

X

2 ej
785

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

Seminario de Derecho Constitucional



La Reunión como Derecho Fundamental Democrático. Su Regulación Constitucional en México

214

X 1

T E S I S

Que para obtener el título de :

LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a :

HECTOR RENE MELENDEZ BETANCOURT



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

CAPITULO PRIMERO.

LA REUNION COMO DATO SOCIAL.

1. La Sociabilidad humana. 2. La Reunión como fenómeno social. 3. La Reunión como un derecho fundamental en el Estado Democrático. 4. La Reunión como --- garantía individual y derecho fundamental.

1. LA SOCIABILIDAD HUMANA.

El hombre es un ser que vive y necesita vivir en sociedad. El ser humano, desde que nace hasta que muere, convive con otros hombres no únicamente de manera biológica y fugaz, sino a través de una coexistencia

cia incesante y vital, que tiene lugar como consecuencia de la propia naturaleza humana. Al respecto, el sociólogo Ely Chinoy sostiene que " ... la vida humana es vida social. El individuo aislado es una ficción filosófica o un accidente trágico, como en el caso del hombre salvaje, de tal manera que los hombres no se aíslan para buscar separados una solución al problema de supervivencia, sino que viven juntos y participan de una misma vida común que regula su existencia colectiva... " (1).

En esta virtud, es oportuno preguntarnos: -- Que razones justifican entonces que el hombre sea calificado como un ente social ?

Desde luego es pertinente advertir que sería erróneo comparar o pretender encontrar alguna explicación sobre la sociabilidad humana, en la inclinación gregaria de grupos animales como las hormigas, las abejas, etc., en virtud de que, como sabemos, el comportamiento cíclico e inmutable de estos insectos de vida colectiva es dominado esencialmente por el instinto, lo que no sucede propiamente con el ser humano.

Por consiguiente y por lo que se refiere a la cuestión planteada, podemos considerar que su respuesta tiene como punto de partida el certero pensamiento de Aristóteles, en el sentido de que es la naturaleza-

(1) Ely Chinoy. Sociología. Fondo de Cultura -- Económica. México, 1966. Primera edición en español. p. 69.

misma del hombre la que lo impulsa a vivir en sociedad, de tal suerte que para este filósofo el hombre es, esencialmente, un animal político.

Ahora bien, partiendo de esta posición, distintos pensadores, en diversas épocas e incluso actualmente, coinciden con ella, y nosotros compartimos tal criterio, sólo por cuanto a la precitada naturaleza -- social del hombre, y no respecto a los argumentos esgrimidos para justificarla y que el estagirita hace consistir, entre otros, en un análisis antropológico, -- como lo es la diversidad constitutiva, morfológica, -- entre hombre y mujer, el lenguaje, la locomoción, -- etc., en una comprobación histórica, a través de la -- cual y por supuesto mediante una investigación, se corrobora que el hombre nunca ha vivido aislado, sino -- siempre en sociedad o al menos en pareja, etc., peculiaridades que si bien es cierto son importantes, son insuficientes, superficiales, y por tanto tienen un -- carácter secundario, es decir, por tocar características meramente objetivas se estima que tales argumentos, no llegan a la entraña misma de la sociabilidad y su -- justificación, y por ende no la explican de manera absoluta.

En efecto, para explicar el origen de la sociabilidad humana, creemos oportuno reiterar que el -- ser humano es por naturaleza un ente apto o proclive -- para vivir en sociedad, y asimismo, como consecuencia

de tal aseveración, subrayar un dato inobjetable: la convivencia es un hecho radical y primario en la vida del hombre, y esto es así, acota el maestro Luis Recaséns Siches "... porque lo primero que le aparece en su vida a un hombre son los otros hombres; porque cada -- hombre nace en una familia y esta no existe aislada; -- porque el mundo en que va a vivir comienza por ser un mundo compuesto de seres humanos..." (1).

De esta manera y ubicado el hombre en la naturaleza, acontece que este se encuentra en ella con seres semejantes a él, o sea que se percata de la existencia de otros hombres, del alter-ego, del prójimo, y viceversa, entabliéndose así, como veremos, relaciones evidentemente distintas de las que el hombre observa con las cosas de la naturaleza, para las que el hombre no existe.

Sobre este particular y para distinguir las relaciones del hombre, del ser humano con el alter-ego y con las cosas de la naturaleza, el filósofo español José Ortega y Gasset, apunta: "... yo cuento con la -- piedra y procuro no tropezar con ella o aprovecharla -- sentándome en ella. Pero la piedra no cuenta conmigo. -- También cuento con mi prójimo como con la piedra; pero a diferencia de la piedra, mi prójimo cuenta también -- conmigo. No sólo él existe para mí, sino que yo exis-

(1) Luis Recaséns Siches. Sociólogo. Editorial-Porrúa, S. A. Décimaprimer edición. México 1971. p. 149.

to para él. Esta es una coexistencia peculiarísima, -- porque es mutua: cuando veo una piedra, no veo sino - la piedra, pero cuando veo a mi prójimo, a otro hombre, no sólo le veo a él, sino que veo que él me ve a mí, es decir, que en el otro hombre me encuentro siempre también yo reflejado en él... la realidad que llamamos compañía o sociedad sólo puede existir entre dos -- cosas que canjean mutuamente su ser... yo te acompaño o estoy en sociedad contigo en la medida que tú sientas - que existes para mí, que estás en mí, que llenas una parte de mi ser; en suma, yo te acompaño, convivo o estoy en sociedad contigo en la medida en que yo sea -- tú..." (1).

Ciertamente las relaciones del hombre con el alter-ego son de distinta naturaleza, y de ellas se -- desprenden con meridiana claridad las causas que justifican la sociabilidad humana.

En efecto, una de ellas lo es no sólo la percepción del hombre sobre el mundo que lo rodea, sino -- básicamente, del prójimo, con el que el ser humano no reacciona de idéntica manera que con las cosas de la naturaleza, de tal suerte que, percatándose de la existencia de seres semejantes a él, y que al mismo tiempo pretenden satisfacer necesidades similares, coexiste, -- convive con ellos, aquí aparece el " zoon politikon " -- aristotélico, una existencia recíproca, y esto es ---

(1) ibid. p. 147.

así, por una parte, porque el hombre no puede dejar-- de contar con el prójimo y viceversa, y por otra, por que tiene " una necesidad estrictamente humana de convl vencia, consistente en que nuestra vida requiere a los demás, como término intencional de muchos de sus actos proplamente dichos. " (1). Esto es evidentemente --- cierto; verbigracia, el ser humano, el hombre, tie- ne necesidad de subsistir, preguntar, pedir, puede - tener sentimientos positivos como el amor, la amistad o la gratitud, o negativos como el odio o la aversión-- por las cosas que en un momento dado lo rodean, y po-- see, asimismo, la capacidad innata de comunicarse con el prójimo, lo que le permite asimilar y utilizar lo - realizado por este, y que lo impulsa hacia otra incli- nación de marcada relevancia en el ser humano: La pro- gresividad, el congénito afán de progreso, el anhelo- de superación que, como afirma el Doctor Francisco Ve- negas Trejo, " siempre ha sido brújula en la historia- humana, él es quien ha orientado a los hombres en el - transcurso de los siglos, siempre ha sido el viento -- que hincha las velas de la embarcación humana. " (2).

Pues bien, todos esos sentimientos, necesi- dades y tendencias, inmersos en la naturaleza humana,-

(1) Ibid. p. 158.

(2) Francisco Venegas Trejo. La Democracia como - ambición política de los pueblos. Revista de la Facultad de Derecho. T. XXVI. p. 341.

sólo se satisfacen, se pueden desarrollar y por supuesto únicamente tienen lugar, viviendo el hombre con sus semejantes en comunidad, y a través de relaciones interhumanas, de contactos humanos recíprocos, es decir, de interacciones. Para todo ello cuenta y necesita el hombre con el prójimo y viceversa. Esas son las causas de la sociabilidad. Así se forma la sociedad, como resultado de la propia naturaleza humana.

2. LA REUNION COMO FENOMENO SOCIAL.

En páginas precedentes explicamos el por qué de la sociabilidad humana. Así, entre otras cosas, dijimos que la convivencia es un hecho radical y primario en la vida del hombre. Pues bien, como consecuencia de tal aseveración resulta evidente e inconcuso agregar y establecer que con base en esa convivencia, que obviamente sólo puede tener lugar viviendo el hombre en comunidad, se produce en esta el fenómeno de la reunión que, concreta y genéricamente, no es otra cosa que una congregación momentánea, pasajera, efímera, transitoria, de un grupo indeterminado de individuos con un propósito concreto, al logro del cual la agrupación fenece, esto es, los individuos, dentro del marco de la sociedad, ocasional y circunstancialmente, se reúnen en diferentes lugares para participar en acon

tecimientos de diversa índole, verbigracia, políti--cos, religiosos, culturales, particulares, etc.

Ahora bien, ¿Qué es lo que induce a los individuos a reunirse? ¿Cual es la causa original que influye decisivamente en aquellos para formar parte de -- una reunión?

Puede establecerse con certitud como causa -- de esa conducta humana exclusivamente el propósito de--terminado por los sujetos, pero realmente esto es sólo el punto de partida, la motivación particular, el estímulo meramente individual y concreto de cada uno de -- los posibles componentes de la reunión que, dado el -- caso, sólo tendrá lugar, únicamente logrará actuali--zarse, si aquellos o al menos algunos, reaccionan positivamente a la influencia psíquica recibida, o sea -- el objeto o propósito específico que constituye el estí--mulo que los impulsa a reunirse.

En este sentido y para dar debida e inmediata respuesta a las interrogantes planteadas, y por supuesto para saber por qué la reunión es un fenómeno social, es oportuno señalar que tal comportamiento humano debe--se, esencialmente, a lo que en el ámbito de la sociología se conoce con el nombre de "interacción". Por--consiguiente, será menester adentrarnos en el conoci--miento de este término, con el fin de comprender cabal--mente el análisis sociológico de la reunión.

Así, procede preguntarnos: ¿Qué debemos en--

tender por interacción y como opera esta dentro del marco de la sociedad? Por qué ella es el origen auténticamente primario de aquella manifestación social?

Desde luego estimamos conveniente apuntar que el sentido gramatical, académico, de dicho vocablo, estriba en que es una palabra compuesta: "inter" que significa "entre", y "acción" que denota el ejercicio de una potencia, esto es, la virtud para producir un efecto, de tal suerte que utilizada por el sociólogo alemán Jorge Simmel para explicar las relaciones interhumanas, dicha voz, literalmente quiere decir: -- producción de efectos entre seres humanos.

Con mayor profusión y para darnos una idea lo suficientemente clara sobre dicha cuestión, expondremos enseguida el parecer de algunos autores que se han referido a ella, a efecto de normar nuestro criterio al respecto y conocer así, el por qué del estrecho vínculo que existe entre la reunión y el tema en análisis.

Previamente a ello y para esclarecer el origen y la significación social del vocablo examinado, es pertinente advertir que su existencia es el resultado, simplemente, de un cambio en la terminología sociológica, es decir, toda vez que la Sociología, fundada -- por Augusto Comte en el siglo XIX, siempre se ha ocupado del estudio de las relaciones interhumanas en sus -- diversas manifestaciones, sucede que estas, posteriormente, fueron denominadas "interacciones", primero-

que todos por Jorge Simmel, incorporándose desde entonces ese término al vocabulario sociológico vigente.

Por consiguiente y acudiendo a la opinión doctrinal sobre el dato que nos ocupa, el maestro Luis Recaséns Siches opina que la palabra Interacción denota o quiere decir " acción recíproca, esto es, el hecho de una recíproca influencia entre dos o mas sujetos. " --- (1).

El mismo Simmel sostiene que " el hombre está determinado en todo su ser y en todas sus manifestaciones, por la circunstancia de vivir en acción recíproca con otros hombres. " (2).

Por su parte el sociólogo Ely Chinoy afirma, - que la Interacción " es un proceso persistente de acción y reacción. " (3).

Desde luego hay que hacer notar que estas opiniones, similares a las de otros autores, no sólo son coincidentes y valederas, sino que es clara su intención de subrayar que la característica básica de la Interacción lo es la " acción recíproca " entre seres humanos. La certidumbre de este aserto es inobjetable. - Para comprobarlo sería suficiente observar la realidad, la vida social toda que se conforma y se realiza a tra-

(1) Luis Recaséns Siches. Sociología. Ob. Cit. - p. 58.

(2) Ibid. p. 348.

(3) Ely Chinoy. Sociología. Ob. Cit. p. 46.

vés de una variada gama de relaciones interhumanas, de contactos humanos recíprocos, de acciones psíquicas o mentales de unos y respuestas o reacciones idénticas - de otros, es decir, de interacciones, de influencias recíprocas que constituyen la esencia misma de lo social.

En este sentido es oportuno y menester aclarar que las interacciones son siempre fundamentalmente psíquicas, porque invariablemente la influencia es mental, es decir, la acción de un sujeto dirigida a otro o a otros, provoca que éstos decidan reaccionar, bien sea de manera positiva o negativa, o para expresarlo - en términos sociológicos, de forma congruente o incongruente. Al respecto y no sin razón, el sociólogo Solomon Asch afirma que "... cada persona es un centro y una fuente de efectos psicológicos en la vida de otras personas; puede producir interés y proporcionar conocimiento; puede ejercer efectos estimulantes, desalentadores o paralizantes; puede suscitar una relación positiva de cooperación, o negativa de repulsa o de oposición. Las emociones, los pensamientos y el obrar de una persona actúan como fuerzas que ponen en movimiento las actividades psíquicas de otras personas. Todas las relaciones sociales, de cualquier clase que sean, de solidaridad, de colaboración, de sospecha, recelo o aversión, así como también todos los hechos de acción-

conjunta, son productos de interacciones..." (1)

Por consiguiente y con base en lo expuesto, - estamos en condiciones de precisar y establecer que la interacción es, esencialmente, el origen del fenómeno social de la reunión, es la que propiamente constituye esa manifestación social, lo cual es así por que esta es una relación interhumana y por tanto psíquica, porque es el resultado de una influencia recíproca entre - dos o mas seres humanos.

En efecto, es innegable que dichas peculiaridades pueden advertirse en todo tipo de reuniones, desde una de carácter particular hasta una multitudinaria. Así, verbigracia, una invitación para escuchar una -- conferencia, ocasionará no sólo la reunión de varias - personas, sino, además, influencias psíquicas recíprocas entre los asistentes, como lo son, el intercambio de puntos de vista sobre el tema de que se trate, - la oposición o coincidencia con lo expresado por el sustantante, etc.; el caso actual de la República de Nicaragua: ciertamente las acciones genocidas y antihumanas del dictador Anastasio Somoza, han producido reuniones de seres humanos no sólo en aquel país, sino -- incluso en otros, lo que, reiteramos, no es mas que el resultado de interacciones, de contactos humanos -- recíprocos, sobre una situación determinada; la visi-

(1) Luis Recaséns Siches. Sociología. Ob. Cit.- p. 59.

ta y la sola presencia de Juan Pablo II en la Ciudad de México, motivó la realización de incontables reuniones, provocó una reacción mental en multitud de seres humanos interesados en participar en ellas, o simplemente para conocerlo; las reuniones acaecidas durante el año de 1968 en la misma Ciudad fueron consecuencia de acciones y reacciones, esto es, de influencias recíprocas entre las autoridades y los diversos sectores de la población que participaron en tales sucesos; --- etc.

En estos ejemplos contemplamos que la interacción, o sea la influencia psíquica o acción recíproca entre dos o mas sujetos, es el dato primario que provoca la reunión, y al mismo tiempo su explicación sociológica. Por todo ello la reunión es un fenómeno social, es un fenómeno psíquico interhumano de características propias.

3. LA REUNION COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN EL ESTADO DEMOCRATICO.

Aseverar que la reunión es un derecho consubs tancial a la democracia, no es una conclusión arbitraria. Ello se infiere de la estructura jurídica, ideológica, política y social del sistema democrático, en el que, en medio de otras características, se recono--

cen, se respetan y se protegen los derechos del hombre, entre los que se encuentra aquel.

La democracia no es otra cosa que el poder -- del pueblo, expresado a través de una organización --- jurídico-política en la que este, como titular del poder político, proclama la libertad, la igualdad y la dignidad del ser humano, que funciona políticamente me diante la participación popular en el manejo de la cosa pública, por medio del ius suffragii, del ius honorarium, etc., y que socialmente ambiciona el progreso - de la colectividad y el bienestar común.

La democracia es la antítesis de los regímenes opresivos y despóticos, como los autocráticos, que procuran la sumisión de toda voluntad individual y son enemigos de toda libertad que pudiera ser peligrosa --- para semejantes gobiernos.

