

# ESTUDIOS JURÍDICOS

# DERECHOS DE REUNIÓN, MANIFESTACIÓN Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NOTAS Y REFLEXIONES PARA UN DEBATE POR VENIR

David Cienfuegos Salgado\*

**Sumario:** I. *Antecedentes*. II. *Regulación histórica*. III. *Anexo 1*. IV. *Anexo 2*.

## ANTECEDENTES

Debo adelantar que me ocupo del presente tema a la luz de dos datos: el antecedente de haber comentado la sentencia *Dayan v. Wilk* de la Corte Suprema israelí, resuelta en febrero de 1994, y la publicitación de la reforma legislativa en España de la controvertida *Ley de Seguridad Ciudadana*. Median 20 años entre ambos documentos, mismos que se ocupan de los derechos de reunión y manifestación.

Las acciones de reunirse y manifestarse entrañan una de las expresiones más complejas del entramado político y jurídico, toda vez que a partir de ellas se habla del correcto funcionamiento de las democracias. Por ello vale la pena preguntarse el origen de palabras tan simples, fáciles de entender y a la vez tan complejas de ser incorporadas en el *corpus* jurídico.

---

\* Doctor en Derecho por la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM. Actualmente secretario general de Gobierno del Estado de Guerrero.

Las libertades de reunión y de manifestación (que suele limitarse en algunos casos a la mención de la manifestación de ideas) han sido punto de debate desde el origen de las civilizaciones, pues llevan aparejadas la posibilidad del pueblo para discutir en forma pública los asuntos de carácter político, social, económico, religioso, cultural, etcétera, así como para organizarse con el propósito de influir en las decisiones políticas. Reitero la intención de ocuparme sólo de la idea de manifestación en el sentido más conocido de “marchas”, aunque no limitado a esta expresión.

Como señalábamos, para entender el derecho de reunión, debemos encontrar una definición de la palabra reunión. El *Diccionario* de la Real Academia Española (RAE) define *reunión* escuetamente como la acción o efecto de reunir, el vocablo reunir se define como la acción de juntar cosas para coleccionarlas o para algún otro fin.<sup>1</sup> El origen etimológico de la palabra proviene del vocablo latino *reunire*, por ello se aparta de la connotación presente en la civilización griega en la cual se llamaba a las pláticas informativas en los espacios públicos ἀγορά (ágora) en la que era costumbre que el pueblo acudiera para discutir los asuntos de la ciudad, el ágora encontró un significado refiriéndolo como el espacio físico donde se llevaban a cabo las reuniones, existiendo construcciones con este fin en las ciudades principales de Grecia como Atenas y Troya.<sup>2</sup>

Por cuanto hace a la palabra manifestación, también de origen latino (*manifestatio*, -ōnis) la RAE la define como la acción y efecto de manifestar o manifestarse. Asimismo, presenta la acepción de “reunión pública, generalmente al aire libre, en la cual los asistentes a ella reclaman algo o expresan su protesta por algo”. El vocablo manifestar admite como acepciones las de “declarar, dar a conocer”, “descubrir, poner a la vista” y “tomar parte en una manifestación pública”.<sup>3</sup>

1 Página en línea de la Real Academia Española de la Lengua <http://lema.rae.es/drae/?val=reuni%C3%B3n>.

2 Diccionario etimológico en línea. <http://etimologias.dechile.net/?agora>.

3 Página en línea de la Real Academia Española de la Lengua, <http://lema.rae.es/drae/?val=manifestar>.

Como vemos, las definiciones presentadas no son suficientes para ilustrar la importancia que conlleva para la ciudadanía hablar del derecho de reunión y de manifestación. Ambos, insistimos, llevan implícito un reconocimiento, el de la ciudadanía a tener y mantener un punto de vista de la situación del país o de la ciudad donde habitan, y en caso de estar en desacuerdo con el modo de gobernar de la autoridad, la oportunidad de hacer patente su desacuerdo o protestar sin que por ello se esté en peligro de ser violentado en sus derechos, lo cual en otros tiempos llevaba al extremo del encarcelamiento u otras medidas que vulneraban los derechos humanos.

Al respecto, para entender el sentido que se le quiere dar a este trabajo, al referirse a manifestación, debe remitirse, por citar un sólo ejemplo, a la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la Ley que regula las manifestaciones y marchas en vía pública en el Distrito Federal, en la cual se propone la siguiente definición de manifestación: “Concurrencia pública concertada y temporal de cualquier naturaleza que realizan varios individuos con una finalidad de realizar una protesta”.<sup>4</sup>

El contexto actual, dominado por la idea de gobiernos y regímenes democráticos, lleva a pensar que resulta innecesaria la regulación de estos derechos, dado que se da por sentada la existencia de libertades. Sin embargo, lo que hemos visto en fechas recientes es la constatación de que ante un régimen que garantiza apertura y tolerancia, en muchas ocasiones se llega al abuso de los derechos. De ahí que se haga evidente la necesidad de regular su ejercicio, para evitar la colisión de derechos, a la vez que ello hace que se revalore el alcance que tienen esos derechos en el contexto de participación política.

