salvador, que menciona el derecho de asilo para los extranjeros y prohíbe la extradición de extranjeros por delitos políticos, aunque se hubieren cometido delitos comunes como resultado de los primeros (art. 28), en el artículo

145 se establece una prohibición para celebrar tratados que restrinjan o afecten disposiciones constitucionales (Constitución de 1983); Honduras, que reconoce el derecho de asilo y prohíbe la extradición por delitos políticos y conexos (art. 101, Constitución de 1982); España, que excluye de la extradición a los delitos políticos, pero deja fuera de esta noción los actos terroristas (art. 13, Constitución de 1978); Perú, que excluye delitos políticos y conexos, entre los que expresamente no se encuentran el terrorismo, magnicidio y el genocidio (art. 37, Constitución de 1993).

### La prohibición de celebración de tratados que afecten o restrinjan los derechos humanos

Esta prohibición, como señalamos en su momento, deriva de la adición propuesta por Francisco Zarco al artículo 15 de la Constitución de 1857, en el sentido de evitar tratados que pudieran menoscabar los derechos de la persona, que incluyen los derechos políticos, por lo que la palabra *alteren* debe entenderse en ese sentido. El texto original del artículo 15 constitucional, que por décadas permaneció inalterado, señalaba en su parte conducente: “No se autoriza la celebración [...] de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano”. Durante el siglo XX, la doctrina interpretó que dicho precepto implícitamente admite la celebración de tratados que complementen y enriquezcan las anteriormente denominadas garantías individuales y los derechos políticos que le asisten a los ciudadanos, previstos en la Constitución federal; podría agregarse que tanto en su sentido y alcance, como también en su tipo. Antonio Martínez Báez opinó sobre dicho precepto lo siguiente: “Ninguna duda cabe que tal prohibición se refiere, en cuanto al empleo de la palabra *alterar*, a su sentido o acepción como de *perturbar*, *trastornar*, *inquietar*, esto es, con un signo negativo para los derechos humanos, las garantías individuales o las libertades fundamentales”.

Pero los derechos del hombre y del ciudadano sí pueden ser objeto de cambios, de alteraciones, siempre en un sentido positivo, de aumento expansivo en la esfera de las libertades individuales, tanto mediante las adiciones al capítulo relativo de la Constitución Política, con su grado superior de Ley Fundamental, como a través de las normas secundarias de las leyes ordinarias.

De la misma manera, mediante ordenamientos internacionales, o sea convenciones y tratados, pueden agregarse nuevos derechos humanos, ya que la Constitución interna de un país señala en su catálogo de libertades individuales normas o principios básicos y mínimos, que deben siempre ser un límite o frontera a la acción del Estado, cuyos límites éste puede retroceder para ampliar el estatuto jurídico de la persona humana (1994: 109). La interpretación *pro libértate*, dada al menos doctrinalmente el artículo 15 constitucional, permitiría afirmar la existencia de una orientación constitucional en favor de la libertad y dignidad humanas, que reconoce un mínimo de protección susceptible de ser ampliada. Si la finalidad última es beneficiar dicha libertad y dignidad, es igualmente legítimo que esto se lleve a cabo por vía de la celebración de tratados internacionales, a través de interpretación (especialmente judicial), o por los documentos constitucionales de las entidades federativas.

La afirmación de que la Constitución sólo establece un número y estándares mínimos de derechos y libertades, que admiten la posibilidad de ser ampliados en su alcance y número en el ámbito constitucional local, entre otras posibilidades, es la orientación a la que se ha inclinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, cuya Segunda Sala ha expresado en un criterio reciente:

*Obiter dicta*: 1) que los derechos fundamentales previstos en la Constitución Federal son susceptibles de ser ampliados por el legislador ordinario, ya sea federal o local, en su reglamentación, al pormenorizar la norma constitucional que prevea el derecho público subjetivo a fin de procurarse su mejor aplicación y observancia, y 2) que los congresos locales al regular cuestiones ya previstas por la Constitución Federal, deben hacerlo bajo el criterio de que ésta otorga derechos mínimos que deben ser respetados para garantizar su efectividad, pero que pueden ser ampliados [...] siempre que tal ampliación se realice sin vulnerar el marco constitucional al que dichos derechos se encuentran sujetos. [Véase criterio judicial bajo el rubro: DERECHOS DE LOS INDÍGENAS. LOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUEDEN SER AMPLIADOS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES DENTRO DEL MARCO DE AQUÉLLA. Novena Época; Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XVI, noviembre de 2002, Tesis: 2a. CXXXIX/2002, página: 446.]