La democracia es la consecuencia de un anhelo perseverante del hombre, para romper las cadenas ultrajantes que en diversas épocas han sujetado su autonomía y su decoro, de tal suerte que, triunfante el hombre sobre los sistemas políticos hostiles a su independencia, es decir, dueño de sí mismo y poseedor de su libertad, decide autogobernarse y con este propósito --- crea y se da, formalmente, una estructura jurídico-política en la que se distingue, como valor primario, el reconocimiento, la consagración, la protección y la - observancia de una serie de libertades, consideradas -

como fundamentales de la persona humana, como lo es, - entre otras, la de reunión y que, todas ellas, constituyen " el núcleo esencial del sistema político de la democracia, son la cristalización de los valores supremos del desarrollo de la personalidad humana y de su -- dignidad. " (1).

De esta manera y concretamente, es adecuado advertir que el dato básico, radical y predominante de la democracia lo es la libertad del hombre. La reunión, el derecho para reunirse con sus semejantes, es una de sus expresiones. Por ello la reunión es un derecho fundamental del Estado democrático, porque es una libertad, y esta es el signo esencial de la democracia.

Colegimos con base en estas consideraciones - que, por un lado, la libertad es una noción inherente a la democracia, o como afirma Georges Burdeau, " racionalmente y de hecho, la democracia está indisolublemente ligada a la idea de libertad " (2), y por --- otro, que las prectadas libertades fundamentales del hombre en la democracia, implican un conjunto de derechos entre los cuales se encuentra el de reunión, comprendido invariablemente en los regímenes populares, -- en los que esta potestad se reconoce como un derecho --

(1) Karl Loewenstein. Teoría de la Constitución.- Editorial Ariel, S. A. Segunda edición. Barcelona, 1976. p. 392.

(2) Georges Burdeau. La Democracia. Editorial -- Ariel, S. A. Barcelona, 1970. Segunda reimpresión. p. 23.

del hombre, como una libertad individual a través de cuyo ejercicio se vive, se vigoriza y se enriquece la democracia.

En efecto, ciertos de que en los regímenes democráticos prevalece la libertad, los individuos, -- genéricamente, se reúnen con sus semejantes con propósitos de diferente naturaleza, sin más límite que la violación a la ley.

Así, los titulares de ese derecho pueden formar parte de reuniones privadas, que esencialmente obedecen a cuestiones de índole particular, o públicas, por medio de las cuales los individuos participan en asuntos de común interés, que pueden ser políticos, religiosos, culturales, etc., y que se expresan, verbigracia, a través de manifestaciones, mítines, asambleas, etc., o como expresamente determina nuestro artículo noveno constitucional, con el objeto de hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad.

De lo expuesto se desprende con claridad la relevancia de la reunión como un derecho fundamental -- del Estado democrático. De su ejercicio se infiere la singular trascendencia de esta libertad, cuya actualización sólo es posible dentro del sistema gubernamental democrático.

Por todo lo anterior podemos finalmente concluir que la reunión constituye uno de los fundamentos

de la democracia. Por las razones señaladas la reunión es un derecho del individuo en el Estado democrático, - cuya existencia sólo se justifica, desde el momento en que este reconoce, respeta, apoya y garantiza el derecho de reunión, esencia y elemento de la democracia, - presupuesto de las libertades ciudadanas en que " se -- inspira la natural evolución de las sociedades, " ----- (1) y sistema político en el que, en uso de la libertad de reunión, el pueblo participa en la conducción - del gobierno.

4. LA REUNION COMO GARANTIA INDIVIDUAL Y --- DERECHO FUNDAMENTAL.

Ciertos de que en la actualidad, sobre todo- en los regímenes democráticos, se consagra jurídicamen- te la reunión, o el derecho de reunión como garantía - individual, estimamos apropiado subrayar que conforme- a las referencias que nos proporciona la historia, no- ha sido fácil para los pueblos obtener el reconocimien- to y la protección de sus derechos individuales por --- parte del poder público.

Originalmente, apunta el maestro Juventino - V. Castro, estas potestades " no son elaboraciones de-

(1) Seminario Judicial de la Federación. Amp. Dir. 4709/931. T. XXXVIII. p. 221.

juristas, politólogos o sociólogos, ni nacen como producto de una reflexión de gabinete. Son auténticas vicencias de los pueblos o de grupos que constituyen a -- estos, quienes se las arrancan al soberano para lograr el pleno reconocimiento de libertades y atributos, que se supone corresponden a la persona humana por el simple hecho de tener esta calidad, " (1) o como expresa Hauriou: " los movimientos constitucionales no se desenvuelven sino cuando son queridos por el conjunto de la nación o, en todo caso, por la mayoría de esta y se les cree capaces de aportar una liberación de la nación en cuanto cuerpo y de los ciudadanos en cuanto individuos... pero hay que darse cuenta de que las evoluciones de este tipo no se realizan sin provocar, frecuentemente, vivas resistencias, pues es raro que los detentadores de poder acepten de buen grado abandonar su posición o incluso compartirla... no resulta pues -- sorprendente que el movimiento constitucional esté jalado por revoluciones. " (2).

Podemos aseverar, consecuentemente, que tales libertades, entre ellas la de reunión, fueron el corolario jurídico de acontecimientos políticos violen-

(1) Juventino V. Castro. Lecciones de Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, S. A. Primera edición. México, 1974. p. 15.

(2) André Hauriou. Derecho Constitucional. Editorial Ariel, S. A. Cuarta edición. Barcelona, 1971. p. 190.

tos, promovidos por el pueblo, proclives a reparar injusticias y a combatir gobiernos opresivos y despóti--cos, verbigracia, en Inglaterra la Carta Magna de 1215; en Francia el movimiento revolucionario de 1789 y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano; en México la Revolución de 1910 y la Constitución Política de 1917, etc.

De esta guisa y excluyendo lo intrincado y sinuoso de la evolución histórico-jurídica del derecho de reunión, es pertinente advertir que en la actualidad - la reunión se consagra no sólo como garantía individual en instrumentos constitucionales, sino que, también, - ha alcanzado pleno reconocimiento como derecho fundamental del hombre en protocolos normativos de rango internacional, lo que obedece, por una parte, a la importancia que por sí misma posee tal potestad, y además, - y muy esencialmente, al acentuado interés que se tiene por asegurar y proteger, universalmente, el respeto a la dignidad del hombre.

En esta virtud, desde un plano nacional, o - sea específicamente por lo que se refiere a nuestro --- país, la reunión se consagra como garantía individual en el artículo noveno de la Constitución Política de -- 1917, como consecuencia del reconocimiento legal de -- que la reunión es una potestad del hombre, ya que este, como tal, " como persona humana, tiene derechos que - le son propios frente al Estado; derechos que el poder

público reconoce y consigna en la Constitución. " (1).

Consecuentemente y desde un plano internacional, la reunión es calificada por la Organización de las Naciones Unidas como un derecho fundamental, estableciéndolo de esta manera en su Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada el 10 de diciembre de 1948, instrumento que en su parte conducente determina:

" Artículo 20. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación. " (2).

En este orden de ideas opinamos que la consagración internacional del derecho de reunión es resultado, de la historia misma del hombre, esto es, de su permanente empeño, quizá doloroso pero nunca estéril, por conquistar plenamente el reconocimiento, el respeto y la protección de potestades que, como la de reunión, le son immanentes, lo que se desprende de las consideraciones incluidas en el preámbulo del instrumento que comentamos, que, entre otras cosas, proclama que la libertad, la justicia y la paz en el mun-

-
- (1) Alfonso Noriega Cantú. La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917. UNAM. Dirección General de Publicaciones. Primera edición. 1967. p. 6.
- (2) Enciclopedia jurídica OMEBA. Editorial Bibliográfica Argentina, S. R. L. 1954. p. 343.

do tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana; que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad, (a todas luces visible en el dramático caso de Nicaragua) por lo que es esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión.

En estos términos se concibe la reunión como garantía individual y como derecho fundamental, de tal suerte que considerado en última instancia como un derecho del hombre, los Estados deben reconocerlo, respetarlo, protegerlo y no limitarlo.

La democracia depende de la permeabilidad ante los valores democráticos, de la --proliferación y diversidad-- de las instituciones democráticas abiertas, de una --praxis democrática en mil -- contextos distintos: reuniones públicas, manifestaciones, cabildos, tribunas improvisadas en las esquinas, pequeñas reuniones en pequeñas salas, cartas a los miembros del parlamento y a la prensa, el toma y daca del mitin seccional y la disponibilidad no menos importante del individuo, a expresar sus ideas sin antes mirar por encima de su hombro.

Peter Worsley.

CAPITULO SEGUNDO.

EL DERECHO DE REUNION. SU EVOLUCION JURIDICA.

1. Inglaterra. 2. Francia. 3. Estados Unidos de América. 4. España.

Una vez enterados de la singular trascendencia del Derecho de Reunión, veremos enseguida, someramente, la forma en que lo ha regulado el derecho positivo extranjero. De este modo, nos referiremos a los países que se han destacado en el reconocimiento de --- aquella libertad, entre los cuales, España y los Estados Unidos de América, dadas diversas circunstancias - histórico-jurídicas, provocaron en nuestro país el desarrollo de aquella potestad. Las naciones de referen--

cia son:

1. INGLATERRA.

La historia jurídica de la nación Inglesa, -- que se conforma documentalmente, atendiendo a su relevancia, con el concurso de diversos documentos jurídicos, conocidos como la Carta Magna de 1215, la Petición de Derechos de 1628, la Ley de Habeas Corpus de 1679, la Declaración de Derechos de 1689 y el Acta de Establecimiento de 1701, e instrumentos en los que no se consignó una declaración específica sobre derechos individuales, ha sido excepcionalmente celosa en la -- protección del ejercicio del derecho de reunión que, -- desde tiempos inmemoriales fué tutelado por el common -- law que, como sabemos, es el elemento casuístico del Derecho Inglés, constituido por los precedentes judiciales con base en los cuales el derecho de reunión se ejerce libremente, siempre y cuando no se altere el -- orden público, no tenga la reunión una finalidad delictiva o la agrupación sea armada.

El autor francés René Petit, en su tesis doctoral titulada " El Derecho de Reunión ", señala, respecto a la historia de éste en Inglaterra lo siguiente:

" En Inglaterra la libertad de asociación y -

de reunión ha sido siempre reconocido por la ley. No se ha hecho excepción a esta regla, sino para las reuniones que presentan un carácter ilegal, como consecuencia de circunstancias de hecho; tal es el estado de cosas que resulta de la ley común y de los actos del Parlamento." (1).

Según este escritor, la primera ley que dió limitaciones al derecho de reunión, sin especificar en que consistían, data de Eduardo I, en 1305, y agrega que otra se encuentra mencionada en la Colección de Leyes Inglesas de 1391, expedidas por Ricardo II, que confirmaba y hacía ejecutorización en leyes y ordenanzas contra quienes irrumpían a mano armada sobre tierras y dominios y ahí se mantenían por la fuerza. En el siglo XVI se declaró que ninguna asamblea o ningún hombre podía reunirse para actos ilegales.

Bajo el reinado de María Tudor, una Acta del Parlamento trata de que si mas de 12 personas se reúnen en asamblea, con armas y con un espíritu de rebelión, incurran en pena de muerte si se negaban a dispersarse después de ser requeridos por el Sheriff.

Posteriormente Carlos II limitó el número de personas que podían reunirse para firmar una petición a 20, cuando era una reunión política, y a 10 cuando --

(1) René Petit. Du Droit de Réunion. These pour le Doctorat. Faculté de Droit de Parfs. 1883. p. 156. (traducción del Doctor Francisco Venegas Trejo).

consistía en una súplica al Rey o al Parlamento.

Este soberano, en 1676, expidió una ley en la que prohibió las reuniones políticas en lugares públicos.

El Estatuto del primer año de reinado de Jorge I, se ocupó de agrupaciones ilegales y tumultuosas, e indicó las medidas para dispersarlas en los siguientes términos:

" Toda asamblea ilegal o de motín, compuesta de 12 personas o más, que requeridas por un magistrado para dispersarse, continúe manteniéndose una hora después de este requerimiento, será declarada criminal y los delincuentes serán, como en caso de felonía, susceptibles de la pena de muerte... el magistrado, habiéndose presentado ante los amotinados o habiéndose acercado lo más posible, leerá en voz alta el requerimiento siguiente: El Rey nuestro señor ordena a todas las personas aquí reunidas en asamblea, dispersarse in mediatamente, regresar tranquilamente a sus casas o volverse a sus negocios, bajo la pena contenida en el acta del primer año del Rey Jorge, sobre las asambleas escandalosas o amotinadas. GSTK. " (1). Hecho este requerimiento, si en el espacio de una hora las personas reunidas en la asamblea no se separaban, todo juez

(1) Ibid. p. 158.

de paz, sheriff y toda otra persona autorizada para -- desalojarlas, tenían el derecho de aprehender a los -- delincuentes y de presentarlos ante la justicia; si su cedía que en la ejecución de la ley aquellos eran muertos o inmovilizados, como consecuencia de su resistencia, los ejecutores de la ley estaban al abrigo de toda persecución.

Mas tarde, en 1794, Pitt propone, el 3 de diciembre, contra la oposición de Fox, un bill, del que sus principales disposiciones eran: las reuniones de mas de 50 personas estaban prohibidas, sino habiendo sido precedidas de una declaración de la autoridad. Esta delegaba, para asistir a ellas, a un magistrado en cargo de oponerse a todo discurso dirigido contra el Rey, el parlamento o la Constitución. El autor de toda proposición semejante podía ser encarcelado y, en caso de resistencia, tratado como felón y susceptible de la pena de muerte. El magistrado podía incluso dissolver el mltin si este devenía tumultuoso y no era responsable de los accidentes que pudieran producirse durante la dispersión.

El Rey Jorge III, el 13 de marzo de 1817, da una ley que ordena: toda asamblea política de mas de 50 personas estaba prohibida, sino habia sido anunciada por escrito a un juez de paz, por siete jefes de familia; toda asamblea devenía legal cuando era convocada por dos jueces de paz o por los funcionarios del Co-

mité o de la Ciudad. Esta misma ley decía que las reuniones de personas, teniendo por objetivo escuchar discursos... estaban subordinadas a la necesidad de una autorización especial de dos jueces de paz, pero si después de este permiso obtenido los jueces recibían declaración bajo juramento, de que se habían manifestado -- tendencias sediciosas en los discursos o en los libros que se habían leído, deberían disolver la asamblea.

El artículo 23 de este instrumento ordenaba -- que ningún mitin de mas de 50 personas, que tuviera -- por objeto presentar una petición, declaración o solicitud al Rey o al Parlamento, sobre temas políticos o religiosos, podía, durante las sesiones de este, verificarse a menos de una milla del Westminster Hall.

Todo mitin realizado en contravención del Acta de Jorge III debía, bajo pena de ser reputado criminal, disolverse.

En 1819 tuvieron lugar mitines para tratar -- de modificar el modo de elección de los representantes del pueblo. El gobierno lanzó contra ellos una proclamación e incluso, dispersó con efusión de sangre un -- mitin en Manchester, mismo que era pacífico. Como -- consecuencia de estos acontecimientos que despertaron una gran emoción en todo el país, fué votada la famosa ley conocida bajo el nombre de Sels Actas. En virtud de una de ellas, ninguna reunión de mas de 50 personas podía verificarse sin que siete " house holders "

(jefes de familia), hubiesen dado aviso seis días -- antes a un juez de paz. Estaba prohibido a todos los - ciudadanos, excepto a los " free holders " (jefes li- bres) o a los habitantes del Condado, de la parroquia o de la Ciudad, asistir a la reunión bajo pena de mul- ta o de prisión. El juez podía cambiar el día y el lu- gar de reunión indicados, pero ningún mñin tenía el - derecho de posponerse; asimismo toda reunión tendiente a excitar el odio o el desprecio a la persona del Rey, - del gobierno o de la Constitución era declarada illici- to. Los magistrados tenían entonces poder completo --- para dispersarlos y detener a los perturbadores, y en- el caso de que hiriesen o matasen alguno, estaban ---- exentos de toda pena. La portación de armas, estandar- tes o banderines, estaba prohibida y se castigaba con- dos años de prisión.

La Reyna Victoria, en su primer año de regen- cia, modificó las penas aplicadas anteriormente y las- sustituyó por la deportación por 15 años o un encarce- lamiento de 3 años, a juicio de la Corte de Justicia.

En 1846 (acta del noveno y décimo año del -- reinado de Victoria) toda reunión de 3 personas o mas- numerosa, cuando era sospechosa de fomentar alguna per- turbación, era ilícita y podía ser disuelta o remitida ante el jurado encargado de apreciar si la reunión - tenía un carácter ilegal. En el caso de una reunión se- diciosa de 12 personas como máximo, la pena era aque--

lla que se aplicaba a los felones.

" Resulta de lo que acabamos de ver, que la distinción fundamental es aquella de mitines culpables o no culpables. Los primeros están prohibidos, los segundos completamente libres; pero como no hay ningún criterio cierto para reconocer cuales reuniones son lícitas, la jurisprudencia disfruta de un poder de apreciación completamente discrecional.