Ello implica también el reconocimiento de que no existen derechos absolutos. Los de reunión y manifestación no son la excepción, si bien

---

4 Véase <http://www.partidoverde.org.mx/pvem/2012/11/iniciativa-con-proyecto-de-decreto-por-el-que-se-crea-la-ley-que-regula-las-manifestaciones-y-marchas-en-via-publica-en-el-distrito-federal-2/>.

se tienen en alta estima por su impacto en la calidad democrática. Más adelante, al revisar en perspectiva histórica la regulación de dichos derechos, veremos algunas limitaciones que han sido establecidas.

## REGULACIÓN HISTÓRICA

El primer antecedente que encontramos en nuestro país se encuentra en el bando de José de la Cruz, dado en Guadalajara, el día 23 de febrero de 1811, cuyos artículos 5o., 12 y 13 señalaban:

ARTÍCULO 5. Las patrullas de infantería y caballería del Ejército de mi cargo tiene orden de hacer retirar de la calle toda reunión que pase de seis personas.

ARTÍCULO 12. En el pueblo, hacienda o rancho que viere o supiere que se forma alguna reunión de rebeldes, o bien que lleguen emisarios de éstos para inducir una rebelión, y no diere aviso inmediatamente al jefe militar, o pueblo más inmediato, serán sus habitantes reputados como enemigos de la Patria.

ARTÍCULO 13. En ninguna casa se tendrán asambleas secretas, pues la persona que lo supiere, y no dé inmediatamente cuenta, será tratada como rebelde, aunque no asista a ella.<sup>5</sup>

Como vemos, los tiempos de guerra insurgente originaron disposiciones que al compararlas con el garantismo reinante de nuestros días, serían vistas como represivas. Sin embargo, lo cierto es que estas disposiciones responden a una situación excepcional y por ello mismo establecen reglas de naturaleza extraordinaria. Un comentario adicional tendría que ver con el “sentido común” que impone un límite al número de personas que puedan participar en una reunión. No debe olvidarse que la justificación de la reunión no era un requisito, así, mientras que la reunión de un rebelde con tres indecisos podía ser considerada legal, una reunión de trescientas personas en favor de la Corona era ilegal.

5 *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 8a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, 2012, t. I, p. 836.

El segundo antecedente lo encontramos en la Constitución Política de la Monarquía Española, más conocida como Constitución de Cádiz, de 19 de marzo de 1812. En ella se emplea la expresión reunión en lo relativo al marco electoral y en el ámbito parlamentario. En lo que interesa debe decirse que existe una prohibición de asistir a una reunión con objeto electoral armado. Así, el artículo 56 de la Constitución gaditana estableció que “en la Junta parroquial ningún ciudadano se presentará con armas”.<sup>6</sup> No omitimos que este documento constitucional inicia su articulado con la siguiente referencia, donde resulta inevitable advertir la expresión reunión: “La Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios”.

En este diseño político, la parroquia era el ámbito que mediaba entre los pobladores y el poder, ya sea municipal o estatal. Se trata de una demarcación de carácter local, creada con el objeto de desconcentrar la gestión municipal, promover la participación ciudadana y una mejor prestación de los servicios públicos municipales.<sup>7</sup> Con el paso del tiempo la referencia se volvió hasta peyorativa (“política parroquial”) y hoy es una figura superada en la mayoría de los países latinoamericanos, sobre todo con el desarrollo de los partidos políticos que en teoría deberían de cumplir con esta función, además de otorgar el acceso a estos ciudadanos a los puestos de decisión. Sólo en las constituciones de Ecuador y Venezuela se sigue tomando en cuenta esta figura. Esta disposición, en la Constitución de Cádiz, se realizó con el afán de evitar la coacción por medio de amenazas en las asambleas electivas.

Debe señalarse que en el constitucionalismo nacional ni el Decreto Constitucional de 1814, ni la Constitución federal de 1824 se ocuparon de dichos derechos. La última por dejar reservado a los estados el tema de establecer los derechos que correspondían a los habitantes de cada

---

6 *Idem.*

7 Ordenanza sobre organización y funcionamiento de la Junta Parroquial de la Parroquia Chacao del municipio Chacao del estado Miranda de Venezuela.

entidad. Sin embargo, debe apuntarse que hay ejemplos claros de las limitaciones que por motivaciones políticas se imponía al ejercicio de estos derechos. Un primer ejemplo es el drástico decreto emitido por Guadalupe Victoria, limitando libertades, especialmente aquella que constituía el ejercicio del derecho de reunión. El documento, fechado el 23 de diciembre de 1827, contenía el siguiente articulado:

ARTÍCULO 1o. El supremo gobierno hará iniciativa de la ley al Congreso general de la Unión, para la exterminación en la República de toda clase de reuniones secretas, sea cual fuere su denominación y origen.

ARTÍCULO 2o. El supremo gobierno renovará en lo absoluto las Secretarías de su Despacho, haciendo recaer semejantes puestos en hombres de conocida probidad, virtud y mérito.

ARTÍCULO 3o. Expedirá sin pérdida de tiempo el debido pasaporte al enviado cerca de la República Mexicana por los Estados del Norte.

ARTÍCULO 4o. Hará cumplir exacta y religiosamente nuestra Constitución federal y leyes vigentes.

También Guadalupe Victoria emitiría, el 25 de octubre de 1828, otro decreto en el cual, de nueva cuenta reiteró que se prohíbe toda reunión clandestina que haga profesión de secreto e imponía sanciones severas a los contraventores:

1. Se renueva la prohibición de toda reunión clandestina que, por reglas o instituciones determinadas, forme cuerpo o colegio, y haga profesión de secreto.
2. Los ciudadanos que concurrieren a tales reuniones, después de la publicación de esta ley, sufrirán por primera vez la pena de suspensión de sus derechos por un año; de dos por la segunda, y de confinación a una de las Californias por la tercera, por término de cuatro años. Si los confinados reincidieren, serán expulsados de la República por dos años.