Desde otro ángulo, el artículo 15 constitucional es en cierto modo un complemento armónico del artículo 1° de la Carta Magna, en virtud de que éste expresa que las únicas restricciones y limitaciones posibles a los derechos fundamentales son los que el propio texto constitucional prevé. Así parece apoyarlo el sentido de la siguiente tesis:

EXTRADICIÓN. NO EXCLUYE AL EXTRADITADO DE DISFRUTAR DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES QUE CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Al establecer el artículo 1°, párrafo primero, de la Ley Fundamental, que todo individuo gozará de las garantías individuales que en ella se consagran, no hace distinción alguna respecto de quiénes serán los titulares, destinatarios o sujetos beneficiados con dichas garantías, y ni siquiera distingue si se trata de un indiciado, procesado o condenado por un delito. En consecuencia, cualquier persona requerida en extradición gozará de tales derechos humanos contenidos en la Carta Magna. [Novena Época; Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XIV, octubre de 2001, Tesis: PXX/2001; p. 23. Contradicción de tesis 11/2001. El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy dos de octubre en curso, aprobó, con el número XX/2001, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a dos de octubre de dos mil uno.]

Asimismo, existe una vinculación entre los artículos 15 y 133 constitucionales, que sitúa a los tratados como parte de la Ley Suprema de toda la Unión, cuando éstos sean acordes o estén de acuerdo con la propia Constitución, que es precisamente uno de los mandatos implícitos del artículo que aquí comentamos. Si bien existe un número considerable de criterios jurisprudenciales sobre el tema de la extradición, al menos uno se refiere en específico al artículo 15 y pertenece a la “quinta época” de la jurisprudencia, que coincide con el inicio de la vigencia de la Constitución de 1917. Dicho

criterio jurisprudencial fortalece la última de las hipótesis del artículo 15, al señalar que la extradición no podrá ser concedida si la pena prevista para la persona solicitada es de las que prohíbe la Constitución federal. Se trata de la tesis bajo el rubro “Extradición, tratados de” en la que se establece:

Los tratados celebrados con un país extranjero no pueden desconocer o alterar las garantías y derechos del hombre y del ciudadano, porque *tales derechos constituyen la razón y el objeto de nuestras instituciones; y obligándose nuestra Ley Fundamental a respetarlos, sería contradictorio y absurdo consignar su desconocimiento en convenios con potencias extranjeras*; de suerte es que, de acuerdo con el tratado que se haya celebrado entre México y otro país, *puede concederse la extradición de un reo, si las penas que tenga que sufrir en ese país, no son las prohibidas por razón de las garantías individuales que el nuestro otorga y que protegen al extranjero*. Así es que habiendo discordancia entre el tratado y la Constitución, de acuerdo con el artículo 15 del mismo, deben aplicarse nuestras leyes, y en primer término, la suprema de ellas, que es la Constitución, desde el momento en que ésta al prohibir la celebración de tratados, en los que se alteren garantías y derechos establecidos para el hombre y el ciudadano, está ordenando el respeto a tales garantías, aun en caso de extradición. (Quinta Época; Instancia: Segunda Sala; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XXXI, p. 348. Amparo administrativo en revisión 2339/30. Sichel Enrico. 21 de enero de 1931. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Arturo Cisneros Canto. Relator: Salvador Urbina.) (Las cursivas son nuestras.)