" Así, Inglaterra, después de haber limitado durante largo tiempo el derecho de reunión, ha adoptado ahora una práctica mucho mas liberal. No es menos cierto que por lo dicho no ha abrogado sus antiguas leyes restrictivas, sino que las ha conservado a todas, a fin de no encontrarse desarmada en caso necesario. Podría pues aplicarse, si las circunstancias lo exigieran, el Acta de Jorge III, modificada durante el reinado de Victoria. " (1).

Por lo que se refiere a este país, el jurista mexicano Isidro Montiel y Duarte, en su obra " Estudio sobre Garantías Individuales ", cita al autor francés Laferriere, quien en su libro " Constituciones de Europa y América ", comenta el Estatuto del año 33, expedido por Jorge III y señala que en ese documento se dispuso: " los ciudadanos tienen derecho de reunirse pacíficamente y sin armas, de formar reu-

(1) Ibid. p. 163.

niones o meetings, sin previa autorización y de tratar allí cuestiones políticas u otras, de votar allí mismo resoluciones, sin perjuicio de responder de toda infracción de las leyes que reprimen los delitos cometidos de palabra o por medio de la prensa.

" Los meetings pueden verificarse al aire libre mas no en la vía pública.

" Si los magistrados encargados de velar por la conservación del orden público, juzgan que la reunión tiene un carácter sedicioso, tienen derecho de ordenar que se disuelva. Toda reunión que no se disuelva una hora después de la notificación formal del juez de paz y de la lectura del riot act, es ilegal, puede ser dispersada por la fuerza y sus miembros perseguidos como culpables de felonía." (1).

Por otra parte este ordenamiento determinaba que, en todo caso, pertenecía al jurado resolver sobre la legalidad de la reunión y sobre los delitos cometidos por los que tomaron parte en ella.

Estos antecedentes, que rigen a la fecha en la nación inglesa, sin duda alguna fueron reconocidos y sancionados en el mencionado Estatuto, debido a la singular importancia, ampliamente conocida, del common law inglés.

Al respecto cabe aclarar que la palabra ingl

(1) Isidro Montiel y Duarte. Estudio sobre Garantías Individuales. México, 1873. pp. 308-309.

sa " meeting ", quiere decir junta, asamblea, congreso, sesión o reunión, y que la expresión " riot act " se traduce como acta de alboroto, de motín, de sedición o de asonada.

Según afirma el tratadista español Adolfo Posada, " las reuniones políticas constituyen en Inglaterra un medio eficaz de educación política, y uno de los influjos más aceptados para hacer sentir en las esferas del gobierno las aspiraciones de la opinión pública. A ellas se debe en gran parte la gran (sic) amplitud con que se siente el interés político. Desde el punto de vista jurídico, las reuniones gozan de amplia libertad en el régimen inglés; la policía no posee poder especial para intervenir las reuniones al aire libre. " (1).

Por último el autor inglés Dicey, cuyo pensamiento revela el criterio que predomina en Inglaterra - sobre el derecho de reunión y su ejercicio, apunta: -- " difícilmente se puede decir que nuestra Constitución reconoce un derecho especial de reunión pública, es sólo el resultado de la opinión de los tribunales sobre la libertad individual de la persona y sobre la libertad individual de la palabra, o sea una consecuencia de la libertad de movimientos y de opinar. Los límites al ejercicio del derecho de reunión provienen del su---

(1) Adolfo Posada. Tratado de Derecho Político. - T. II. Quinta edición. Madrid, 1935. p. 411.

puesto muy natural, de que se cometa una infracción de ley." (1).

2. FRANCIA.

La historia jurídico-constitucional francesa tiene como punto de partida, el movimiento revolucionario de 1789, cuya primera expresión jurídica fué la -- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del mes de agosto de ese año. Este documento jurídico, expedido por la Asamblea Nacional, dispuso en su artículo primero que los hombres nacen y viven libres e --- iguales en derechos; en su artículo segundo, estableció que la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre, lo son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión, - mismos que constituyen el fin de toda asociación política.

A pesar de que en este instrumento no se consagró expresamente el derecho de reunión, el tratadista francés, León Duguit, al comentar esta potestad y su vínculo con tal proclamación, expresa: " el artículo 11 de la Declaración de los Derechos de 1789, consagra implícitamente, pero de una manera cierta, el - principio de la libertad de reunión. La libre comunicac

(1) Ibid.

ción de los pensamientos y de las opiniones es uno de los mas preciados derechos; todo hombre puede por lo mismo hablar libremente, salvo la responsabilidad por el abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley; es siempre el principio esencial y profundamente justo de la libertad, limitada por la responsabilidad de cada uno hacia los demás." (1).

De 1789 a la fecha, las Constituciones que han regido a esta nación han declarado, invariablemente, la vigencia de aquella Declaración, conforme a su texto original y las reformas a la misma de 1793.

Las leyes fundamentales de la República Francesa, que se han ocupado expresamente del derecho de reunión, son las que siguen:

a). La Constitución del 3 de septiembre de 1791, que en su título primero denominado " Disposiciones fundamentales garantizadas por la Constitución ", estableció como derechos naturales y civiles, la libertad de los ciudadanos de reunirse pacíficamente y sin armas, satisfaciendo las leyes de policía; mas adelante agregó que el poder legislativo no haría ninguna ley que atentara u obstaculizara el ejercicio de los derechos naturales y civiles consignados y garantizados por la Constitución y, advirtió, que como la libertad no consiste sino en poder hacer todo aquello que no dañe -

(1) León Duguit. *Traité de Droit Constitutionnel*. Deuxième édition. Paris, 1925. T. V. p. 341. (traducción del Dr. Francisco Venegas Trejo)

ni a los derechos de otro ni a la seguridad pública, la ley puede establecer las penas contra los actos que ataquen o la seguridad pública o los derechos de otro, que fueren dañosos a la sociedad.

b). La Constitución del 24 de junio de 1793, que reformó la Declaración de 1789, dispuso en el artículo séptimo que se garantiza a los ciudadanos, el derecho de manifestar su pensamiento y sus opiniones a través de la prensa o de cualquier otra manera, el derecho de reunirse pacíficamente y el libre ejercicio de los cultos, potestades que no pueden ser prohibidas. En su artículo 22, esta Ley Fundamental garantizó a todos los franceses la libertad, la igualdad, la propiedad, la seguridad, el libre ejercicio de los cultos, la libertad indefinida de la prensa, el derecho de petición, el de reunirse en sociedades populares y el disfrute de todos los derechos del hombre.

c). La Ley Fundamental del 22 de agosto de 1795 en su artículo 18 ordenó: que ningún individuo, ni ninguna reunión parcial de ciudadanos, podría atribuirse la soberanía; el precepto 360, estableció la prohibición de formar asociaciones o corporaciones contrarias al orden público; el 361 dispuso que ninguna asamblea de ciudadanos podría calificarse de sociedad popular; el 365 declaró que toda agrupación armada era un atentado a la Constitución y que debía ser disuelta en el lugar por la fuerza y, por último, el artículo-

366 señaló que todo agrupamiento no armado sería disuelto en principio por vía del mandato verbal, y si era necesario, con el uso de la fuerza armada.

d). La Constitución del 13 de diciembre de 1799 en su precepto número 84, señaló que la fuerza pública era esencialmente obediente, y agregó que ningún cuerpo armado podría deliberar.

e). La Carta Fundamental del 4 de noviembre de 1848, en su artículo octavo, declaró que los ciudadanos tenían el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas, sin más límite que el respeto al derecho o la libertad de otros y a la seguridad pública.

f). La Constitución actual de la República Francesa, adoptada en el referéndum del 28 de septiembre de 1958 y promulgada el 4 de octubre del mismo año, proclama en el preámbulo su consentimiento con los Derechos del Hombre y del Ciudadano, tal y como fueron definidos por la Declaración de 1789.

Esta Ley Fundamental, en su artículo 34, ordena que será la ley la que fijará las reglas referentes a los derechos civiles y las garantías fundamentales concedidas a los ciudadanos para el ejercicio de las libertades públicas, mismas que no se describen en este documento.

En esta virtud y con base en la exposición jurídica constitucional que se ha comentado, puede concluir que a partir de la Declaración de los Derechos

del Hombre y del Ciudadano de 1789, la autoridad estatal encuentra un límite a su actividad respecto a la -- práctica del derecho de reunión, pues es hasta enton-- ces cuando este se consigna en documentos jurídicos que imponen a la autoridad la obligación de no agredir su - libre ejercicio. Obviamente antes de la precltada de-- claración, el ejercicio de ése derecho era sólo de fac to, y su realización era posible por la tolerancia de las autoridades, que no estaban obligadas por una ley a respetar aquella libertad.

3. ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.

En este país los antecedentes jurídicos del - Derecho de Reunión, se encuentran a partir del 14 de - octubre de 1774, fecha en la que representantes de doce colonias inglesas, se reunieron en la Ciudad de Filadelfia, para integrar una asamblea que denominaron - Congreso Continental de las Colonias Americanas, en cu yo seno se aprobó un instrumento jurídico con el nombre de Declaraciones y Resoluciones del Primer Congreso Con tinenta. En este documento, dirigido al Rey y al pue blo de la Gran Bretaña, se consagró una declaración de derechos, entre los que destacó, a petición de los co lonos, el derecho de reunirse pacíficamente a la consi deración de sus agravios y a petitionar al Rey. En es-

ta virtud, diversas circunstancias obligaron a las colonias a luchar por su independencia y lograda ésta el 4 de julio de 1776, iniciaron una renovación jurídica entre ellas, que alcanzó su culminación en 1787, año en que se aprobó en Filadelfia la Constitución de los Estados Unidos de América, por una Convención de Representantes de doce Estados de la Unión, mismos que la ratificaron en diversas fechas, hasta el 13 de septiembre de 1788 en que este documento inició su vigencia, mediante una resolución del Segundo Congreso Continental en cuyo seno se agrupaban ya las trece ex-colonias.

Aún cuando el texto original de la Constitución americana no contiene referencia alguna a la libertad de reunión, ésta fué consignada en la primera enmienda a dicha Carta Fundamental. La reforma fué propuesta durante el primer período de sesiones del Congreso, mismo que se instaló el 30 de abril de 1789 y cuya apertura fué declarada por George Washington, en su calidad de Presidente de los Estados Unidos de América, y fué ratificada por los trece Estados de la Unión el 15 de diciembre de 1791, conforme a las disposiciones contenidas en el artículo quinto de dicha Ley Fundamental.

El texto original de la reforma dice a la letra:

ENMIENDA I.

" El Congreso no dictará ley alguna con respecto a la oficialización de determinada religión, o que prohíba el libre ejercicio de la misma, o que restrinja la libertad de palabra o la de prensa, o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y a peticionar al gobierno para la reparación de agravios. " (1).

Desde la fecha en que la enmienda fué ratificada e inició su vigencia, su texto ha permanecido inalterable, y de ella ha conocido algunos casos la Corte Suprema de los Estados Unidos, la que ha establecido al respecto, entre otras, las siguientes jurisprudencias:

" El derecho a congregarse pacíficamente es un derecho emparentado con los de la libertad de palabra y libertad de prensa y es igualmente fundamental. De este modo, se ha declarado inconstitucional a leyes que tal como se las interpretaba, castigaban la participación en la conducción de una asamblea pública, por otra parte legal, meramente porque se realizó bajo los auspicios de una organización que predicó la violencia o abogó por su uso, u otros actos o métodos ilegales para efectuar un cambio industrial o político o una revolución, aunque tal enseñanza o prédica se hicieron visibles en el mñtin en cuestión. " (De Jonge vs. Oregon 299. U. S. 353. 1937) (2).

(1) La Constitución de los Estados Unidos de América. Editorial Guillermo Kraft. LTDA. T. I. -- B. Aires, Argentina. pp. 43-44.
 (2) Ibid. T. II. pp. 213-214.

El maestro Ignacio Burgoa, en su obra "Garantías Individuales", cita a Milton R. Konvitz, quien en su libro "La Libertad en la Declaración de Derechos en los Estados Unidos", transcribe conceptos de la Corte Suprema, pronunciados en el asunto Estados Unidos vs. Cruik-Shank, caso en el que se estableció que: "el derecho del pueblo de reunirse pacíficamente con el objeto de solicitar del Congreso la reparación de las injusticias o cualquier otra cosa relacionada con los poderes o deberes del gobierno nacional, es un atributo de la ciudadanía y como tal se encuentra bajo la protección de los Estados Unidos. La idea fundamental de la obra republicana de gobierno, implica el derecho, por parte de los ciudadanos, de reunirse pacíficamente para discutir los asuntos públicos y expresar los motivos de queja." (1).

Conocido el texto constitucional que protege en los Estados Unidos el derecho de reunión, y el criterio de la Corte Suprema sobre dicha potestad, sólo nos resta agregar el pensamiento de Joseph Story, uno de los más destacados jurisconsultos norteamericanos que han comentado el derecho de los hombres de reunirse, y quien en su obra "Comentario abreviado de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América," afirmó: "El Congreso no puede tocar el derecho que tiene el pueblo de reunirse pacíficamente y dirigir pe-

(1) Ignacio Burgoa. Las Garantías Individuales. - Editorial Porrúa, S. A. Décima edición. - México, 1977. p. 403.

ticiones al gobierno para obtener la reparación de sus ofensas. Parece que el derecho de libre asociación no tenía necesidad de ser expresado en términos formales - en una república, puesto que resulta de la naturaleza misma del gobierno y de sus instituciones. En la práctica, este derecho no podrá ser discutido en tanto que la libertad no haya desaparecido completamente y mientras que el pueblo no haya caído en un grado tal de bajeza, que le haga incapaz de ejercer los privilegios - de todo hombre libre. " (1).

4. ESPAÑA.

En este país el derecho de reunión fué expresamente prohibido, según los siguientes antecedentes, - por Juan I, en Guadalupe en el año de 1390, y después, en la Ley Segunda de su Ordenamiento de Leyes, - prohibió los ayuntamientos, las ligas y confederaciones entre consejos, caballeros u otras personas de cualquier estado o condición que fueren.

En 1392, Enrique III, en Madrid, hizo la misma prohibición de reuniones públicas con el fin de procurar la paz y sosiego de las ciudades y villas.

(1) Joseph Story. Comentario abreviado de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América. Imprenta del Comercio, de Dublín y Cía. México, 1879. pp. 575-576.

En 1462, Enrique IV, en Toledo, confirmó la prohibición, haciéndose especialmente a los estudiantes, a los doctores de la Universidad y a los eclesiásticos; dicha prohibición se prolongó hasta 1493 y, en 1501, ordenada por Don Fernando y Doña Isabel en -- Barcelona y Granada.

Don Felipe II ~~hizo~~ ~~la~~ ~~misma~~ prohibición en -- 1560 y la reiteró en 1566.

En 1791, en Real Orden, se mandó que no se celebraran juntas con pretexto de comercio, por nacionales ni extranjeros.

Posteriormente en 1812, año de expedición de la Constitución de Cádiz, que no se ocupó del derecho de reunión, la prohibición de esta potestad subsistió, hasta la revolución de 1868 (antes de esta fecha el -- pueblo no tenía el derecho de reunirse, ni siquiera -- una libertad de hecho, dadas las reiteradas prohibiciones que se han apuntado) que tuvo como consecuencia de radole jurídica, el Decreto del primero de noviembre de 1868 y la Constitución del 6 de junio de 1869. En -- aquel documento, dictado por el ministro de gubernación Praxedes Mateo Sagasta, se dispuso que toda reunión debe ser pacífica. sin armas y para efectos no reprobados por las leyes; se exigía para su celebración un previo aviso a la autoridad de 24 horas, con la expresión del objeto y lugar de su celebración; agregó -- que si la reunión se efectuaba al aire libre, los asistidos

tentes se someterían a las prescripciones de las ordenanzas municipales y, por último, se estableció que el objeto de las reuniones públicas se entendía terminado con ellas y que sus acuerdos no producirían efectos posteriores de carácter periódico ni permanente.

En el segundo documento, que derogó la vigencia del decreto, dos de sus preceptos regularon el derecho de reunión: el 17, que dispuso que ningún español podría ser privado del derecho de reunirse pacíficamente y en el artículo 18, que ordenó que toda reunión pública estaría sujeta a las disposiciones generales de policía. Las reuniones al aire libre y las manifestaciones políticas sólo podrían celebrarse de día.

Otro de los documentos jurídicos españoles -- que se ocuparon del derecho de reunión, lo fue la Constitución de 1873, que confirmó el precedente de la Carta de 1869 y reconoció, en su precepto número 24, que las reuniones y manifestaciones al aire libre serían de día y nunca deberían obstruir la vía pública, ni celebrarse alrededor de los ayuntamientos, las Cortes del Estado o de la Federación.