3. Los empleados de la federación, y los que lo sean en el distrito y territorios, incluso los de nombramiento popular, sufrirán, además, la pena de suspensión de empleo y de sueldo en el tiempo en que estuvieren suspensos de los derechos de ciudadanía, en virtud del artículo anterior; y si la reincidencia hubiere sido en tercera vez, quedarán inhabilitados para todos los empleos de que habla el presente artículo.

4. Los naturales y naturalizados que no tengan los derechos de ciudadanos, sufrirán por primera vez seis meses de prisión; doble el tiempo por la segunda; privación perpetua del derecho de naturaleza por la tercera, y por la cuarta serán extrañados para siempre de la República.

5. No se comprenden en la disposición del artículo anterior los mexicanos por nacimiento, que por falta de edad no estén en ejercicio de los derechos de ciudadanía. A tales individuos se les aplicará por primera vez la pena de tres meses de arresto o prisión; doble tiempo por la segunda; triple por la tercera, y por la cuarta serán confinados por cuatro años a una de las Californias.

6. Los extranjeros no naturalizados que pertenecieren a dichas reuniones, serán expelidos de la República, sin que puedan volver a ser admitidos en ella en cuatro años por primera vez, ocho por la segunda y perpetuamente por la tercera.

Como puede verse, en este último documento las restricciones al derecho de reunión eran acompañados de penas severísimas para quienes violaban la prohibición.

Un tercer antecedente legislativo lo encontramos en el conocido voto particular formulado por Mariano Otero durante la discusión del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. Dicho documento, fechado el día 5 de abril de 1847, señala:

ARTÍCULO 2o. Es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el de petición, *reunirse para discutir los negocios públicos* y pertenecer a la Guardia Nacional, todo conforme a las leyes.<sup>8</sup>

8 Cámara de diputados, *op. cit.*, p. 836.

Este es el primer antecedente hecho en México por un mexicano, el ilustre jurista y uno de los padres del juicio de amparo y del Poder Judicial nos presenta de manera escueta varios de los derechos que más adelante se sustentarían constitucionalmente. La discusión estuvo enmarcada en aquel 1847 por la invasión norteamericana.

Precisamente, el cuarto antecedente será el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, el 18 de mayo de 1847. En dicho documento, que restablecía la Constitución federal de 1824, vemos reproducido lo que Otero había expresado en su voto particular:

ARTÍCULO 2o. Es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el de petición, *reunirse para discutir los negocios públicos* y pertenecer a la Guardia Nacional, todo conforme a la ley.<sup>9</sup>

El quinto antecedente proviene del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, decretado por el Supremo Gobierno el día 15 de mayo de 1856. Este documento es una derivación del triunfo de la Revolución de Ayutla, que derrocó a López de Santa Anna durante su último mandato como presidente de la República. En dicho Estatuto se previó:

ARTÍCULO 23. Son derechos de los ciudadanos; ejercer el de petición, *reunirse para discutir los negocios públicos* y ser nombrados para los empleos o cargos públicos de cualquiera clase, todo conforme a las leyes. Sólo los ciudadanos tiene facultades de votar en las elecciones populares.<sup>10</sup>

En un espíritu inspirado en el ágora griego que negaba la entrada a quienes carecían de la calidad de ciudadanos (mujeres, niños, extranjeros y esclavos por el hecho de ser considerado *inferiores*), se consagra la idea de que solamente a los ciudadanos tienen la oportunidad de reunirse con el objeto de discutir sobre los negocios públicos.

---

9 *Idem.*

10 *Ibidem*, p. 857.

Lo relativo a la reunión ya se delinearé en el sexto antecedente, el Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana:

ARTÍCULO 22. A nadie se le puede coartar el derecho de asociarse o de reunirse pacíficamente con cualquier objeto; pero solamente los ciudadanos de la república pueden hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.<sup>11</sup>

En este proyecto se matiza que sólo los ciudadanos tienen la exclusividad de reunirse para deliberar sólo los asuntos políticos, exclusividad que se mantiene hasta nuestras fechas.

El séptimo antecedente es la Constitución Política de la República mexicana, sancionada el día 5 de febrero de 1857, cuyo texto señala:

ARTÍCULO 9º. A nadie se le puede coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República pueden hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.<sup>12</sup>

Primer antecedente de este derecho en una Constitución Política en forma, como veremos, a la fecha sobrevive una gran parte de esta redacción en la escritura del actual artículo noveno constitucional. Como vemos, se le hicieron mínimas modificaciones al proyecto como la inclusión de la palabra *lícito* como condicionante del objeto para realizar la reunión, además de la prohibición a la reunión armada, ello con el afán de evitar posibles rebeliones; ahora bien, el hecho que la reunión sea con personas armadas, no necesariamente implica que sea con el afán de rebelarse, y que esta característica no encuentra eco en algunos países del mundo, siendo Estados Unidos un país que permite reuniones donde participan personas armadas, es más el objeto de estas asociacio-

---

11 *Idem.*

12 *Idem.*

nes tienen el fin de informar sobre estas armas, tal es la situación que se presenta con la Asociación Nacional del Rifle, que es una asociación muy influyente en aquel país.