La tesis que se transcribe proclama la aplicación de la Constitución por sobre la del tratado, sin embargo, es omisa al señalar las consecuencias de la discordancia entre ambos, que sería como mínimo que el Ejecutivo federal procediera a denunciar el tratado correspondiente, a fin de expulsarlo del orden jurídico mexicano. Desde nuestro punto de vista, la falta de criterios que abunden sobre el particular podría deberse a que la redacción del artículo 15 va dirigida a impedir que el tratado nazca o se incorpore al orden jurídico mexicano; en ese sentido se trata de una disposición con carácter preventivo. No obstante, en el tema de la tercera hipótesis prevista por dicho precepto, si fuera declarada judicialmente la inconstitucional del tratado *per se* (caso distinto al de su aplicación), por transgredir alguno de los derechos fundamentales previstos en la Constitución, esta circunstancia también implicaría *ipso facto* que el artículo 15 fue desconocido o violado.

### La reforma constitucional de junio de 2011 al artículo 15 constitucional

Una vez reunidos los requisitos exigidos por el artículo 135 de la Constitución federal, y a manera de culminación formal de dicho procedimiento, el 10 de junio de 2011 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la esperada reforma constitucional en materia de derechos humanos. La modificación involucró cambios a la denominación del capítulo I del Título Primero, así como de los artículos: 1º, 3º, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 apartado B, y 105, fracción II de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos. Se trata, sin duda alguna, del cambio constitucional en materia de derechos básicos más importante del último siglo, que representa un nuevo paradigma para el respeto, protección, garantía y satisfacción de los derechos humanos.

La reforma de 2011 al texto original del 15 dejó prácticamente intactas las dos primeras hipótesis que recoge el precepto, a las que ya hicimos alusión, y sólo operó respecto de la última hipótesis. El artículo 15 en su texto previo a la reforma señalaba en su parte conducente:

*Artículo 15.* No se autoriza la celebración [...] ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

El texto de la parte señalada, derivado de la reforma de 2011 establece:

*Artículo 15.* No se autoriza la celebración [...] ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Como puede apreciarse, se trata no sólo de un cambio en los términos utilizados, sino que se agrega algo de mucho mayor alcance que el precepto no contenía. A efecto de explicitar este punto, habría que señalarse que el cambio al artículo 15 es congruente y está íntimamente vinculado a los cambios realizados a la nomenclatura del Título Primero, capítulo I, así como al artículo 1° de la Constitución a partir de la reforma señalada, en particular a su párrafo primero. La denominación del Título Primero, capítulo I, de la Constitución federal, “de las garantías individuales”, pasa a ser “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, gracias a la reforma de 2011.

Otro de los cambios relevantes, que significan un parteaguas en el orden jurídico mexicano, es el otorgamiento de rango constitucional a las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales, con la correspondiente obligación de su acatamiento por parte de los operadores jurídicos. El texto derivado de la reforma del artículo 1°, párrafo primero, establece:

*Artículo 1°.* En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

En armonía con la nueva denominación del catálogo constitucional de derechos de la persona, el artículo 1° deja en claro que el género único son los derechos humanos, los cuales se encuentran; por una parte, en el texto constitucional y, por la otra, en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Aun cuando no se debe dejar de mencionar que los tratados no son la única fuente de los derechos humanos a nivel internacional, sí son tal vez la más importante en la actualidad, por ello

la reforma acierta en situarlos como una fuente de derechos de la persona al mismo rango que lo de la propia Constitución.

Por otra parte, cabe acotar que el texto no hace referencia únicamente a los tratados internacionales de derechos humanos, sino a los derechos humanos previstos en tratados internacionales. Es decir, se amplía el espectro tomando en cuenta el criterio de los derechos y no el de los instrumentos que los contienen. En pocas palabras, se consideran no sólo los tratados cuya naturaleza y esencia sea de derechos humanos, sino también las disposiciones que contengan tales derechos, así se encuentren en tratados internacionales que no formen parte del grupo reconocido de tratados de derechos humanos; por ejemplo, lo que ocurre con muchos tratados derivados de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), o lo sucedido con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, de cuyo artículo 36 la Corte Interamericana derivó, en la Opinión Consultiva 16, reglas básicas del debido proceso en caso de extranjeros sometidos a juicio en un país diverso al de su origen.

En este sentido, la gama e índole de los derechos reconocidos en el nuevo párrafo primero del artículo 1º constitucional es amplísima y de lo más benéfica al reconocimiento de los derechos humanos en favor de las personas. Los derechos mencionados no sólo adquieren un reconocimiento constitucional expreso, sino que, además, se les sitúa en la cúspide de la jerarquía normativa, respecto del resto de las disposiciones del orden jurídico mexicano. En efecto, se da un paso definitivo en favor de los derechos humanos de fuente internacional, al situarlos más allá del carácter infraconstitucional y suprallegal reconocidos judicialmente hasta antes de la reforma de 2011.