Al restaurarse la monarquía, el Rey Alfonso XII, promulgó una nueva Constitución el 2 de julio de 1876, que en su artículo 13 determinó que los españoles tenían el derecho de reunirse pacíficamente.

Más tarde, el 15 de junio de 1880, se expidió una ley sobre el derecho de reunión, que en su ar-

artículo primero estableció: " El derecho de reunión pacífica puede ejercitarse por todos los españoles sin --mas condición, cuando la reunión haya de ser pública, -- que la de dar, los que la convoquen, conocimiento escrito y firmado del objeto, sitio, día y hora de la --reunión, 24 horas antes, al gobernador civil en las -- capitales de provincia y a la autoridad local en las de --mas poblaciones. " (1).

La vigencia de la Constitución de 1876 perduró hasta 1931, año en que se expidió, el 9 de diciembre, un ordenamiento denominado Constitución de la República Española, que en su artículo 38 reconoció el --derecho de reunirse pacíficamente y sin armas.

El 17 de julio de 1945, inició su vigencia -- otro documento de jerarquía constitucional que reguló -- el derecho de reunión, conocido como Fuero de los Españoles, promulgado en El Pardo por el General Francisco Franco Bahamonde, Caudillo de España. Este instrumento, declarado Ley Fundamental de la Nación Española -- por el artículo 10 de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, del 26 de julio de 1947, anuncia, en el precepto número dieciséis, que los españoles pueden -- reunirse y asociarse libremente para fines lícitos y de acuerdo con lo establecido por las leyes.

Finalmente, la Constitución Española actual,

(1) Antonio Carro Martínez. La Constitución Española de 1869. Madrid, 1952. pp. 215-217.

del 29 de diciembre de 1978, dispone en su artículo 21 que: " se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará auto rización previa. 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. " --- (1).

Este es, en síntesis, el panorama histórico jurídico del derecho de reunión en los países aludidos. Al respecto y ciertos de que no ha sido fácil para los pueblos lograr su reconocimiento y protección por parte del poder público, estimamos ineludible subrayar que - la importancia de esta libertad, su inestimable valor - y su original significación, siempre y finalmente, ha - imperado, al grado de ser consagrada en instrumentos - jurídicos de rango constitucional.

(1) Boletín Oficial del Estado. Gaceta de Madrid. 29 de diciembre de 1978. Año CCCXVIII. Num.-- 311. l. p. 17.

Las asambleas en la plaza pública o en recintos cerrados, las mass meetings, los indignation-meetings, las manifestaciones al aire libre, las procesiones electorales, las ovaciones, las protestas colectivas, las predicaciones por la calle, las propagandas públicas, son otros tantos aspectos de ese precioso derecho, fecundo auxiliar del de la palabra, fidedigno criterio de opinión, medio necesario del deber y del derecho electoral, forma estimulante de la sana actividad de los partidos políticos, -- que multiplica los atractivos de la vida en sociedad y que centuplica la potencia y la eficacia de la misma sociabilidad.

E. M. de Hostos.

CAPITULO TERCERO.

EL DERECHO DE REUNION Y LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

1). El Desarrollo Histórico Jurídico del Derecho de -- Reunión en México. 2). El Artículo Noveno de la Cons- titución Política de 1917; A). Génesis: El Congreso- Constituyente de 1916-1917. B). La Composición del - Artículo Noveno Constitucional; a). El Derecho de Aso- ciación. b). El Derecho de Reunión. Su Exégesis. -- a'). Las limitaciones Constitucionales que deben obser- varse para su ejercicio.

Una vez conocido el pensamiento y la evolu- --- ción jurídica del Derecho de Reunión en el extranjero, - procederemos ahora al análisis de dicha potestad en --- nuestro país, principalmente conforme a la Constitu- ---

ción Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en la Ciudad de Querétaro de Arteaga, el 5 de Febrero de 1917, que en su precepto número nueve otorga a todos los individuos el derecho de reunirse, precepto que textualmente determina:

" Artículo 9. 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. " (1).

Este precepto, colocado en el Capítulo Primero de nuestra Ley Fundamental, en el que se establecen las garantías que dicho ordenamiento otorga a todos los individuos, será, en adelante, nuestro punto de partida y el fin total del análisis que en el sumario de este apartado se anuncia, y para ése efecto expondremos, en principio:

(1) Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. T. II. Imprenta de la Cámara de Diputados. México, 1922. Apéndice, p. VI.

11. EL DESARROLLO HISTORICO-JURIDICO DEL DERECHO DE -- REUNION EN MEXICO.

En nuestro país, la evolución jurídica del -
Derecho de Reunión se integra por las disposiciones con-
tenidas en los siguientes documentos:

a). Primer Antecedente: Bando de José de la
Cruz, Brigadier de los Reales Ejércitos, encargado in-
terinamente de la Comandancia General de Nueva Galicia,
dado en Guadalajara, el 23 de febrero de 1811, que --
dispuso:

" Artículo 5. Las patrullas de infantería y-
caballería del ejército de mi cargo, tie-
nen orden de hacer retirar en la calle, o-
todo reunión que pase de seis personas. "

" Artículo 12. En el pueblo, hacienda o ran-
cho que viere o supiere que se forma alguna
reunión de rebeldes, o bien que lleguen --
emisarios de éstos para inducir a la rebe-
llión, y no diere aviso inmediatamente al -
jefe militar, o pueblo mas inmediato, se-
rán 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 tratado como rebelde, aunque no asis-
ta a ella. " (1).

(1) Derechos del Pueblo Mexicano. México a través
de sus Constituciones. Cámara de Diputados. -
XLVI Legislatura. T. III. México, 1967. p. 631

Al respecto, debemos hacer notar que en la época en que fue librado este instrumento, el derecho de reunión, jurídicamente, no existía, de tal suerte que su ejercicio fáctico estaba subordinado al arbitrio de las autoridades, mismas que, al no tener la obligación de respetarlo, lo reprimían al prohibir o disolver las reuniones. Por cuanto a los preceptos transcritos, notoriamente conculcatorios de dicha potestad y expedidos para surtir sus efectos en una región del país, revelan, sin que ello justifique su presencia, el período revolucionario que vivía la nación en aquellos entonces.

b). Segundo Antecedente: Este dato se contempla, a nuestro juicio, en el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, y expedido por el Congreso de Anáhuac, que se integró bajo la guía luminosa del distinguido prócer michoacano, José María Morelos y Pavón. El citado ordenamiento dice en su parte conducente:

" Artículo 37. A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública. " (1).

(1) Felipe Tena Ramírez. Leyes Fundamentales de México. 1808-1975. Editorial Porrúa, S. A. México, 1975. Sexta edición. p. 35.

Este mandato denota, aunque en forma indirecta, la existencia del derecho de reunión, y a pesar de que no señala expresamente la vía, individual o colectiva, escrita u oral, para hacer efectiva la reclamación que menciona, inferimos del mismo una elemental noción de dicha libertad.

cl. Tercer Antecedente; Decreto del 21 de octubre de 1820: Sobre las reuniones de individuos para discutir en público asuntos políticos.

Este documento, expedido durante la vigencia en México de la Constitución de Cádiz de 1812, textualmente dispuso:

- " Las Cortes, después de haber observado todas las formalidades prescritas por la Constitución, han decretado lo siguiente:
- " 1o. No siendo necesarias para el ejercicio de la libertad de hablar de los asuntos públicos las reuniones de individuos constituidos y reglamentados por ellos mismos, --
bajo los nombres de sociedades, confederaciones, juntas patrióticas o cualesquiera otra sin autoridad pública, cesarán desde luego con arreglo a las leyes que prohíben estas corporaciones.
- " 2o. Los individuos que en adelante quieran reunirse periódicamente en algún sitio público para discutir asuntos políticos, y --
cooperar a su recíproca ilustración, podrán hacerlo con previo conocimiento de la autoridad superior local, la cual será responsable de los abusos, tomando al efecto las medidas que estime oportunas, sin excluir la de suspensión de las reuniones.

" 3o. Los individuos así reunidos no podrán jamás considerarse corporación, ni representar como tal, ni tomar la voz del pueblo, ni tener correspondencia con otras reuniones de igual clase." (1).

La importancia de las disposiciones que contiene este instrumento es evidente. En efecto, no obstante que en el mismo no se consagró de una manera expresa y genérica el derecho de reunión, se deduce su reconocimiento. En tal virtud sus mandatos pueden considerarse como el primer precedente en el que se permite el ejercicio legal de aquella potestad, aún cuando sólo sea, como lo indica, para tratar cuestiones políticas. Ahora bien, por lo que se refiere a sus rasgos más destacados, cabe subrayar lo acertado del pensamiento jurídico de sus autores al diferenciar, con toda claridad, las formas típicas prácticas que resultan de dicha libertad: la asociación y la reunión. De esta manera y ciertos de que la discusión de los asuntos políticos es lo que originó, por vez primera, el legítimo ejercicio del derecho de reunión, nos preguntamos: podemos considerar legalmente censurables las limitaciones que en este documento se imponen a la reunión? Creemos que no, por cuanto que en la Constitu-

(1) Legislación Mexicana. Manuel Dublán y José --María Lozano. Edición Oficial. Imprenta del Comercio, a cargo de Dublán y Lozano, hijos. México, 1876. T. I. p. 542.

ción gaditana nada se dijo respecto a esta libertad, y porque, además, en la misma se estipuló que los objetivos de la Constitución eran conservar y proteger la libertad civil, la propiedad, y los demás derechos -- legítimos de todos los individuos, dentro de los que -- se considera como indispensable y fundamental el de -- reunión. Se trata, pues, de una consagración indirecta, como lo hicieron los franceses en su Declaración -- de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, -- según ya lo anotamos en su oportunidad. Por todo ello -- estimamos que la autoridad no tenía ningún impedimento -- ilícito para regular su ejecución.

Es pues este decreto el punto de partida, en nuestro país, de la existencia jurídica del derecho de reunión, de tal suerte que, incluso, juzgamos que su contenido influyó, atentos a la similitud de la terminología empleada en la parte medular de ambos instrumentos, en el ánimo de Manuel Crescencio Rejón, al formular el antecedente que enseguida ocupará nuestra atención.

d). Cuarto Antecedente: Decreto del 10 de septiembre de 1846: Sobre libertad de reuniones públicas. Este ordenamiento a la letra estableció:

" El excelentísimo, señor general en jefe -- del ejército libertador republicano, en --

ejercicio del supremo poder ejecutivo, se ha servido dirigirme el decreto que sigue:-

- " José Mariano de Salas, general de brigada y en jefe del ejército libertador republicano, encargado del supremo poder ejecutivo, a los habitantes de la República, sabed: -
- " Que considerando las ventajas que pueden -- proporcionar las públicas discusiones (sic) en las difíciles circunstancias en que se halla la nación, porque por ese medio puede hacerse cargo de los peligros que la rodean, acertar con el remedio de los males que la aquejan, y desplegar para constituirse y salvarse, la energía propia de -- los pueblos libres, he venido en decretar lo siguiente: Los mexicanos que en adelante quieran reunirse pacíficamente en algún sitio público, para discutir sobre las mejoras que a su juicio deban hacerse en las instituciones del país; modo de salvarlo en la presente guerra con los Estados Unidos; dirigir peticiones respetuosas a las autoridades, o cooperar a su mutua ilustración, podrán libremente hacerlo, sin necesitar para ello de previo permiso de ningún funcionario público.
- " Palacio del Gobierno Nacional en México, a 10 de septiembre de 1846. José Mariano de Salas. A D. Manuel Crescencio Rejón. " --- (1).

En las prescripciones incluidas en este protocolo, cuya paternidad se atribuye al célebre jurista mexicano Manuel Crescencio Rejón, se reitera el reconocimiento del derecho de reunión y se contemplan, con mayor amplitud y certidumbre, aspectos básicos del mismo tales como el objeto lícito, el dato de que aquella sea pacífica, y la ausencia de requisitos previos para

su libre ejercicio por parte de la autoridad, peculiaridades que han sido tomadas en consideración por diversos autores, para estimar que este instrumento es el primer antecedente jurídico del derecho de reunión en México, y que, por consiguiente, corresponde a Rejón el mérito indiscutible de ser el precursor de su consagración legal, fijándose así las bases para el posterior desarrollo del derecho de los mexicanos de reunirse con sus semejantes. En esta virtud y por cuanto a las causas que motivaron la emisión de este decreto, es factible pensar que este fué la consecuencia del interés de Rejón por promover la reconstrucción jurídico-política del país, cuya inestabilidad se vió agravada con la intervención norteamericana de 1847. Creemos que su objetivo fué alcanzar la participación y la unidad de los mexicanos a través del ejercicio del derecho de reunión.

e). Quinto Antecedente: Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. Este ordenamiento jurídico, promulgado el 21 de mayo del año citado, bajo la presidencia del General Antonio López de Santa Anna, estableció, al ocuparse del derecho de reunión que:

" 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." --- (1).

Este pliego, que restableció la vigencia de la Constitución Federal de 1824, expedido con el propósito de reestructurar jurídicamente a la nación, y acabar con la anarquía provocada por la guerra civil y la intervención norteamericana de 1847, confirmó el reconocimiento pleno y absoluto, en documentos jurídicos, del derecho de los mexicanos para reunirse. La inclusión de esta potestad en este cuerpo jurídico, se debió a la influencia del insigne jurisconsulto Mariano Otero, quien, como sabemos, participó ampliamente en su elaboración, y sobre todo, al expresar su pensamiento en el voto particular que formuló el 5 de abril de 1847, en el que manifestó que el derecho de reunirse para discutir los negocios públicos, a pesar de su importancia, era una prerrogativa que no se había mencionado en ninguna de las Constituciones anteriores. -- En este sentido propuso la colocación de ése derecho en el Acta Constitutiva, explicando que, de esa manera, " 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 -

(1) Felipe Tena Ramírez. Leyes Fundamentales de México. Ob. Cit. p. 472.

públicos 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 tri-
 bunos. " (1).

Con fundamento en esta opinión de Mariano Ote-
 ro, aceptada e incluida en el artículo segundo que se-
 comenta, el derecho de reunión fué consagrado, in-
 clualmente, en documentos de jerarquía constitucional.

Ahora bien, por lo que se refiere al conteni-
 do de tal precepto, juzgamos pertinente hacer notar, -
 por un lado, que la forma en que fué consagrado el de-
 recho de reunión, exclusivamente para " discutir los -
 negocios públicos ", parecemos peligrosa, porque po-
 dría ocasionar interpretaciones restrictivas, y por --
 otro, apuntar que la expresión " negocios públicos " ,
 denota o quiere decir, según lo afirma el Doctor Fran-
 cisco Venegas Trejo en su cátedra de Derecho Constitu-
 cional, que imparte en nuestra Facultad, " la activi-
 dad, el asunto, el quehacer que atañe a la colectivi-
 dad. "

f). Sexto Antecedente: Estatuto Orgánico --

(1) Mariano Otero. Obras. Editorial Porrúa, S. -
 A. México, 1967. Primera edición. T. I. ---
 p. 362.

Provisional de la República Mexicana de 1856.

Como consecuencia de la Revolución de Ayutla, el General Ignacio Comonfort, en su carácter de Presidente Interino de la República, expidió, el 15 de mayo de 1856, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, que debía regir en tanto el Congreso Constituyente, que fué convocado por Juan Álvarez el 16 de octubre de 1855, elaboraba la nueva Constitución conforme a las aspiraciones contenidas en el Plan de Ayutla, del primero de marzo de 1854. El precedente que se indicó determinó:

" 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 tienen facultad de votar en las elecciones populares. " (1).

Consagrado en este artículo el derecho de reunión de manera similar a la propuesta por Otero, séanos permitido tener aquí por reproducido el comentario que al respecto anotamos en el antecedente inmediato anterior.

En tal virtud y atentos al contenido de los -

(1) Felipe Tena Ramírez. Leyes Fundamentales de México. Ob. Cit. p. 502.

los diversos antecedentes del derecho de reunión que hemos apuntado, podemos considerar que: a). Hasta el 21 de octubre de 1820, fecha en que fué expedido el "Decreto" sobre las reuniones para discutir en público asuntos políticos", los mexicanos no sólo estaban impedidos jurídicamente para ejercitar su derecho de reunión, que sólo existía de facto, sino que éste, además, en ocasiones era prohibido violentamente. Al respecto es pertinente anotar que el ordenamiento precitado, emitido durante la vigencia en México de la Constitución de Cádiz, prolongó formalmente su eficacia, dado que no hubo disposición alguna que dijera lo contrario, hasta el 10 de septiembre de 1846, momento de emisión del Decreto cuya paternidad se atribuye a Manuel Crescencio Rejón, e instrumento que tutelaba con mayor amplitud el ejercicio de aquella potestad; b). De 1846 al 15 de mayo de 1856, día en que se expidió el Estatuto Orgánico Provisional, el derecho de reunión fué reiteradamente reconocido y consignado en instrumentos de jerarquía constitucional, únicamente para "discutir los negocios públicos"; c). Consecuentemente podemos concluir que durante el período inmediato anterior, la libertad de reunión, consagrada en los términos apuntados, permaneció intocable.

g). Séptimo Antecedente: Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de Febrero de

1857.