El antecedente constitucional más cercano es el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechado en la Ciudad de Querétaro el 1º de diciembre de 1916. En este proyecto vemos ampliamente regulado el derecho de reunión:

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 de los asuntos políticos del país.

Sólo podrá considerarse como ilegal una reunión convocada con objeto ilícito y ser, en consecuencia, disuelta inmediatamente por la autoridad, cuando en ella se cometieren desordenes que alteren o amenacen alterar el orden público por medio de fuerza o violencia contra las personas o propiedades o por amenaza de cometer atentados, que puedan ser fácilmente seguidas de ejecución inmediata, o se cause fundamentalmente temor o alarma a los habitantes; o se profieran injurias o amenazas contra la autoridad o alguno o varios particulares, si la persona que preside la reunión o las que de ella formaren parte no redujeran al orden al responsable o lo expulsarán inmediatamente, o cuando hubiere en ella individuos armados, si requeridos por la autoridad, no dejaren las armas o no se ausentaren de la reunión.

No se considerara ilegal una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición a una autoridad o presentar una protesta por algún acto, si no profieren injurias contra ella, ni se hiciere uso de violencia o de amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desea.<sup>13</sup>

Es obvio que el proyecto regula de manera extensa la libertad de reunión, señalando actos que conllevarían a declarar ilegal una reunión

---

13 *Idem.*

o las sanciones si algún integrante profiere insultos a la autoridad. Este proyecto no fue aceptado en la redacción final de la Constitución de 1917, tal vez por el mismo hecho del primer antecedente que revisamos, parecía ser una legislación para los tiempos de guerra, además, en el ambiente estaba la idea de que un Estado que le temiera a las grandes concentraciones de personas, no era otra cosa sino un Estado que muestra su debilidad y su falta de autoridad hacia sus gobernados.

En la discusión, los constituyentes desecharon la proposición y se inclinaron por mantener la redacción del artículo noveno de la Constitución del 57.

Hoy día, la libertad de reunión se encuentra en el artículo noveno de nuestro ordenamiento fundamental, el cual señala:

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 considerara 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 esta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.<sup>14</sup>

Como adelantamos, los derechos de reunión y manifestación están íntimamente ligados con el concepto mismo de democracia. Por ello mismo, existe un ligamen o relación indisoluble con otras manifestaciones de la libertad propia de las sociedades democráticas: imprenta, culto y el *habeas data* o el derecho a la información, los cuales están incluidos dentro de la llamada libertad de expresión.

---

14 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917.

Conviene hacer aquí una llamada hacia el tema de la libertad de expresión, toda vez que la idea de manifestación está más ligada con ésta que con el derecho de reunión.

La libertad de expresión se entiende como una libertad civil y política. Este derecho se desarrolla en el ámbito público y juega un papel fundamental en los procesos de lucha y ejercicio por el poder que viven las sociedades y constituye un factor determinante para la consolidación de la democracia y el respeto de los demás derechos. En efecto, una sociedad sin libertad de expresión, no puede ser considerada democrática. En este sentido, la libertad de expresión cumple un papel fundamental en las decisiones políticas.

La libertad de opinión permite el intercambio de ideas sobre los diferentes asuntos públicos y por medio de la discusión con otras personas que ejercen este derecho enriquecen nuestros puntos de vista sobre esos temas. Este espacio de libertad política fortalece la confianza en las instituciones políticas y con el Estado. En su aspecto colectivo, la libertad de expresión es necesaria para la democracia porque permite la discusión abierta de los asuntos políticos y la confrontación de actores –como partidos políticos, organizaciones civiles, funcionarios públicos, académicos, intelectuales, empresarios u otros grupos de poder– en el escenario público. Para que este proceso logre trascender a la sociedad es necesario que existan medios de comunicación libres que permitan la difusión de las ideas sin censura y sin imponer una línea de información que favorezca una postura política así como el acceso a medios de comunicación por parte de la ciudadanía.<sup>15</sup>

Encontramos los antecedentes de la libertad de expresión en los escritos de los ilustrados franceses y británicos a finales del siglo XVII, la etapa de los enciclopedistas como Diderot, Rousseau y Montesquieu y

---

15 Article 19, *Guía práctica sobre la libertad de expresión en México*, México, Cencos, p. 13, disponible en línea. <http://www.libertad-expresion.org.mx/wp-content/uploads/2009/01/cencos-guiaweb.pdf>.

en John Stuart Mill y John Milton. La libertad de expresión y de manifestación se ha defendido legalmente desde el *Bill of Rights* en los Estados Unidos de América. La Primera Enmienda de la Constitución norteamericana, aprobada, tras la ratificación por los estados miembros de la Unión, el 15 de diciembre de 1791, representa la primera acepción en sentido moderno de la libertad de expresión. Sin embargo, el significado originario, el llamado “original meaning” que los padres fundadores otorgaron a la cláusula de libertad de expresión que proclama la Primera Enmienda sigue siendo todavía hoy una cuestión muy debatida. El análisis del proceso de positivización de las libertades de expresión y de prensa en las Declaraciones y Constitucionales estatales así como en la propia Constitución federal refleja la presencia de una serie de fuentes ideológicas que se habían gestado desde el periodo colonial, caracterizaron al proceso revolucionario y que contribuirían a su consagración constitucional, entre las que destacan el desarrollo de la tolerancia religiosa en el periodo colonial, la abolición del sistema de censura previa, la recepción de la tradición republicana que representaron las *Cato's Letters* y el caso Zenger, así como el florecimiento de las teorías iuscontratualistas en la ideología revolucionaria norteamericana que, sin duda, contribuyeron a la superación del libelo sedicioso vigente en el *Common Law* y a la emergencia de una línea de pensamiento que cristalizaría en las Declaraciones de Derechos del periodo revolucionario y que alcanzaría rango constitucional en la Primera Enmienda.<sup>16</sup> Por supuesto, la evidencia indica que hubo muchas excepciones y luchas para construir un régimen de libertad de expresión como el que hoy se tiene.