El nuevo contenido del artículo 1º, párrafo primero, determinó por razones de armonía y coherencia los cambios al artículo 15 constitucional. Si se reconocen como derechos humanos, no sólo los de la Constitución, sino los que consagren los tratados internacionales ratificados por México, entonces no se debía autorizar por ningún motivo la celebración de tratados internacionales que vulneraran tales derechos. De la nueva parte final del artículo 15 surgen dos hipótesis que hay que distinguir:

- a) La prohibición de celebrar tratados que alteren los derechos humanos previstos en la Constitución, y
- b) La prohibición de celebrar tratados internacionales que alteren los derechos humanos previstos en otros tratados internacionales.

La primera hipótesis es la que ya contenía el artículo 15 en su versión original, previa a la reforma y que con ésta se ve reafirmada. Un tratado debe ser declarado inconstitucional si viola los derechos humanos previstos en la Constitución. La segunda hipótesis abre otra posibilidad; un tratado debe también ser declarado inconstitucional si transgrede una norma de derechos humanos prevista en algún tratado de derechos humanos ratificado por el Estado mexicano.

Esto último llevaría, en su caso, a ver enfrentado un tratado internacional frente a un tratado de derechos humanos o frente a una norma de derechos humanos, prevista en algún tratado que no sea de derechos humanos, lo cual significa que el artículo 15 constitucional, que era la base del control de constitucionalidad de los tratados inter-

nacionales, ahora también es la base del llamado control de convencionalidad de los propios tratados. Que un tratado pueda resultar inconstitucional no es una idea novedosa, más allá del impacto que esto tendría de acuerdo con el Derecho internacional, pero el hecho de que un tratado pueda ser declarado inconstitucional por violar otro tratado o una norma de un tratado, sí es una nueva aportación al Derecho procesal constitucional y al Derecho internacional.

Desafortunadamente, la redacción del artículo 15 no salva la autorreferencia, en particular en la parte en que señala que la celebración de tratados no podrá contravenir a los tratados ya ratificados. Convenía haber hecho la aclaración de que los tratados internacionales a que hace referencia la última parte del precepto modificado, son los de derechos humanos, de forma que el precepto tendría sentido al poder someter la celebración de nuevos tratados a los derechos humanos, de forma tal que el control de los mismos se lleve a cabo frente a derechos humanos de fuente constitucional y de fuente internacional.

El tema bien podrá ser motivo de interpretación, en particular a la luz del artículo 1º, de forma tal que se permita la operatividad del mandato constitucional del artículo 15, salvando la posible contradicción lógica que su redacción parece expresar. Las hipótesis que hemos señalado son reclamables, en su momento, vía el juicio de amparo, cuyas bases constitucionales también fueron modificadas en virtud de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 6 de junio de 2011. El nuevo texto del artículo 103 constitucional señala en su parte conducente:

*Artículo 103.* Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

De igual manera, el artículo 15 está vinculado al 105, fracción II, derivado también de la reforma de 10 de junio de 2011, a través del cual se permite a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad: “en contra de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte”.

Desde otro ángulo, el enorme avance en el establecimiento de estándares internacionales en materia de derechos humanos encuentra, en el artículo 15, un punto de articulación importante con la Constitución mexicana y, razonablemente interpretado, funciona como la cláusula abierta —de la que ésta carece— para continuar la incorporación de instrumentos internacionales en favor de los derechos humanos al orden jurídico nacional.

En virtud de todo lo anterior y a manera de conclusión del presente comentario, podemos afirmar que el artículo 15 constitucional al prohibir la extradición por delitos políticos se encuentra acorde con similares prohibiciones previstas en las constitucio-



nes de otros países; que en la proscripción de la extradición de personas acusadas de delitos comunes, pero que hayan sido esclavos, es fiel a una tradición abolicionista de la esclavitud en México; y que al prohibir la celebración de tratados que pudieran afectar los derechos humanos, refuerza la idea de que la Constitución es la única que, en todo caso, podrá establecer las restricciones a los derechos, pero que son admitidos instrumentos internacionales que enriquezcan o fortalezcan los derechos humanos que prevé el texto constitucional, los que partir de la trascendente reforma de junio de 2011 tienen pleno rango constitucional.