Reunido en la Ciudad de México el Congreso -- Constituyente de 1856-1857, convocado por Juan Alvarez desde 1855, el 18 de febrero de 1856, se procedió a la apertura de sus sesiones, y la asamblea designó --- para integrar la Comisión de Constitución a los señores diputados Ponciano Arriaga, Mariano Yañez, Isidoro Olvera, José María Romero Díaz, Joaquín Cardoso, León-Guzmán, Pedro Escudero y Echónove, Melchor Ocampo y -- José María del Castillo Velasco, quienes entregaron al Congreso su Proyecto de Constitución el 16 de junio de 1856, documento en el que se consignó el derecho de -- reunión en los siguientes términos:

" Artículo 22. A nadie puede coartarse el -- derecho de asociarse o de reunirse pacífica mente con cualquier objeto; pero solamente los ciudadanos de la República pueden hacer lo para tomar parte en los asuntos políti-- cos del país. " (1).

En la sesión del 14 de agosto de 1856, este precepto fué aprobado sin discusión y por unanimidad de los 79 diputados presentes, proponiéndose únicamente -- las adiciones siguientes: El diputado Juan Antonio de la Fuente, propuso que se agregara al artículo la pala

(1) Actas Oficiales del Congreso Constituyente de 1856-1857. Primera edición de El Colegio de -- México. 1957. pp. 326-327.

bra ilícito, después de la frase, cualquier objeto, y el diputado Francisco Villalobos sugirió esta otra: -- Que se agregara al precepto la prohibición de que las reuniones armadas pudieran deliberar. Las proposiciones fueron admitidas y aprobadas en la sesión del 27 de noviembre del idéntico año.

Por lo que se refiere a estos añadidos, omitimos apuntar los argumentos esgrimidos por los diputados que los propusieron, en virtud de que dichos razonamientos no aparecen ni en las Actas Oficiales del Congreso, ni en la Historia, ni en la Crónica del mismo escritas por Francisco Zarco. No obstante lo anterior y para tratar de conocer el criterio que prevaleció en el Congreso sobre las adiciones aludidas, posteriormente expondremos el pensamiento que sobre una de ellas externó José María del Castillo Velasco, miembro de dicha Convención.

Concluidos los trabajos del Congreso Constituyente que le fueron encomendados por el Plan de Ayutla, se expidió, bajo la Presidencia del General Ignacio Comonfort, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, habiendo dispuesto respecto al derecho de reunión lo siguiente:

" Artículo 9. A nadie se le puede coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente

te con cualquier objeto ilícito; pero solamente los ciudadanos de la República pueden hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar." (1).

Respecto a este Código Político de 1857, del que intencionalmente hemos reproducido el proyecto presentado por la Comisión de Constitución y el artículo definitivo, en los que se consignó el derecho de reunión, debemos hacer resaltar la extraordinaria sensibilidad jurídico-política de sus autores, pues gracias a su innegable talento, se consagraron en dicha Ley Suprema singulares y valiosísimas aportaciones en pro de la Libertad de Reunión.

En efecto, el Congreso Constituyente de 1857, no sólo reconoció el derecho de reunirse para discutir los negocios públicos, como hasta entonces se concebía, sino que también prohibió que esa potestad fuera coartada, sancionó expresamente el derecho de asociación, distinto del de reunión, pacíficas y con objeto ilícito, estableció que sólo los ciudadanos de la República podían asociarse o reunirse para tomar parte en los asuntos políticos del país y, por último, declaró que ninguna reunión armada tenía derecho de deliberar.

Al respecto y sin apartarnos de considerar -

(1) Manuel Dublón y José María Lozano. Legislación Mexicana. Ob. Cit. T. VIII. p. 385.

que las peculiaridades enunciadas requieran una mayor profundidad de análisis, y toda vez que el artículo 9- de la Constitución de 1857 que nos ocupa, se reprodujo literalmente en su similar de 1917, con el fin de soslayar repeticiones innecesarias, los comentarios que haremos después sobre el artículo noveno de esta ley, serán valaderos para aquella.

De esta guisa y ciertos de que el cambio fue trascendental, justo es reconocer los merecimientos de los distinguidos parlamentarios que crearon este precepto, en el que evidentemente la libertad de reunión alcanzó un notable adelanto, y la protección absoluta y definitiva en documentos de rango constitucional.

2). EL ARTICULO NOVENO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

Visto el desarrollo histórico del Derecho de Reunión en nuestro país, corresponde ahora proceder al estudio de dicha libertad, conforme a lo que dispone el artículo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, actualmente en vigor. Para satisfacer el análisis que se anuncia, expondremos enseguida:

A1). GENESIS DEL DERECHO DE REUNION: EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917.

El Código Fundamental de 1917, promulgado el 5 de febrero del mismo año, tué la conquista jurídica del movimiento revolucionario de 1910, y el Congreso Constituyente que lo crea, convocado por Venustiano -- Carranza, en su calidad de Primer Jefe del Ejército -- Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo de -- la Unión, se instaló en la Ciudad de Querétaro, del -- Estado del mismo nombre, e inició su período único de sesiones el primero de diciembre de 1916, fecha en la que el Primer Jefe entregó al Congreso su Proyecto de -- Constitución, que reformaba la de 1857, y que en su -- parte conducente se refería al derecho que nos ocupa -- estableciendo:

- " Artículo 9. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente -- los ciudadanos de la República podrán hacer lo para tomar parte en los asuntos políti--cos 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 desórdenes que alteren o amenacen alterar -- el orden público por medio de la violencia -- o de la fuerza contra las personas o propiedades, o por amenaza de cometer atentados, que puedan fácilmente ser seguidas de ejecución inmediata, o se cause fundadamente te--mor o alarma a los habitantes; o se profie--ran 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 expulsaren inmediatamen--te; o cuando hubiere en ella individuos ar

mados, si requeridos por la autoridad, no dejen las armas o no se ausentaren de la reunión.

" No se considerará ilegal una Asamblea o reunión, que tenga por objeto hacer una petición a una autoridad o presentar una protesta por algún acto, si no se 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. " (1).

Este proyecto fué turnado a la Comisión de -- Constitución, formada por los diputados Enrique Colunga, Francisco J. Múgica, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román, y el 21 de diciembre de 1916, se dió lectura al Dictámen elaborado por la misma, señalándose para su discusión el día siguiente. En la vigésima sesión ordinaria, celebrada el 22 de diciembre -- del citado año, se inició la discusión del Dictámen -- formulado por la Comisión, cuyo texto transcribimos -- dada la importancia de sus conceptos:

DICTAMEN.

Ciudadanos Diputados:

" El derecho de asociación, tal como fué reconocido por la Constitución de 1857, se ha transcripto (sic) en el artículo 90. --

(1) Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. Ob. Cit. T. I. p. 346

del proyecto de Constitución, ampliándolo hasta garantizar de una manera expresa la celebración de esos imponentes concursos conocidos con el nombre de manifestaciones públicas, que se organizan para significar el deseo de las masas en ocasiones solemnes, manifestaciones que han venido a ser como la revelación de la intensa vida democrática del pueblo y merecen, por tanto, respeto y protección.

- " El artículo del Proyecto, enumera los casos en que podrá disolverse como ilegal una reunión, de la manera siguiente:
- " Primero. Cuando se ejecuten o se hagan amenazas de ejecutar actos de fuerza o violencia contra las personas o propiedades, y de esta suerte se altere el orden público o se amenace alterarlo.
- " Segundo. Cuando se hagan amenazas de cometer atentados que puedan fácilmente convertirse en realidad.
- " Tercero. Cuando se cause fundadamente temor o alarma a los habitantes.
- " Cuarto. Cuando se profieran injurias o amenazas contra las autoridades o particulares, si no fueren reducidos al orden o expulsados los responsables.
- " Quinto. Cuando hubiere alguna reunión de individuos armados que, requeridos por la autoridad, no dejaren las armas o no se asentaren.
- " Desde el momento en que en una reunión se verifican los actos enumerados, es claro que los individuos ya no estarán reunidos allí pacíficamente y con objeto lícito; en consecuencia, desde ese momento habrán perdido el derecho que les reconoce el artículo 90. Por lo mismo, nos parece inútil la enumeración precedente; pero, además, parecen peligroso, porque proporciona a una autoridad arbitraria pretexto que invocar para disolver injustamente una reunión, supuesto que a la propia autoridad queda reservado calificar el momento en que una reunión debe considerarse como ilegal. Por lo tanto, una vez podrá protegerse por medio del amparo el derecho de continuar una reunión que

la autoridad pretenda disolver arbitrariamente. No quedará, en este caso, a los ciudadanos, mas que el derecho de exigir la responsabilidad por el abuso; y esta es una cuestión de hecho que puede ser apreciada judicialmente sin el auxilio de la enumeración contenida en el artículo que comentamos.

- " Por tanto, proponemos se substituya aquella por la locución constitucional primitiva, la de 1857, y se apruebe el artículo 9o. en la forma siguiente:
- " 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 a una autoridad, o presentar una protesta por algún acto, si no se profieren injurias contra ella, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.
- " Querétaro de Arteaga, Diciembre 16 de 1916. Francisco J. Múgica. Alberto Román. - L. G. Monzón. Enrique Recto. Enrique Collunga. " (1).

Una vez conocidos por la Asamblea Constituyente tanto el Proyecto del Primer Jefe, como el Dictámen de la Comisión, formulados en los términos que se indican, se procedió al debate correspondiente, mismo que tuvo lugar la tarde del 22 de diciembre de 1916, en una sesión de tres horas cincuenta minutos.

Ahora bien, antes de comentar el pensamiento de los diputados constituyentes que participaron en la discusión del artículo noveno, creemos oportuno precisar que, respecto al derecho de reunión el Proyecto de reformas a la Constitución de 1857, entregado al Congreso por el C. Venustiano Carranza, reprodujo en su primer párrafo, el texto del artículo noveno de la Ley Fundamental mencionada en el que se consignaba tal potestad, salvo su parte final, específicamente la que establecía que ninguna reunión armada tenía derecho de deliberar; en el segundo párrafo, señalaba los casos en que podía considerarse como ilegal una reunión con objeto ilícito, facultando a la autoridad para disolverla y, en el último, estableció algunas limitaciones al ejercicio del derecho de reunión. Por su parte, la Comisión de Constitución en su dictamen, propuso a la asamblea que el derecho de reunión quedara consagrado en la Ley Suprema, con el primer párrafo del proyecto, pero tal como lo señalaba el Código Político de 1857, es decir, el artículo noveno completo y el apartado tercero que ya conocemos, suprimiendo el segundo con base en los razonamientos que aparecen en el precluido veredicto.

De tal suerte, el Derecho de Reunión, concebido en los términos del Dictamen se puso a debate, -- mismo que fué suscitado, únicamente, por la limitación que veremos enseguida y la supresión del segundo --

párrafo del proyecto.

Pues bien, tocante al primer tema, que se observa en el primer párrafo del artículo propuesto por la Comisión, la polémica versó sobre la restricción -- que dice: " Ninguna reunión armada tiene derecho de de liberar ". Al respecto, y sin que sea nuestra intención enjuiciar el pensamiento de los diputados constituyentes, que hicieron uso de la palabra para referirse a tal cuestión, estimamos que los asambleístas no sólo debieron concretarse a discutir si se calificaba o no -- como reunión armada, a aquella en la que trés, o ---- sels, o la mayoría de los individuos que la integraran estuvieran armados, cosa que hicieron, sino que era -- menester, en principio, trabar conocimiento del propó sito del Constituyente de 1857 al consignar dicha limi tación, explicar porqué la reproducían, con que fin y, atentos a la realidad social, determinar la manera en -- que tal disposición afectaba, por ejemplo, a las cor poraciones típicamente armadas como el ejército, la -- marina, etc., a efecto de conocer sobre la misma, la justificación de su existencia jurídica y, en todo --- caso, su aplicación práctica.

Por lo demás y en relación a este párrafo, no nosotros pensamos que incuestionablemente, fué un acierto del Proyecto de Venustiano Carranza y de la Comisión que elaboró el Dictámen, reproducir lo que la Carta -- Fundamental de 1857 había consignado en su artículo no-

veno sobre la libertad de reunión, pues, reiteramos, - en la susodicha Norma Fundamental se consagraron las -- mas singulares aportaciones que jamás se habían logrado hasta entonces sobre dicha potestad, al consignarse el derecho de asociación y el de reunión pacíficos con objeto lícito, al prohibir a los extranjeros ejercitar -- su derecho de reunión para inmiscuirse en los asuntos -- políticos del país, y al establecer la restricción que en estas líneas hemos comentado.

Ahora bien, en relación con el segundo asunto que fué debatido en el seno del Congreso, las opi-- niones se dividieron en dos sentidos: a). Las exprese-- das por los diputados que se pronunciaron en contra del Dictámen, por haber suprimido el segundo párrafo del -- proyecto y b). Las que expusieron los diputados que -- consideraban innecesario tal apartado. Entre los pri-- meros, el único que destacó fué Pedro A. Chapa, Dipu-- tado propietario por el Estado de Tamaulipas, quien -- afirmó que el apartado suprimido, al señalar los casos en que era procedente disolver una reunión por ilegal, -- y la manera de moderar las causas para disolverla, con el fin de que la reunión no fuera interrumpida, limita-- ba la actuación de la autoridad, sujetándola a interve-- nir, para disolverla, sólo al suceder las situaciones previstas por el proyecto. En relación con este crite-- rio, nosotros opinamos que el diputado Chapa no estaba del todo equivocado, pero es el caso que el precitado-

Instrumento en su segundo párrafo se torjó, juzgamos, de manera superficial, débil, en cierta forma poco -- pensado, al plantear situaciones notoriamente divorcia-- das de la realidad que recién habían vivido, y demasia-- do vagas e imprecisas para su valoración, razones por-- las cuales, finalmente, fué anulado con base en los -- argumentos esgrimidos por los diputados que propusieron su eliminación.

Por cuanto a la segunda posición, o sea la -- de los diputados que pidieron se omitiera el párrafo -- en análisis, prevaleció en la sesión el criterio del -- Diputado Enrique Colunga, (miembro de la Comisión) re-- presentante del Estado de Guanajuato, quien dijo que -- los casos previstos por la adición eran ineficaces, por-- que podían estimular la suspicacia de una autoridad ar-- bitraria. Acto seguido analizó las situaciones lista-- das en el Proyecto, y expuso que al señalar tal docu-- mento que procedía disolver una reunión por ilegal, -- cuando se ejecutaran o se amenazara con ejecutar, ac-- tos de fuerza o violencia contra las personas o prople-- dades, y por ello se alterara el orden público, (este importante tema, que posteriormente abordaremos, fué-- mencionado en el seno del Congreso sin que el mismo mo-- tivara discusión alguna) o se amenace alterarlo, re-- sultaba indudable que en tal caso la autoridad tenía el derecho de disolver la reunión, sin necesidad de que -- el precepto constitucional lo dijera porque ante esa si

tuación, se incurriera en la comisión de hechos delictuosos; en cuanto al segundo motivo de disolución, o sea cuando se hicieren amenazas de cometer atentados -- que pudieran convertirse en realidad, tal situación -- tendría que ser apreciada por la autoridad, con el evidente riesgo, decía, de que si la misma fuera o resultare ser demasiado escrupulosa, podría disolver arbitrariamente una reunión; asimismo agregó que era peligroso disolver una reunión, cuando se cause temor o -- alarma a los habitantes, porque en esa circunstancia -- debía tomarse en cuenta el grado de ecuanimidad de la -- población que se tratara. Por último, expresó que en caso de que en la reunión se pronunciaran discursos injuriosos contra las autoridades o particulares, o hubiere en la misma algunos individuos armados, los que presidieran la reunión tenían el recurso de solicitar -- el auxilio de la autoridad, para reducir al orden a -- unos y desarmar a los otros, con el fin de que la reunión no fuera disuelta.

Sobre este particular, o sea por cuanto al -- debate que provocó el segundo párrafo del artículo nueve no propuesto por Venustiano Carranza en su proyecto, nosotros estimamos, aparte de coincidir con la postura -- adoptada por la Comisión y los argumentos manejados por Colunga, que vistos los términos en que aquel se concibió significaba retroceso, era limitativo y censurable y por fortuna no prosperó.

Por otra parte y por lo que respecta al segundo párrafo del artículo noveno propuesto en el dictámen, consideramos que merece especial atención, pues aún -- cuando no fué objeto de debate, ni tampoco se hizo alguna mención alguna que explicara su existencia, constituye la valiosa aportación del Constituyente de 1917 en favor de la libertad de reunión.