Por otra parte, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, recogió la libertad de expresión, en su artículo 11, con las siguientes palabras:

---

16 María Nieves Saldaña, “La gestación de la primera enmienda”, en *Revista electrónica de historia constitucional*, [Centro de Estudios Políticos y Constitucionales], Madrid, España, no. 7, septiembre 2006.

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, salvo la responsabilidad que el abuso de esta libertad produzca en los casos determinados por la ley.

El artículo 6o. de la Constitución mexicana contiene la libertad fundamental de expresión de las ideas en los siguientes términos:

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

La jurisprudencia tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como del Tribunal Electoral han encontrado un derrotero de defensa, además del garantizado constitucionalmente, la falta de legislación secundaria en materia de regular las reuniones o si es necesaria la regulación de la libertad de expresión más allá de la Ley de imprenta que regula a los periódicos y en menor medio el llamado *derecho de república*, o las recientes reformas en materia de telecomunicaciones y las decisiones del órgano técnico. La evidente falta de disposiciones generadores o limitantes del Derecho. Por ahora la jurisprudencia es la única vía por la cual un poder público ha reglamentado o por lo menos discernido sobre las libertades.

Esto no es propio del país, en España, la Ley de Seguridad Ciudadana que pretende regular las manifestaciones públicas para enmarcar un grado de respeto entre los manifestantes y las autoridades con tal de evitar que se desate la violencia en las calles, estas disposiciones ha encontrado un fin de obstáculos para el gobierno que es la principal promotora de la Ley, sobre todo con las instituciones promotoras de los

derechos humanos como Amnistía Internacional que ven en esta ley disposiciones que en caso de promulgarse criminalizarían las protestas en las calles. Dejándonos con la conclusión que dado el ambiente enrarecido entre el gobierno y los protestantes, ya sean políticos o sin una clara bandera partidista, representa un escollo muy grande de sobrellevar debido a los múltiples intereses detrás de las protestas. Por ello, ese en el Poder Judicial, que por lo general es el menos político de los detentadores del poder público donde se genera el ambiente idóneo sobre estos temas.

En los distintos tribunales nacionales, desde el Constitucional español, el Bundesverfassungsgericht alemán y la Corte Suprema de los Estados Unidos de América, es posible encontrar un amplio repertorio de asuntos relacionados con el derecho de reunión, la libre manifestación y libertad de expresión. Algunos asuntos son paradigmáticos, por ejemplo, los que han versado sobre la libertad de expresión en casos *Bandera*. La Corte de Estados Unidos tuvo que enfrentarse al caso de la constitucionalidad de una ley local de Texas, que imponía penas privativas de la libertad a quien quemara la bandera estadounidense en público.

La Corte Suprema de EUA resolvió en el caso *Texas vs. Johnson* (1989), en una votación dividida de 5 contra 4, que tales penas eran inconstitucionales, pues limitaban indebidamente la libertad de expresión, una libertad que la propia bandera contribuía a defender. Quemar una bandera, en opinión de la Corte, era nada más que una expresión simbólica. William Brennan, quien fue el ponente de la sentencia, afirmó que es un principio inmovible de la Primera Enmienda que el gobierno no puede prohibir la expresión de una idea solamente porque la sociedad la encuentre ofensiva o desagradable y aseguró que el acto de quema de bandera que se juzgaba en ningún momento supuso una amenaza inminente para la paz social. La sentencia del caso *Johnson* desató una fuerte controversia nacional y finalmente el Congreso de los

Estados Unidos dictó una ley por medio de la cual prohibía la quema de banderas.<sup>17</sup>

En los casos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si bien es cierto, las manifestaciones de ideas no han llegado al extremo de quemar banderas o de eliminar partidos políticos por su aparente pertenencia a células terroristas, sí han discutido de manera importante para definir el contenido de este derecho en el orden jurídico nacional.