## Bibliografía

- BECERRA RAMÍREZ, Manuel, “Los poderes de la Federación mexicana y las relaciones internacionales”, en VV. AA., *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, México, UNAM, 1990, tomo II.
- BUERGENTHAL, Thomas *et al.*, *Manual de Derecho internacional público*, México, FCE, 1994.
- CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, CNDH/UNAM, 2004.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1989.
- GÓMEZ ROBLEDO, Alonso, “Constitución y política exterior”, en VV. AA., *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, México, UNAM, 1988, tomo VI.
- GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, *Extradición en el derecho internacional: aspectos y tendencias relevantes*, México, UNAM, 1996.
- HUERTA PÉREZ, Jorge Rubén, *El delito político en el derecho penal mexicano*, México, s.e., 1963.
- LOZANO, José María, *Estudio del derecho constitucional patrio*, facsimilar, México, Porrúa, 1987.
- MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, “Correlaciones entre la Constitución y los Pactos de Naciones Unidas”, en VV. AA., *Obras político-constitucionales*, México, UNAM, 1994, tomo I.
- MÉNDEZ SILVA, Ricardo, “Bases constitucionales de la política exterior”, en VV. AA., *Problemas actuales del derecho constitucional (Estudios en homenaje a Jorge Carpizo)*, México, UNAM, 1994.
- , “El derecho internacional público”, en VV. AA., *El derecho en México*, México, FCE, 1996.
- , “La Ley de 1992 sobre la celebración de Tratados”, en VV. AA., *Modernización del derecho mexicano, reformas constitucionales y legales 1992*, México, UNAM/PGJDF, 1993.
- MONTIEL Y DUARTE, Isidro, *Estudio sobre garantías individuales*, facsimilar, México, Porrúa, 1998.
- OÑATE, Santiago, Voz: “delitos políticos”, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, México, Porrúa/UNAM, 2004, tomo III.
- PALACIOS TREVIÑO, Jorge, *Tratados: legislación y práctica en México*, México, SER, 1986.
- PÉREZ KASPARIAN, Sara, *México y la extradición internacional*, México, Instituto Nacional de Estudios Superiores en Derecho Penal, 2003.
- RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús, Voz: “Extradición”, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, México, Porrúa/UNAM, 2004, tomo III.
- RUIZ FUNES, Mariano, *Evolución del delito político*, México, Hermes, 1944.
- SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *Derecho internacional público*, México, Porrúa, 1988.
- SRE, *Ley de Tratados*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1992.

## Artículo 15

Trayectoria constitucional

### *Primera reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 10-VI-2011

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

15

De acuerdo a la reforma del artículo 1° constitucional en materia de derechos humanos se reforma este artículo. Se aumenta la palabra *derechos humanos* en lugar de *derechos y garantías* y establece que no se podrán celebrar convenios o tratados internacionales que alteren los derechos humanos reconocidos por la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.



# Derechos del pueblo mexicano

México a través de  
sus constituciones

VI

SECCIÓN TERCERA

se terminó en la Ciudad de México  
durante el mes de noviembre del año 2016.

La edición impresa sobre papel ahuesado  
ecológico de 60 gramos con *bulk* a 75,  
estuvo al cuidado de la oficina  
litotipográfica de la casa editora.

**MAPorrúa**  
librero-editor • México



EDICIÓN DIGITAL



## Derechos del pueblo mexicano

México a través de sus constituciones

NOVENA EDICIÓN



Jorge González Camarena: *Venustiano Carranza y la Constitución de 1917*, MUSEO NACIONAL DE HISTORIA-INAH. Acrílico, 1967. 4.66 × 5.76 m.

USO DE LA IMAGEN FOTOGRÁFICA, AUTORIZADA POR: Secretaría de Cultura-INAH-Méx. y Fundación Cultural Jorge González Camarena, A.C.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