Por lo que se refiere al contenido de este -- apartado, observamos que es evidente el propósito del legislador constitucional, de proteger con mayor amplitud el ejercicio de la potestad en estudio, atendiendo no sólo, como establece, a reuniones que tengan por -- objeto hacer una petición o presentar una protesta por -- algún acto, a una autoridad, sino en general a cuales -- quiera asamblea o reunión de que se trate, misma que -- únicamente podrá ser disuelta, si sus componentes no -- dan cumplimiento a las limitaciones que el propio artículo les manda. Obviamente en este caso la reunión se -- califica de ilegal y procede su disolución.

Ahora bien, por cuanto hace a la inserción -- de este párrafo en el precepto, nosotros opinamos que, -- stricto sensu, era innecesaria por repetitiva, es decir, ciertos de que su texto, jurídicamente, no es -- otra cosa que una reunión con propósitos legítimos, es -- indudable que el mismo se encuentra comprendido en la -- declaración general establecida en la primera parte del precepto, que dispone que no se podrá coartar el dere-

cho de reunirse pacíficamente con un objeto lícito.

No obstante lo anterior, apreciamos que la fijación de este párrafo en el artículo noveno tiene una justificación social, pues resulta incuestionable que él mismo representó una respuesta jurídica del Constituyente de Querétaro, a las incontables injusticias, vejaciones y arbitrariedades padecidas por los mexicanos por parte de autoridades despóticas que, durante el período prerrevolucionario, habían reprimido violentamente el ejercicio de su derecho de reunión cuando, con ardides, disolvían por "ilegales" o les impedían realizar sus asambleas con el fin de hacer una petición, o presentar una protesta por algún acto a una autoridad.

En tal virtud y considerado suficientemente discutido el artículo propuesto por la Comisión, se procedió a efectuar la votación y aquel, fué aprobado por 127 votos a favor y 26 en contra, quedando por tanto el artículo noveno constitucional (una vez aprobada una minuta de la Comisión de Corrección y Estilo del 25 de enero de 1917), en la forma que lo conocemos actualmente, mismo que ha permanecido inalterable, desde el 5 de febrero de 1917, fecha de promulgación de la Carta de Querétaro.

Finalmente, es apropiado mencionar que el Constituyente de 1917 reprodujo el artículo noveno de la Ley Fundamental de 1857, porque su intención no era, esencialmente, crear una nueva Constitución, sino ---

sólo reformar la del siglo pasado.

Concebido el Derecho de Reunión en la forma y términos apuntados, toca ahora iniciar el exámen en particular del precepto constitucional que lo tutela, y para ése efecto, procederemos a conocer:

B1. LA COMPOSICION DEL ARTICULO NOVENO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

El texto del precepto que se anuncia dispone:

" Artículo 9. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente -- los ciudadanos de la República podrán hacer lo para tomar parte en los asuntos políti-- cos 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." (1).

Este artículo, al señalar en su primer párrafo que no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse, otorga a todos los individuos de la Repúbli-

(1) Diario de los Debates del Congreso Constitu-- yente 1916-1917. Ob. Cit. T. II. p. VI.

ca, dos tipos de derechos: el de asociación y el de reunión. Brevemente haremos una referencia del primero de los mencionados, cuenta habida de que su estudio no es el objeto de este trabajo.

a). EL DERECHO DE ASOCIACION.

El jurista mexicano Ignacio Burgoa, en su libro " Las Garantías Individuales ", nos dice que por derecho de asociación se entiende: " toda potestad que tienen los individuos de unirse para constituir una entidad o persona moral, con sustantividad propia y distinta de los asociados y que tiende a la consecución de determinados objetivos, cuya realización es constante y permanente. " (1). En este sentido el maestro opina que al ejercitarse el derecho de asociación, se engendrán las siguientes consecuencias: por una parte la creación de una entidad con personalidad y sustantividad jurídicas propias y distintas de las que corresponden a cada uno de sus miembros individuales y por otra la persecución de fines u objetivos permanentes y constantes.

Respecto a esta potestad, el constitucionam--

(1) Ignacio Burgoa. Las Garantías Individuales. - Editorial Porrúa, S. A. Décima edición. --- México, 1977. p. 399.

lista argentino Segundo V. Linares Quintana, expresa - que " la libertad de asociación se traduce en el dere-- cho del individuo a unirse con otros individuos, en -- forma voluntaria y durable, para la realización común de un fin de índole política, científica, religiosa, - moral, benéfica, mutualista, económica, artística, - etc. " (1).

Por su parte el autor español Adolfo Posada, - define a la asociación como " la unión voluntaria y du-- radera de varias personas, para la consecución de un - fin común. " (2).

En otras palabras y para concluir esta somera referencia, podemos afirmar que la libertad de asociación, al actualizarse, ocasiona la producción, por - medio de formas jurídicas apropiadas que la propia ley - establece, de instituciones duraderas para la consecución de objetivos que interesan por igual a sus inte--- grantes. En esta virtud y con base en esta potestad, - nacen jurídicamente los sindicatos, las asociaciones - civiles, las sociedades mercantiles, los partidos --- políticos, las sociedades cooperativas, las institu-- ciones de cultura, los clubes, los centros de benefi- cencia, etc., cuya conformación jurídica se considera

(1) S. V. Linares Quintana. Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional. Editorial Alfa, - S. A. B. Aires, 1956. T. III. p. 829.

(2) Adolfo Posada. Tratado de Derecho Político. - Ob. Cit. p. 412.

reglamentaria de la norma constitucional que se estudia, en lo que al derecho de asociación se refiere.

Como consecuencia de la exposición precedente, y a reserva de señalar mas adelante las diferencias que existen entre el derecho de asociación y el de reunión, procederemos ahora al comentario del artículo noveno de nuestra Ley Fundamental, en lo relativo al derecho que tienen los individuos para reunirse.

b). EL DERECHO DE REUNION. SU EXEGESIS.

Que es el Derecho de Reunión ? Que diferencias guarda con la libertad de Asociación ? Como se ejerce el Derecho de Reunión en el seno de nuestra sociedad ? El Derecho de Reunión está consagrado en términos absolutos en nuestra Ley Suprema ? Cuales son las limitaciones constitucionales que deben observarse al ejercitarlo ?

Para esclarecer estas cuestiones sobre el Derecho de Reunión, cuyas respuestas constituyen y colman el contenido del precepto número nueve constitucional, expondremos, por lo que se refiere a su definición y su disparidad con la facultad de asociación, el pensamiento de diversos autores tanto nacionales como extranjeros, que se han ocupado de tal derecho. Al respecto debemos adelantar que el propósito de conocer-

la opinión doctrinal, es meramente jurídico, pues la misma es uniforme al considerar, respecto a los temas-precitados, que la facultad de reunión es una potestad del hombre para congregarse con sus semejantes, de manera transitoria y con un objeto lícito (que es también nuestra opinión) y que los signos de distinción entre ambas libertades consisten, básicamente, en que el derecho de reunión es de ejercicio momentáneo, efímero, fugaz, y que, en cambio, el de asociación es permanente, duradero, firme, y ocasiona la producción de un ente jurídico que aquel no crea.

En esta virtud para el tratadista cubano Eugenio M. de Hostos, el derecho de reunión " es la facultad natural que el individuo tiene, de comunicarse con otros individuos, para realizar o tratar de realizar - un fin concreto, en un momento determinado, en un lugar determinado y con medios determinados en la misma reunión o previamente. " (1).

La reunión, dice Michel, funcionario del -- gobierno francés, " es el agrupamiento momentáneo de - personas, formado con el objeto de escuchar la expresión de ideas o de opiniones, con miras a concertarse para la defensa de intereses. " (2).

-
- (1) E. M. de Hostos. Lecciones de Derecho Constitucional. Editora Cultural, S. A. Habana, - Cuba, 1939. pp. 177-178.
 (2) Citado por S. V. Linares Quintana. Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional. Ob. -- Cit. p. 799.

Al respecto el jurisconsulto mexicano Isidro Montiel y Duarte, afirmaba que la potestad consagrada en el artículo noveno constitucional, no era más que " el derecho de celebrar juntas públicamente con cualquier objeto lícito. " (1).

El derecho de reunión, expresa Horacio Sanguinetti, autor argentino, " es un derecho preeminente público colectivo, propio tanto del individuo como del grupo social, que implica no solamente la facultad de congregarse o juntarse, sino la de hacerlo para escuchar ideas u opiniones, intercambiarlas o acordar una acción común y en este sentido las reuniones, aunque más o menos breves, aún periódicas, son siempre momentáneas, intencionales, organizadas, importan una preparación y hasta publicidad previa, a diferencia de la mera aglomeración accidental. " (2)

A su vez el jurista mexicano Felipe López Rosado señala que la reunión, " es el contacto entre un número más o menos considerable de personas, para tratar sobre cualquier cuestión pública o privada, realizada en un espacio cerrado o abierto, durante un tiempo dado. " (3).

-
- (1) Isidro Montiel y Duarte. Estudio sobre Garantías Individuales. Ob. Cit. p. 302.
 (2) Enciclopedia Jurídica OMEBA. B. Aires, Argentina, 1968. p. 11. T. XXV.
 (3) Felipe López Rosado. El Régimen Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S. A. México, 1955. p. 20.

Por lo que se refiere a este derecho y en --- cuanto a su ejercicio, el maestro Ignacio Burgoa afirma que " simplemente se trata de una pluralidad de sujetos, - desde un punto de vista aritmético, la cual, por lo demás, tiene lugar a virtud de la realización de un fin -- concreto y determinado, verificado el cual, aquella deja de existir. " (1)

Por último, el autor inglés Dicey, sostiene que esta potestad es la reunión de ciudadanos, en un lugar determinado, que tienen idéntico derecho para ocuparse, legalmente, de un fin permitido, que puede ser político, social, económico o religioso.

Este es el criterio que prevalece en la doctrina sobre la libertad de reunión. De su contenido, -- que no es contradictorio, que coincide en su esencia y - con el que estamos de acuerdo, apreciamos y concluimos - que este derecho presenta las siguientes características:

a). El Derecho de Reunión, es una potestad del individuo para congregarse con sus semejantes, de -- manera transitoria y con un objeto lícito.

b). El Derecho de Reunión, al actualizarse, denota intencionalidad y concierto de voluntades, lo --- que significa que el móvil de los componentes de la reunión, que obedece a una preparación previa, es el de -- asistir a la misma para expresar, aunque sólo sea con su presencia, sus deseos o sentimientos.

(1) Ignacio Burgoa. Las Garantías Individuales. Ob. Cit. p. 400.

c). El Derecho de Reunión, al ejercitarse, opera de manera transitoria, es decir, la asamblea es momentánea, intermitente, de corta duración y con un objeto ilícito al logro del cual, aquella, jurídicamente, deja de existir.

d). El Derecho de Reunión, al ejercerse, -- sólo expresa la convención de un número indeterminado de individuos, cuya identidad no es imprescindible --- para ejercitar cabalmente tal potestad.

e). El Derecho de Reunión, al practicarse, no ocasiona la creación de ninguna entidad, con personalidad y sustantividad jurídica propia y distinta de la de los componentes de la congregación.

f). El Derecho de Reunión, al desplegarse, no crea una vinculación jurídica entre los componentes del grupo, que pudiera ocasionarles consecuencias de tal naturaleza.

De esta suerte, la disimilitud existente entre el derecho de reunión y la potestad asociativa, se contempla al precisar que ésta es la reunión de un número determinado de individuos con un fin común, que conjugan sus voluntades para procurar la creación, legal y permanente, de una entidad con personalidad jurídica propia y distinta de la de los sujetos que la integran.

En efecto, las peculiaridades de este derecho son notorias y estriban, fundamentalmente, en que al ejercitarse genera la producción de un ente jurídi--

co, su carácter de permanencia, el fin común que no es otra cosa que el objeto lícito, la certeza del número y la identidad de sus miembros y, por último, el vínculo jurídico que enlaza a los mismos y les impone o confiere obligaciones y derechos.

En relación con las diferencias que existen entre ambas potestades, el jurista español Vicente Santamaría de Paredes afirma que la reunión, es una mera agregación de personas para concertarse acerca de un objeto, o para revelar con su presencia ideas, sentimientos o aspiraciones comunes, y que la asociación implica la constitución de una entidad moral, que persigue un fin común y que está dotada de una organización para realizarlo.

Para el constitucionalista colombiano Francisco de P. Pérez, el concepto de reunión denota la idea de algo transitorio, que contempla una finalidad inmediata, y que termina con el objeto que la motivó; y el de asociación, expresa, se refiere a un acto de mayor duración que crea vínculos de solidaridad y permanencia, y que perdura en el desarrollo de sus planes. En este sentido, agrega, los ciudadanos se reúnen para escuchar una conferencia o un discurso en la plaza pública y se asocian para constituir un centro de estudios o para formar una institución de enseñanza artística, literaria o industrial.

Para el autor francés René Foinet, la aso-

clación es " el concurso permanente de cierto número de individuos, reunidos entre sí no de una manera fortuita, sino como consecuencia de un acuerdo razonado, escrito o verbal, para perseguir una acción común, y la reunión es la junta accidental y momentánea de varias personas en un mismo lugar, bien para deliberar, bien para escuchar la deliberación que realicen otras personas sobre una materia determinada." (1).

La libertad de reunión y la libertad de asociación, opina el tratadista francés A. Esmein, son " el ejercicio de dos derechos bien distintos, pero -- que tienen entre sí afinidades reales y que en ciertas épocas se han casi confundido. La libertad de reunión es el derecho de provocar y de tener, para discutir y deliberar sobre ciertos objetos, reuniones públicas en donde todos los ciudadanos pueden asistir. Se concibe incluso que la reunión tome decisiones, y encargue a -- alguno de los asistentes de ejecutarlas, lo que será -- lícito o ilícito, según la naturaleza del acto a cumplir, pero lo que distingue a la reunión, es el carácter indeterminado de los miembros que a ella asisten -- (no se sabe de cuantas personas y cuales personas la -- compondrán) y el carácter efímero y aislado de su ac--

(1) René Folgnat. Manual Elemental de Derecho -- Constitucional. Décimosegunda edición. París, 1922. p. 293. (traducción del Doctor Francis -- co Venegas Trejo).

ción.

" La asociación, al contrario es un organismo: el número de sus miembros es determinado y no puede aumentarse, sino con el consentimiento de quienes - ya la componen, tiene directores y agentes de ejecución permanentes. Sin duda, su actividad se traduce - por reuniones de los directores o de todos los miembros que la componen, en donde no son admitidos ordinariamente los extranjeros y tiene un funcionamiento permanente al cual sirven estas reuniones que tienen entre - sí una continuación y un vínculo necesario. " (1).

Por su parte León Duguit, en su obra " Tratado de Derecho Constitucional ", afirma que la libertad de opinión implica la libertad de manifestar su pensamiento por la palabra, y por consecuencia, la libertad de provocar reuniones de hombres, en donde este pensamiento será expuesto públicamente. La libertad de opinión, señala, implica el derecho de reunión.

" La reunión es el hecho de varias personas - que se reúnen momentáneamente en un mismo lugar, para escuchar la exposición de las opiniones de una de ellas, con o sin debate contradictorio. La reunión es momentánea y no tiene otro objeto que la exposición de una opi

(1) A. Esmein. Elementos de Derecho Constitucional Francés y Comparado. Octava edición. --- París, 1928. T. II. pp. 635-636. (traducción del Doctor Francisco Venegas Trejo.)

nión o de un informe. La asociación es la convención - por la cual dos o varias personas ponen en común, de una manera permanente, sus conocimientos o sus actividades para un objetivo distinto del de repartir beneficios. La asociación implica una relación de derecho -- entre todos los asociados, un objetivo perseguido en común y un cierto carácter de permanencia, elementos -- todos que no existen en la reunión. " (1).

Por su parte Georges Burdeau, apunta que la reunión presenta tres caracteres: " a). Es momentánea, en lo que se distingue de la asociación que implica un vínculo permanente entre sus miembros; b). Es concertada e intencional, en lo que se distingue de la aglomeración, que es una asamblea de hecho, y c). Tiene por objeto el intercambio de ideas o de opiniones o la defensa de intereses. " (2).

Para confirmar las distinciones anotadas, podemos establecer que si bien es cierto que el género -- próximo, entre las libertades de reunión y el de asociación, estriba en la participación de pensamientos -- y voluntades para lograr un fin lícito, la diferencia -- específica consiste en que el derecho de reunión es de ejercicio breve, esporádico, a discrepancia del de --

(1) León Duguit. *Traité de Droit Constitutionnel.* - Ob. Cit. p. 340. (traducción del Doctor Francisco Venegas Trejo).

(2) Georges Burdeau. *Les libertés Publiques.* Deuxième édition. Paris, 1961. p. 180. (traducción del Doctor Francisco Venegas Trejo).

asociada que tiene un carácter permanente.