Algunas de las discusiones están presentes en los criterios que han cristalizados en la jurisprudencia nacional:

LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN MATERIA DE ARTE Y CULTURA. Conforme al artículo 60. constitucional, la manifestación de ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público. Y es evidente que ese derecho constitucionalmente garantizado incluye toda manifestación artística o cultural, ya que el arte y la cultura son una manera de expresar también ideas y dado que, por lo mismo, todo el acervo cultural del ciudadano está protegido por la garantía constitucional. En consecuencia, sería contrario a la libertad constitucional que las autoridades pudieran, por cualquier título, imponer patrones artísticos o culturales a los ciudadanos, como si tuviesen facultades más altas que la Constitución Federal, para decidir por los gobernados adultos qué clase de arte o de cultura les resulta conveniente asimilar, y como si los ciudadanos adultos no tuvieran el derecho, reconocido y garantizado por la Constitución de elegir ellos mismos qué clase de elementos artísticos o culturales desean asimilar. Y sería absurdo un proteccionismo pseudonacionalista en estas materias, que impusiera a todo un pueblo la obligación de asimilar determinadas manifestaciones culturales, mediocres o no, sacrificando la garantía constitucional. Por otra parte, la protección a los ingresos pecuniarios de los músicos y ejecutantes nacionales no puede ser un valor tan alto que justifique el sacrificio de la libertad artística y

17 Miguel Carbonell, "La libertad de expresión en la Constitución mexicana", en *Revista Derecho comparado de la información*, México, DF, 2004.

cultural del pueblo mexicano, y la única manera aceptable de que se imponga el arte nacional será el superar su calidad, y el aprovechar las raíces culturales y la idiosincrasia del pueblo, las que pueden ser fomentadas, pero no impuestas, por la autoridad. Una imposición de la autoridad al respecto, a más de violar el derecho constitucional, vendría más bien a propiciar la mediocridad y la adulteración de los valores nacionales, a limitar el espíritu creativo y a reducir las capacidades de los mexicanos de estar al tanto y al nivel de las corrientes artísticas extranjeras.<sup>18</sup>

Otro de los casos, muy reciente, en el que la Suprema Corte ha verificado sobre los límites a la libertad de expresión, sobre todo por la notoriedad de las partes involucradas (Diario *La Jornada* contra semanario *Letras Libres*) es esta tesis aislada de la Primera Sala:

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. FORMA EN QUE LA “MORAL” O “LAS BUENAS COSTUMBRES”, PUEDEN CONSTITUIR RESTRICCIONES LEGÍTIMAS A DICHS DERECHOS FUNDAMENTALES. Si bien es cierto que el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala como límite a la libertad de expresión y el derecho a la información “el ataque a la moral”, y que el Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 1830, define ese hecho ilícito como aquel contrario a las leyes de orden público o a las “buenas costumbres”, también lo es que los límites a aquéllos constituyen la excepción a la regla y, como tales, deben interpretarse en forma restrictiva. Así, atendiendo al carácter abstracto e indefinido que tienen los conceptos de “moral” y “buenas costumbres”, así como a su mutabilidad, porque cambian constantemente desde una perspectiva social y de persona a persona, debe determinarse la medida y el alcance en que éstos pueden constituir restricciones legítimas a la libertad de expresión y el derecho a la información. Entonces, con base en la doctrina desarrollada por este alto tribunal, las restricciones a los derechos fundamentales no deben ser arbitrarias, sino que deben perseguir finalidades

---

18 Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, amparo en revisión 487/76. Música a su Servicio, S. A. 18 de enero de 1977. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. Secretario: Mario Pérez de León E.

constitucionalmente válidas, ser necesarias para su consecución y proporcionales, esto es, la persecución de ese objetivo no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de los otros derechos fundamentales. Ahora bien, lo que debe entenderse por “moral” o por “buenas costumbres”, no puede identificarse con las normas culturales que prevalecen en una sociedad y época determinadas, sino que debe constreñirse al concepto de moral “pública”, entendida como el núcleo de convicciones básicas y fundamentales sobre lo bueno y lo malo en una sociedad. De ahí que interpretar el término “moral” o “buenas costumbres” en forma más extensa, o apelando a lo que consideran las mayorías, constituiría una herramienta para hacer nugatorios los derechos fundamentales de las minorías, y resultaría contrario al pluralismo característico de una sociedad democrática. En ese sentido, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha reconocido que la moral pública varía ampliamente, por lo que no existe un principio aplicable universalmente; sin embargo, ha agregado que toda restricción a la libertad de expresión no sólo debe justificarse en la protección de un objetivo legítimo –la moral pública–, sino que también debe acreditarse que la medida sea necesaria para lograr ese objetivo. Asimismo, el Relator de Naciones Unidas para la Libertad de Expresión ha señalado que las restricciones a la libertad de expresión no deben de aplicarse de modo que fomenten el prejuicio y la intolerancia, sino que deben protegerse las opiniones minoritarias, incluso aquellas que incomoden a las mayorías. Por lo tanto, debe distinguirse entre el fomento a la conducta inmoral, que puede ser un motivo legítimo para la aplicación de restricciones, y la expresión de opiniones disidentes o la ruptura de tabúes. En conclusión, la determinación del concepto de “moral” o “buenas costumbres”, como límite a los derechos a la libertad de expresión y de información, no puede ser exclusivamente valorativa, ni atender a los criterios de un grupo determinado, sino que debe quedar plenamente justificada, sin limitarlos innecesariamente.<sup>19</sup>

19 Amparo directo 23/2013. Teresita del Niño Jesús Tinajero Fontán. 21 de agosto de 2013. Cinco votos de los ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo; los ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas reservaron su

La calidad de esta tesis, apegada a los principios constitucionales y revestidos con tratados internacionales en los que el Estado mexicano es parte, proponen un nuevo debate sobre lo que se debe de escudar bajo el manto protector de la libertad de expresión y la invariable necesidad de establecer fronteras sobre el tema.