Ahora bien, como se actualiza esta potestad - al ejercitar sus titulares la facultad que les otorga - el artículo noveno de nuestra Ley Fundamental? Cier- tos de que el ejercicio de este derecho ofrece en la -- realidad social un singular casuismo, que provoca el - ejercicio del derecho de reunión, podemos concretar -- que el mismo tiene lugar, jurídica y genéricamente, -- cuando se satisface la hipótesis establecida por el pre- cepto que lo consagra, o sea, al reunirse pacíficamen- te un grupo de individuos con cualquier objeto lícito, - pero es el caso que, eventualmente, la práctica de di- cha libertad, por el número de los componentes de la - reunión, por el lugar donde ejercitan su derecho, por la intención que revelan, etc., recibe, sin mengua - de su significado legal, diferentes denominaciones a - través de las cuales se expresa socialmente este impor- tante derecho. Así, consideramos factible describir - la existencia práctica del derecho de reunión, median- te la siguiente sistematización descriptiva, en la que se explican los únicos tipos de reuniones que pueden -- acaecer y las mas sobresalientes modalidades o expresio- nes de la libertad que comentamos.

En esta virtud, antes de proceder a la pun- tualización de las formas en que se expresa el derecho- de reunión, bien sea de manera privada o pública, es- menester insistir que las mismas constituyen, simple--

mente, reuniones con objeto ilícito que toman títulos - distintos por las razones anotadas con antelación y los que, como tales, realmente no tienen una trascendencia jurídica que pudiera alterar la esencia jurídica de la potestad consagrada en el artículo noveno constitucional.

- PUBLICA.
- a). Manifestación.
 - b). Mitin.
 - c). Asamblea.
 - d). Concentración.
 - e). Desfile.
 - f). Ceremonia.
 - g). Conferencia Política.
 - h). Conferencia de Prensa Política.
 - i). Espectáculo.
 - j). Procesión.

REUNION.

PRIVADA.

LA REUNION PUBLICA.

En principio debemos indicar que la reunión - pública, según el jurista argentino Rafael Bielsa, --- " es aquella a la cual puede concurrir cualquiera, sin convocación o invitación particular. " (1).

(1) Rafael Bielsa. Derecho Administrativo. Editorial La Ley, S. A. B. Aires, Argentino. --- Sexta edición. T. IV. p. 133.

Este tipo de reuniones, al actualizarse, puede suceder tanto en la vía pública como fuera de ella, es decir, en lugares de uso común o en determinado local abierto al público, al que éste puede penetrar incluso, ocasionalmente, de manera onerosa.

Para describir sus rasgos esenciales el tratadista francés Georges Burdeau afirma que la reunión pública, es aquella que se realiza en un lugar destinado al uso público, como una plaza, una calle, un parque, etc., o en un lugar abierto al público, al cual este puede entrar en cierto momento y con cierta condición, como una Iglesia, un teatro, un cinematógrafo, o cuando se efectúa en un lugar privado, como una casa particular, pero en la cual puedan participar todos -- los que deseen, sin necesidad de invitación especial.

Por lo que se refiere a este criterio, nosotros estimamos que es acertado parcialmente, pues al realizarse una reunión pública en un lugar abierto al público, el acceso de éste al mismo, no necesariamente es condicionado, lo que importa que puede o no estarlo, debido a las circunstancias que motiven la reunión.

LA REUNION PRIVADA.

Siguiendo el pensamiento de Georges Burdeau,--

con el que estamos acordes, la reunión privada es aquella que se celebra en un lugar cerrado, cubierto o des cubierto, pero cercado con muro o valla, cuyo acceso no sea demasiado fácil; lo que no significa que el lugar haya de ser necesariamente privado, ya que una reunión privada puede efectuarse en un lugar público, como un teatro o un cinematógrafo, si bien el carácter público del sitio crea una presunción juris tantum, en favor de la publicidad de la reunión, susceptible de desaparecer si concurren los demás rasgos que tipifican a la reunión privada; asimismo, dice este autor, el acceso a la reunión privada está limitado exclusivamente a personas nominativamente determinadas, que concurren como consecuencia de una invitación individual o por relaciones especiales de conocimiento con los organizadores del acto, o por cualidades individuales y específicas, de manera que sea posible el control de la identidad de los asistentes (sin que la eventual presencia, dice Sangulnetti, de algunos agregados no invitados, o como vulgarmente se dice, " colados ", típica resultante de la idiosincracia criolla, modifique la calificación) y para concluir, agrega que la reunión privada no debe ser numerosa, lo que no impide, creemos, que en un momento dado lo sea, sin que por ello pierda su designación como tal.

De esta suerte las diversas reuniones públicas poseen las siguientes características:

a). MANIFESTACION.

Es en general una reunión en marcha, lo que significa un desplazamiento del grupo de un lugar a otro en el que, ordinariamente, se verifica un mitin; en su recorrido, los componentes ocupan calles, plazas u otros lugares destinados al tránsito. La realización de la manifestación obedece a la finalidad de hacer patente algún propósito o sentimiento de carácter predominantemente político que se expresa, verbal o gráficamente, con carteles en los que se exponen peticiones, denuncias, adhesiones, quejas, protestas, etc.

b). MITIN.

Es una reunión estática que se efectúa en la vía pública; los integrantes del agrupamiento participan en la discusión de cuestiones políticas o sociales. Al actualizarse se estila, ocasionalmente, conferir a alguien la práctica de resoluciones aprobadas en la reunión, verbigracia; entrevistarse con autoridades.

c). ASAMBLEA.

Es una reunión inmóvil que se verifica habitualmente fuera de la vía pública, en un local cerrado o abierto al público, en el que las personas convoca--

das intercambian o discuten y aprueban ideas u opinio-- nes sobre algún tema de común interés, que pueden ser de índole política, social, económica, etc. En este acto suelen tomarse decisiones cuya ejecución se encomiende a alguno de los asistentes; por ejemplo a la -- directiva.

d). **CONCENTRACION.**

Es una reunión fija en la vía pública que se realice con propósitos políticos, cívicos o sociales.-- En su realización se pronuncian discursos propensos, -- comúnmente, a exaltar los méritos relevantes de algún personaje. (variedad de mltin).

e). **DESFILE.**

Es una reunión en movimiento que sucede en la vía pública. Sus móviles son, ordinariamente, cívicos, sociales, políticos o militares y tienen por --- principal objetivo, recordar acontecimientos históricos.

f). **CEREMONIA.**

Es una reunión estable que se realiza en la - vía pública o fuera de ella. Su finalidad es la conne-

moración o ejecución de sucesos o actos cívicos, sociales, políticos o religiosos.

g). CONFERENCIA POLITICA.

Es una reunión inmóvil celebrada fuera de la vía pública, en local abierto o cerrado pero de libre acceso al público. Al actualizarse se exponen y se intercambian opiniones sobre asuntos de naturaleza política.

h). CONFERENCIA DE PRENSA POLITICA.

Es una reunión estable, generalmente fuera de la vía pública, presidida por determinado funcionario oficial, o por representante de algún partido político o de asociaciones diversas, a quien portavoces de los medios de comunicación interrogan sobre cuestiones de interés nacional. Su objeto es la información al pueblo sobre tales temas.

i). ESPECTACULO.

Es una reunión estática que generalmente se verifica fuera de la vía pública, en locales apropiados para tal fin y cuyo acceso al público puede ser oneroso o gratuito. Los integrantes del grupo manifiestan

un interés de diversión o disfrute intelectual, artístico o deportivo.

j). PROCESION.

Es una reunión en tránsito que revela intención religiosa y que se desplaza por la vía pública hacia un lugar determinado. A este respecto no debe confundirse la procesión con la peregrinación, pues aún cuando ambas reuniones denotan el mismo deseo, aquella se verifica en contravención del artículo 24 constitucional, lo que no sucede con la segunda.

En este orden de ideas y enterados de las peculiaridades que distinguen tanto a la reunión pública y sus maneras de expresión, como a la privada, observamos que es indudable la presencia, en la realidad social, de innumerables reuniones de diversa condición y causa que, por sus mínimos rasgos o signos, sólo cabe denominarlas en general como reuniones pacíficas con objeto lícito. Tal es el caso, por ejemplo, de una reunión de padres de familia para resolver cuestiones escolares, una reunión de vecinos que verse sobre temas de su comunidad, una reunión de profesores para intercambiar ideas, etc., ello sin desatender la posibilidad de que las mismas, circunstancialmente, se manifiesten en los términos de las modalidades apuntadas.

Por otra parte y a mayor abundamiento sobre este tema, debemos precisar que las reuniones, comúnmente demuestran organización, dirección, y observando las limitaciones que establece la Ley fundamental, no importa para su ejercicio el número de sus componentes, su edad, sexo, nacionalidad, credo, ocupación, ni tampoco, incluso, el hecho de pertenecer a una asociación de cualquier naturaleza.

En esta virtud y por cuanto a los temas que se traten en las reuniones en conjunto, es oportuno advertir la importancia de las que se ocupan de materias políticas, toda vez que las mismas, indudablemente, influyen con mayor intensidad en el desarrollo y fortalecimiento de la opinión pública, resultado del interés político que la ciudadanía tiene, como tal, en el funcionamiento del Estado al que pertenece.

En este sentido, el jurista español Adolfo Posada sostiene que las reuniones públicas que se comentan, poseen, en el régimen constitucional contemporáneo, el carácter de órganos del Estado, pues, agrega, " se considera que la vida de éste exige, para la buena elaboración y dirección de sus actividades, reuniones en las que las gentes que de algún modo se interesan en la política, encuentran un medio adecuado para ejercer influjo y formar opinión... y pueden facilitar la organización de la masa del pueblo, en cuanto conducen a una acción determinada elementos dispersos -

que, dejados a sí mismos, podrán degenerar en cárticos o desinteresarse del bien común. " (1).

Sin perjuicio de considerar acertado el pensamiento de este autor, al interpretarlo no resistimos el impulso de mencionar que, casi 100 años antes, --- nuestro visionario jurista Manuel Crescencio Rejón, en su célebre decreto del 10 de septiembre de 1846, afirmaba ya que los mexicanos podían reunirse libremente -- para discutir sobre las mejoras que a su juicio debían hacerse en las instituciones del país, modo de salvarlo en la guerra con los Estados Unidos, o cooperar a su mutua ilustración, expresiones de las que se desprende, a nuestro juicio, la inclinación a considerar a las reuniones como factor de opinión en el manejo de la cosa pública.

Sobre esta base, del precepto número nueve - constitucional hemos conocido hasta aquí, el concepto-jurídico del derecho de reunión, sus características, - sus diferencias con el derecho de asociación, y las modalidades más sobresalientes de la reunión pública. En consecuencia, y enterados de que la susodicha libertad no está consagrada en términos absolutos en nuestro Código Fundamental, es procedente apuntar que su ejercicio se encuentra afectado por diversas limitaciones que este ordenamiento determina, en la forma y términos --

(1) Adolfo Posada. Tratado de Derecho Político. - Ob. Cit. p. 409.

que se expondrán a continuación.

a1). LAS LIMITACIONES CONSTITUCIONALES QUE DEBEN OBSERVARSE PARA EJERCITAR EL DERECHO DE REUNION.

Al respecto y para explicar los motivos por los cuales se establecen las restricciones anunciadas, debemos indicar, inicialmente, que si bien es cierto que el derecho que tiene todo individuo para reunirse con sus semejantes, con un objeto lícito, es tutelado por el artículo noveno constitucional, también lo es que, atendiendo a la realidad social, histórica y jurídica, dichos requisitos existen como resultado de una necesidad imprescindible e incluso conveniente, de condicionar el ejercicio de ese derecho en beneficio de la misma colectividad, en los términos establecidos por la propia Constitución o, en su caso, por ordenamientos de inferior jerarquía que no se opongan a aquella.

Ahora bien, cuales son las razones que justifican la existencia de las limitaciones que se mencionan? El jurista argentino Rafael Bielsa dice que su consagración es procedente, porque "además de los caracteres generales que toda reunión presenta, ella puede tener otros, particulares y determinados, ya sea por la índole del movimiento, por los elementos componentes de la reunión, su fin, su objeto, facto-

res éstos que determinan el coeficiente del peligro mayor o menor, para el orden público y la seguridad personal. " (1).

En efecto, por lo que se refiere a estas limitaciones, consignadas en los artículos noveno y 130- de nuestro Código Político, y que constituyen requisitos que los titulares del derecho de reunión deben satisfacer, para ejercitar libremente dicha facultad, encontramos que la presencia de las mismas es aceptada -- jurídicamente, como consecuencia de los razonamientos que adelante veremos con amplitud y que, en obvio de -- repeticiones innecesarias, incluimos en el análisis de cada limitación que enseguida expondremos.

PRIMERA LIMITACION: QUE LA REUNION NO SEA VIOLENTA.

Esta restricción se contempla en el mismo artículo noveno constitucional, al disponer que el derecho de reunión debe ejercitarse pacíficamente, es decir, con paz y quietud, en un ambiente de concordia y de pública tranquilidad entre los que ejercen su derecho de reunión. La existencia de esta limitación se -- justifica plenamente pues, de no respetarse, ciertamente se incidiría en conductas violentas de palabra o

(1) Rafael Bleisa. Derecho Administrativo. Ob. - Cit. p. 128.

de obra que, como habremos de constatar, son consideradas también como condiciones a la libertad de reunión y que tienen una marcada coincidencia con la limitación que nos ocupa.

Al respecto, la expresión "no se podrá", - debe entenderse en el sentido de que nadie podrá, lo - que significa que, in género, a alguna persona, sea o no autoridad, le es ilícito impedir o intentar impedir el ejercicio del derecho de reunión pacífico.

SEGUNDA LIMITACION: REUNION ILICITA.

Por lo que se refiere a esta limitación, colocada en el primer párrafo del artículo noveno constitucional, y consistente en que toda reunión debe tener un objeto ilícito, significa que la finalidad de aquella debe estar encaminada a realizar todo aquello que - no está prohibido por las leyes. En términos generales, el objeto ilícito que motiva la reunión se revela a través de múltiples causas que ofrece la realidad social, - o específicamente lo que señala el segundo párrafo del precepto indicado, es decir, las reuniones que tengan por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad. El objeto ilícito, - evidentemente, puede ser político, social, económico, religioso, etc. Tocante a esta característica -

Joaquín Escriche apunta que " id omne licitum est, ----
quod non legibus prohibitum; quam obrem, quod lege --
permiſſente fit, poenam non meretur " (1).

**TERCERA LIMITACION: NO INGERENCIA DE EXTRANJEROS EN --
REUNIONES POLITICAS DEL PAIS.**

Por cuanto a esta restricción, ubicada en el precepto número nueve de nuestra Ley Fundamental, debe mos asentar que este ordenamiento, en su artículo 34, declara que son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, ha- yan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir.

Por consiguiente estimamos que la presencia de esta limitación se justifica plenamente, pues por razones irrefutables por una parte, de no excluir a -- los extranjeros, privándolos del ejercicio de su derecho de reunión cuando se trate de los asuntos políticos del país, cobraba la posibilidad y el peligro de que, con su intervención, en cuestiones que por lo demás -- sólo atañen a los mexicanos, atentaran no únicamente -- contra la estabilidad política nacional, sino contra -- la soberanía e independencia de México, y por otra, -- porque el legislador constitucional ha juzgado que a --

(1) Joaquín Escriche. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Editora Norbajacaiforniana. Tercera reimpresión. Ensenada, -- B. C. 1975. p. 1169.

los 18 años, los mexicanos, tanto el hombre como la mujer, han alcanzado un grado de madurez mental y física suficiente para ejercer, cabalmente, los derechos de ciudadanía y para cumplir con las obligaciones que tal condición les impone.

Por otra parte, la exclusión de los extranjeros para ocuparse de los asuntos políticos del país, es corroborada por lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 33 constitucional que determina: " los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país. "

Asimismo, también debemos hacer mención de la inutilidad, por repetitiva, de la disposición contenida en la fracción III del artículo 35 de nuestra Carta Fundamental que establece, como prerrogativa del ciudadano, asociarse para tratar los asuntos políticos del país, pues ésta potestad, como sabemos, está consagrada en el artículo noveno de nuestra Ley Suprema.

Por último debemos indicar que por asuntos políticos del país debe entenderse, en general, el manejo de la cosa pública, o sea, todas aquellas actividades relacionadas con el gobierno y la administración del país, su organización institucional y su estructura política y jurídica, cuya existencia social se fundamenta, básicamente, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

CUARTA LIMITACION: REUNION ARMADA.

El precepto número nueve constitucional, manda que ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar. Esta prohibición, consignada por vez primera en la Constitución Política de 1857 y que afecta a todas las corporaciones militares y policíacas del país, obedece al propósito, atentos a nuestra turbulenta historia, de combatir jurídicamente la eventual aparición de grupos sediciosos, reunidos con el fin de levantarse en armas en contra del gobierno y de las instituciones legalmente establecidas.