Por otro lado, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación también ha abordado el tema de la expresión condicionado al debate político.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO. El artículo 60. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce con el carácter de derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla, derecho que a la vez se consagra en los numerales 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disposiciones integradas al orden jurídico nacional en términos de lo dispuesto por el artículo 133 del propio ordenamiento constitucional. Conforme a los citados preceptos, el ejercicio de dicha libertad no es absoluto, encuentra límites en cuestiones de carácter objetivo, relacionadas con determinados aspectos de seguridad nacional, orden público o salud pública, al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona, vinculados principalmente con la dignidad o la reputación. En lo atinente al debate político, el ejercicio de tales prerrogativas ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática. Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, cuando tenga lugar,

---

derecho a formular voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Rosa María Rojas Vértiz Contreras.

entre los afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad reconocidos como derechos fundamentales por los ordenamientos antes invocados.<sup>20</sup>

Asimismo, se ha discutido si algunas restricciones inscritas en la Constitución, transgreden de manera directa o indirecta la libertad de expresión, como el artículo 41, que prohíbe la venta de tiempos publicitarios en la televisión por parte de los partidos políticos:

RADIO Y TELEVISIÓN. LA PROHIBICIÓN DE CONTRATAR PROPAGANDA ELECTORAL NO TRANSGREDE LAS LIBERTADES CONSTITUCIONALES DE LOS CONCESIONARIOS. De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, 5º, 6º, 7º, y 41, base III, apartado A, de la Constitución Política Federal; 38, párrafo 1, inciso p); 49, párrafos 3 y 4; 228, párrafo 3; 345, párrafo 1, inciso b), y 350, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige que la restricción para contratar propaganda política-electoral en radio y televisión, en el territorio nacional o extranjero, dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, no implica la transgresión a las libertades constitucionales de expresión, información y comercial de los concesionarios, toda vez que es una prohibición establecida por el propio Constituyente Permanente, atento a que el primer precepto constitucional invocado establece que todo individuo gozará de los derechos fundamentales que le otorga la Constitución, los que sólo podrán restringirse o suspenderse en los casos que ésta prevé.<sup>21</sup>

---

20 Jurisprudencia 11/2008. Derivada de los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-288/2007 y SUP-JRC-367/2007, así como del recurso de apelación SUP-RAP-118/2008 y acumulado.

21 Jurisprudencia 30/2009. Derivada de los recursos de apelación SUP-RAP-201/2009 y sus acumulados, SUP-RAP-220/2009 y sus acumulados, y SUP-RAP-236/2009 y sus acumulados.

¿Por qué la aparente digresión hacia la libertad de expresión? Porque las libertades de reunión y de manifestación, están íntimamente relacionadas con la libertad de expresión. Es más, la manifestación no es sino una especie de la libertad de expresión. En este recorrido encontramos que el desarrollo ha sido lento pero seguro, la creación y labor de tribunales constitucionales ha maximizado la protección constitucional de todos los derechos, incluidos los aquí mencionados, también es cierto que estas mismas discusiones filosófico-jurídicas han limitado el ejercicio de estos derechos.

Desde una perspectiva jurídica, pero también ciudadana, debemos considerar la inmediatez con la que se pueden organizar reuniones en las redes sociales, ya sean políticas o amistosas o, como ha sido testigo la sociedad mexicana, de apoyo a ciertas causas no demasiado claras, como la de solicitar la libertad de un connotado criminal. Aquí vemos que la manifestación de ideas está a sólo unos cuantos tecleos de distancia de una audiencia de millones de personas de manera inmediata.

Hace falta regular, cierto, pero hasta dónde llegar. No abundaré sobre este aspecto, pero ofrezco al lector dos documentos interesantes: dos regulaciones históricas, 1919 y 1929, de manifestaciones públicas en el Distrito Federal. La lectura les dirá mucho, pero estoy seguro les sugeriré más.

## Anexo 1

### *Reglas para la celebración de manifestación públicas en el Distrito Federal*<sup>22</sup>

1ª. Las personas que resuelvan celebrar una manifestación pública dentro del Distrito Federal, deberán recabar permiso previo, ocurriendo, cuando menos con tres días de anticipación y mediante solicitud escrita, al Gobernador del Distrito cuando se trate de manifestaciones que

<sup>22</sup> *Diario Oficial. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, México, DF, t. XII, no. 64, 15 de noviembre de 1919.

hayan de tener lugar en esta Capital, y a los Presidentes Municipales en las poblaciones foráneas. Dicha solicitud contendrá:

- A. El objeto de la manifestación.
- B. El día y hora en que deba verificarse.
- C. El trayecto que recorrerá.
- D. La firma de los organizadores o Jefes de las diversas agrupaciones o gremios que formen parte en la manifestación.

2ª. La policía podrá exigir a los manifestantes la presentación del permiso escrito que corresponda, y por el hecho de no serle presentado éste, disolver la manifestación.

3ª. No podrá permitirse que en un mismo día se celebre más de una manifestación, aunque no se trate de partidos antagónicos, siempre que las varias manifestaciones pretendan recorrer el mismo trayecto o lugares cercanos de la misma población o aun de diversas, según la importancia y objeto de aquellas a juicio de la autoridad respectiva. En caso de presentarse varias solicitudes para un mismo día, será admitida únicamente la que primero se hubiere recibido, y si no fuere de accederse, por falta de cumplimiento que en estas reglas se fijan, o por alguna otra causa, se permitirá la inmediata en el orden de presentación, y así sucesivamente. Para este efecto, la Oficialía de Partes del Gobierno del Distrito o el empleado que reciba las solicitudes en las Municipalidades Foráneas, indicarán en las peticiones la hora del recibo.

4ª. Si no obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, los manifestantes que dieren aviso en segundo lugar, insisten en llevar a cabo la manifestación, será ésta disuelta por la policía, y los organizadores, además de la responsabilidad que contraen con tal motivo, serán responsables con los manifestantes por las faltas personales en que incurran como consecuencia de la manifestación.

5ª. Las manifestaciones serán siempre prácticas y no se permitirán que se lancen “muertas” ni palabras insultantes o despectivas, ya sea a

las autoridades, o a las naciones extranjeras o a cualquiera de sus miembros, o a particulares. En caso de infracción de esta regla se procederá a disolver la manifestación, deteniéndose a los autores principales de los escándalos, y, en su caso, a los organizadores y jefes de la manifestación, a menos que fuere posible precisar quién o quiénes son los infractores en términos de que haciéndose la detención de ellos con consentimiento de los organizadores o jefes, se asegure que puede continuar la manifestación, en el cual caso se podrá acceder a que éste siga.

6ª. En las manifestaciones de carácter político, no podrán tomar parte los extranjeros; y los que concurran a ellas como manifestantes, será retirados y consignados al Gobierno del Distrito o al Presidente Municipal correspondiente.

7ª. Queda estrictamente prohibido que los manifestantes porten armas, y los que infrinjan esta disposición, además del decomiso de armas, sufrirán la pena a que se hagan acreedores, conforme a estas disposiciones.

8ª. Si en una manifestación se cometiere algún delito motivado por ella, se procederá a la disolución de la misma, sin perjuicio de los procedimientos judiciales a que haya lugar.

9ª. Las infracciones de estas disposiciones que no tengan señalado alguna pena especial en las leyes vigentes se castigará con arresto de treinta y seis horas, o con multa de diez a quinientos pesos, si fuere el Gobernador del Distrito o quien tuviere que conocer del caso de que se trate, y con igual arresto o multa de cinco a cien pesos, si conociere algún Presidente Municipal. Estas penas se aplicarán, tanto a los organizadores y jefes de la manifestación, como a los manifestantes, salvo el caso de responsabilidad perfectamente determinada.

Transitorio. Estas disposiciones comenzarán a observarse desde la fecha de su publicación en el "DIARIO OFICIAL" de los Estados Unidos Mexicanos.

## Anexo 2

*Acuerdo por el cual se fijan las reglas a que deberá sujetarse la celebración de manifestaciones, mítines u otros actos públicos*<sup>23</sup>

I. No podrán celebrarse simultáneamente ni en un mismo lugar, manifestaciones, mítines y otros actos públicos por partidos o grupos antagónicos. Si en virtud de circunstancias especiales, como fechas fijas que conmemoren acontecimientos, etc., hubieren de celebrarse al mismo tiempo actos de esta naturaleza por grupos opuestos, no podrán realizarse sin que los grupos antagónicos manifestantes acepten que el itinerario de su recorrido no tenga con el de los contrarios puntos de intersección.

II. Para que la vigilancia que deba ejercer la autoridad administrativa en bien del orden público sea efectiva, es indispensable que para la celebración de manifestaciones, mítines y otros actos públicos se dé aviso al C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, con cuarenta y ocho horas de anticipación, remitiéndole el programa que vaya a desarrollarse en tales actos, a fin de que las autoridades dicten las disposiciones de policía y tráfico que procedan.

III. En el caso de que se dirigieran al C. Jefe del Departamento varios avisos para manifestaciones en el mismo día, será tomado en consideración el aviso primeramente recibido, notificándose a los demás solicitantes que deben cambiar día, hora o lugar para su manifestación por motivos de orden público y previéndoles a todos de las sanciones que se aplicarán a quienes contravengan este acuerdo.

IV. La fuerza pública sólo podrá disolver manifestaciones o mítines públicos:

---

23 *Diario Oficial. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, México, DF, t. LVII, no. 8, 11 de noviembre de 1929.

*a)* Si al ser requeridos los manifestantes no exhiben el acuse de recibo, en conformidad del Departamento, del aviso de que habla el punto II de este Acuerdo.

*b)* Si en ese acuse de recibo se manifiesta que existe algún impedimento de los previstos en este Acuerdo para la manifestación de que se trata.

*c)* Si se celebra en lugar distinto del anotado en el aviso.

*d)* Si se han salido los manifestantes del recorrido aprobado.

*e)* Si en la manifestación se vierten ideas que no puedan ser objeto de manifestaciones públicas, por ser de las que prohíbe el artículo 60. Constitucional.

*f)* Si durante ella se cometen actos delictuosos y no es posible localizar a los responsables, o si los directores de la manifestación tratan de impedir su arresto o se hacen en alguna forma solidarios con los mismos responsables.

En el caso de las fracciones *a)* y *b)* de este punto, los organizadores de la manifestación quedarán sujetos al pago de una multa de cien a quinientos pesos.

En el caso de la fracción *e)* los oradores que la contravengan quedarán sujetos al pago de una multa de diez a quinientos pesos, sin perjuicio de la responsabilidad penal en que puedan incurrir.

La misma multa se aplicará a los contraventores de lo previsto en la fracción *f)* sin perjuicio también de la responsabilidad penal que proceda.