Esta opinión personal es ratificada por el -- jurisconsulto mexicano José María del Castillo Velasco, quien fué miembro de la Comisión de Constitución que -- creó tal mandato, y cuyo pensamiento fundamenta la presencia del mismo. Afirmó en su obra " Apuntamientos -- para el Estudio del Derecho Constitucional ", que la -- limitación que se comenta, " es la declaración de que la fuerza no es el derecho; es el amparo otorgado a la libertad individual, para librarlo de la opresión de -- la fuerza de las armas; es el establecimiento de un -- principio salvador de la sociedad, sin el cual la sociedad desarmada cae a los pies de las reuniones armadas como una víctima, mas todavía, con la humillación impuesta al esclavo; es el obstáculo legal opuesto a -- los pronunciamientos que han destrozado a la Patria, y

el obstáculo, también legal, opuesto a las usurpaciones del poder, a la falsificación de la opinión pública y de la voluntad del pueblo, es, por fin, el dique establecido para evitar la anarquía." (1)

Por lo que se refiere a esta cortapisa, y -- aparte de lo intrascendente del debate que la misma provocó en el Congreso Constituyente de 1916-1917, que -- versó, según el Diario de los Debates, exclusivamente en determinar si se calificaba o no como reunión armada, a aquella en la que tres o seis, o la mayoría de los individuos que la integraran estuvieran armados, es tímamos importante anotar sus siguientes rasgos: Desde luego es evidente que la limitación no es absoluta, -- esto es, cabe la posibilidad de que se realicen reuniones armadas que no contravengan el espíritu del artículo noveno constitucional, como lo pueden ser, verbi-- gracia, una reunión del Secretario de la Defensa Nacional con los titulares de las distintas zonas militares del país, tendiente a instruirlos sobre las actividades que les competen; la asamblea de una asociación de charros, etc. Es decir, lo que la Ley Fundamental -- impide es solamente que las reuniones armadas deliberen. Ahora bien, como debemos entender o cual es el sentido de esta locución consagrada en el precepto indicado ? Al respecto y a nuestro juicio no sin razón, el

(1) José María del Castillo Velasco. Apuntamientos para el Estudio del Derecho Constitucional. México, 1871. p. 43.

autor mexicano Aurelio Campillo afirma: " cuando se -- trata de deliberación, es claro que se habla de delibe_{ra}ciones políticas, pues si varios individuos van arma_{dos} al Liceo Hidalgo, o a la Sociedad de Geografía y - Estadística o deliberar cuestiones científicas y litera_{ri}as, de seguro que nada amenaza la seguridad pública, y si la discusión llegase a provocar riñas, sería esto cuestión de policía y no de derecho constitucional, se_{ri}a cuestión de actualidad y no motivo de prohibición - anterior. Lo que la Constitución prohíbe es que indivi_{duos} armados y reunidos deliberen públicamente sobre ne_gocios políticos, amenazando con su actitud la seguridad pública, pues una deliberación en esas circunstancias es una especie de reto a las autoridades, es una protesta implícita de que se ocurrirá a la fuerza si no se obsequian las aspiraciones de la reunión, y es sobre todo un peligro inminente, pues las cuestiones políticas tienen como carácter natural el exacerbar las - pasiones. " (1).

De esta manera y con base en estas consideraciones, podemos finalmente concluir que la presencia - de esta limitación obedece al propósito de coartar, legalmente, toda posibilidad de que una reunión satisfaga sus propósitos con la fuerza de las armas.

(1) Aurelio Campillo. Tratado Elemental de Derecho Constitucional Mexicano. Jalapa, Ver., - 1928. Tomo I. p. 254.

**QUINTA LIMITACION: EXPRESION DE INJURIAS CONTRA UNA --
AUTORIDAD.**

El artículo noveno constitucional establece - 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, o -- una autoridad, si no se profieren injurias contra esta para intimidarla, u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

La locución injurias, restricción al ejercicio del derecho que se dilucida, y para los efectos -- jurídicos correspondientes, debe observarse desde el -- ámbito de la ley penal en el que se dispone, según el artículo 348 del Código de la materia para el Distrito Federal, que por injurias se entiende: " toda expre-- sión proferida o toda acción ejecutada para manifestar- desprecio a otro, o con el fin de hacerle una ofensa." (1).

Consecuentemente se percibe que, desde el mo mento en que los componentes del grupo incumplen con -- esta limitación, la reunión deja de estar protegida -- por el artículo noveno constitucional y la autoridad -- puede, sin agredir este numeral, disolver aquella.

Al respecto el maestro Raúl Carrancó y Truji-

(1) Código Penal para el Distrito Federal. Editorial Porrúa, S. A. 31a. edición. México, --- 1978. p. 108.

llo, en su obra Código Penal Anotado, expresa que la injuria " es el atentado a la honra o a la reputación de una persona, aunque la honra y la reputación se mantengan incólumes, ya que se trata de un delito formal en el cual el daño potencial se equipara al efectivo. " (1).

Asimismo, este autor manifiesta que la expresión injuriosa es verbal, escrita o gráfica, por medio de palabras, escritos, comunicaciones telegráficas o telefónicas, figuras, por la prensa, y que puede consistir aún en aquellas expresiones aparentemente inofensivas, pero que en razón de las circunstancias tienen un sentido injurioso; por otra parte señala que la acción injuriosa es real y consiste en sonidos, ademanes, gestos, risas, signos, escupitajos y agrega que tanto la expresión como la acción injuriosa son formas a través de las cuales se manifiesta el desprecio al pasivo con relación a sus condiciones físicas, psíquicas, intelectuales, morales o sociales; por último sostiene que ambas tienen por objeto ofender al pasivo, de tal suerte que está insito en ellas el animus injuriandi o sea de desprecio por lo que, en consecuencia, requieren de un dolo específico consistente en la voluntad y conciencia del agente para cometer un hecho que es injurioso por su consistencia intrínseca y obje-

(1) Raúl Carrancá y Trujillo. Código Penal Anotado. Editorial Porrúa, S. A. Quintana edición. - México, 1974. p. 653.

tivo.

SIXTA LIMITACION: VIOLENCIAS CONTRA UNA AUTORIDAD.

La señala el artículo noveno de nuestro Código Fundamental, al disponer 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, siempre -- que no se haga uso de violencias para intimidarla u --- obligarla a resolver en el sentido que se desee.

En esta virtud y ciertos de que el vocablo -- violencia, según el Diccionario de la Lengua Española, significa: Calidad de violento. Acción y efecto de -- violentar, esto es, aplicar medios violentos a cosas -- o personas para vencer su resistencia, se desprende, -- evidentemente, la justificación de esta cortapisa al -- ejercicio del derecho de reunión, por lo que si los integrantes de la asamblea proceden en tal forma, la -- práctica de su derecho dejará de estar protegida por el artículo noveno constitucional y la autoridad podrá, -- incluso con el auxilio de la fuerza pública, disolver -- la reunión de que se trate.

SEPTIMA LIMITACION: AMENAZAS CONTRA UNA AUTORIDAD.

Este requisito para ejercitar el derecho de reunión, se consigna en el segundo párrafo del artículo noveno constitucional y consiste en 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 hiciere uso de amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

Para explicar esta limitación es necesario -- recurrir al derecho penal, en el que la expresión amenaza significa " toda manifestación verbal o escrita o expresada de cualquier manera, directa o encubierta, de causar a una persona un mal de realización posible." (1). En consecuencia, si en la reunión se hiciere uso de amenazas en contra de la autoridad, con los fines que dispone el precepto, resulta incontestable que, ante tal agresión, el grupo puede ser disuelto sin responsabilidad alguna.

Aquí cabe hacernos la siguiente reflexión: -- Las limitaciones de injurias, violencias y amenazas, -- se contraen, como parece, exclusivamente a las reuniones que indica el segundo párrafo del artículo noveno ?

Obviamente que no es así, es decir, el hecho de que el Constituyente de 1917 las haya consagrado expresamente en tales términos, no implica, de ningun-

(1) Raúl Carrancá y Trujillo. Código Penal Anotado. Ob. Cit. p. 534.

na manera, que tengan exclusivamente ése fin, ni tampoco que requieran una interpretación distinta o separada del requisito fijado en el primer párrafo del mismo precepto, consistente en el ineludible carácter pacífico de las reuniones. En otras palabras esta limitación, gramatical y jurídicamente, comprende a aquellas. Con mayor profusión e incuestionablemente, entendemos que una reunión pacífica es aquella en la que no se actualizan o suceden conductas injuriosas, violentas o amenazadoras, de tal suerte que la presencia de éstas, aún innecesarias, se justifica históricamente toda vez que el párrafo en el que se consagran, recordémoslo, fue la aportación del legislador constitucional de Querétaro en pro de la libertad de reunión, y quien lo incluyó en el precepto número nueve para fortalecer su ejercicio y expresar en tal Código Político, una réplica a las autoridades que en esa época habían sido, principalmente, las que con lujo de fuerza disolvían sus asambleas pisoteando impunemente su derecho de reunión.

En consecuencia podemos concluir respecto a tales limitaciones, que las mismas pueden producirse en cualquier reunión y que, al acaecer, se incumple evidentemente con la condición pacífica que requiere aquella para evitar su legal disolución.

OCTAVA LIMITACION: PROHIBICIONES A LOS MINISTROS DE LOS CULTOS.

Esta restricción la establece el artículo 130 de nuestro Código Fundamental en los siguientes términos: "... los ministros de los cultos nunca podrán, en reunión pública o privada constituida en junta, ni en actos del culto o de propaganda religiosa, hacer crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular o en general del gobierno. "

NOVENA LIMITACION: NO PODRAN CELEBRARSE EN LOS TEMPLOS REUNIONES DE CARACTER POLITICO.

Estos impedimentos religiosos, consignados en la norma constitucional precitada, tienen un fundamento histórico pues, como sabemos, nuestro pretérito es prolijo en ejemplos fehacientes de que el clero nacional, con el fin de preservar sus influencias, privilegios e intereses económicos y políticos, en muchas ocasiones provocó enfrentamientos de diversa índole entre los mexicanos, utilizando virtualmente los templos como dice el maestro Burgos, a manera de " ágoras ", para lograr sus siniestros propósitos.

En tal virtud y ciertos de que examinar el tema de la Iglesia y el Estado en México, de inobjetable importancia y cuestionado incluso por connotados juristas, rebasaría los extremos de esta obra, consideramos, por las razones aludidas sobre tales limitaciones, que resulta indiscutible el interés del Constitu-

vente de 1917, de consignarlas para impedir la Ingerencia clerical en los asuntos políticos del país.

Ahora bien, respecto a los impedimentos que afectan a los ministros de los cultos sobre estos temas, nosotros estimamos que fueron elaborados de manera imperfecta, por la Comisión Congresional que formuló el Dictámen aprobado por la Asamblea Constituyente.

Esta opinión particular tiene su fundamento en las siguientes observaciones, a saber, la susodicha Comisión de Constitución, tocante a las indicadas materias, expresó: "... se ha procurado suprimir de un modo absoluto el ejercicio del ministerio de un culto con todos los actos de la vida política de la nación, a fin de que los referidos ministros no puedan hacer -- del poder moral de la creencia el apoyo de una tendencia política. A esto obedecen las prohibiciones y restricciones sobre manifestación de ideas, voto y demás, así como también la referente a las publicaciones periódicas religiosas o simplemente de tendencias marcadas -- en favor de determinada creencia religiosa..." (1).

Atentos a lo anterior, como debemos entender el pensamiento de la Comisión, al proclamar en su sentencia la supresión absoluta respecto al ejercicio --- " del ministerio de un culto con todos los actos de la vida política de la nación" ?

(1) Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. Ob. Cit. T. II. p. 704-705.

La respuesta es evidente, juzgamos, sin temor a equivocarnos, que la finalidad del legislador -- constitucional al que razones no le faltaban fué, según el criterio transcrito, la de separar de manera -- total toda relación entre los ministros del culto y los asuntos políticos, de un modo general, resuelto y terminante, de tal suerte que ni aún de manera individual o aislada, ni en actos cultuales o de propaganda religiosa, pudieran ocuparse de tales temas, pero es el caso que, dada la forma en que está concebido el texto del artículo 130 constitucional sobre dichas cuestiones, e interpretándolo a contrario sensu, los ministros de los cultos si pueden hacer crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular o en general del gobierno, siempre y cuando la censura no se efectúe de la manera que dispone el numeral indicado, o sea en reunión pública o privada constituida en junta, ni en actos del culto o de propaganda religiosa. Consecuentemente y en el mismo sentido, en los templos pueden celebrarse todo tipo de reuniones -- excepto, obviamente, las de naturaleza política.

Con base en la exposición precedente que conforma este apartado, cuyo contenido expresa las limitaciones que nuestra Ley Fundamental impone a todos los individuos de la República, para ejercitar conforme a la ley el derecho que les otorga el artículo noveno del precitado ordenamiento, podemos concluir que, indiscu-

tiblemente, su presencia se justifica social, histórica y jurdicamente, por lo que, cumplimentadas en sus términos al ejercitarse dicha potestad, se alcanza la protección constitucional y se contiene, así, toda posibilidad de que, legalmente, se coarte su libre ejercicio.

En efecto, desde el momento en que las personas ejercitan el derecho consagrado en el artículo noveno constitucional, y cumplen con las restricciones que tal ordenamiento les manda, nadie puede, conforme a la ley, impedir la práctica de dicho derecho, o disolver una reunión integrada conforme a las disposiciones del precepto mencionado y del 130 de nuestra Ley Suprema, que hemos comentado, numerales en los que se determinan los únicos requisitos que deben observar los componentes de un grupo o quienes pretendan ejercer tal potestad, de tal suerte que, constitucionalmente, no se podrá exigir a aquellos, la observancia de mas limitaciones que las ya señaladas.

De esta manera en el contenido de las páginas precedentes, se ha expuesto el análisis del texto del artículo número nueve de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en el que se consagra la libertad de reunión.

La sumisión a los preceptos constitucionales y a las resoluciones que emanaren de cada poder, en el círculo de sus facultades, es la principal garantía del orden público y la única que puede encontrarse para la conservación de las instituciones.

Benito Juárez.

CAPITULO CUARTO.

EL DERECHO DE REUNION EN EL DISTRITO FEDERAL.

1). Los Ordenamientos Legales que regulan su ejercicio: A). El Acuerdo del Departamento del Distrito Federal, del 11 de noviembre de 1929. B). El Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, del 4 de diciembre de 1941. 2). La licencia para ejercer el Derecho de Reunión. A). Su inconstitucionalidad. B). El Orden Público. 3). El Derecho de Reunión y el Juicio de Amparo.

Expuesto en el capítulo precedente el marco jurídico constitucional que tutela el Derecho de Reunión, procederemos ahora al análisis y comentario de las disposiciones administrativas en vigor que, en la Ciudad de México, Distrito Federal, regulan el ejerci

cio del precitado derecho, con el objeto de resolver -- si las mismas satisfacen en sus términos lo dispuesto -- por el artículo noveno de la Constitución Política de -- los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en el que se con-- sagra en favor de todos los individuos el derecho de -- reunirse con sus semejantes.

En este sentido juzgamos oportuno precisar -- que el Derecho de Reunión, consignado en el precepto -- constitucional indicado, surte sus efectos, en la for-- ma que hemos reseñado con antelación y por cuanto a su-- titularidad, ejercicio, limitaciones, etc., en todo el territorio nacional, de tal suerte que, por lo que se refiere a dicha potestad en cada entidad de la Repú-- blica se aplican, por una parte e invariablemente, -- las determinaciones establecidas por la Ley Fundamental de 1917 y por otra, en su caso, las disposiciones ob-- vviamente no contrarias a ésta, que señale la Constitu-- ción Política local u otros ordenamientos de inferior -- jerarquía, como las leyes orgánicas municipales, los -- bandos edilicios de policía y buen gobierno, etc.

Consecuentemente, en la Ciudad de México, -- Distrito Federal, el derecho de reunión se contempla y es afectado jurídicamente, atendiendo a las prescrip-- ciones contenidas en los documentos siguientes: a). El Código Político de 1917, en su artículo nueve (su --- exámen conforma el capítulo preliminar); b). El ---- Acuerdo expedido por el Departamento del Distrito Fede-

ral el 11 de noviembre de 1929 y c). El Reglamento de la Policía Preventiva del Departamento del Distrito, -- Federal, en su artículo nueve, fracción VIII, vigentes en la circunscripción mencionada e Instrumentos -- cuyo estudio, excepto el de la Ley Suprema, realizaremos enseguida en el párrafo que hemos denominado:

1). LOS ORDENAMIENTOS LEGALES QUE REGULAN EL EJERCICIO DEL DERECHO DE REUNION EN EL DISTRITO FEDERAL.

En esta virtud iniciaremos la glosa de los -- mandatos a que se refiere el título de este inciso, advirtiéndolo que en atención a que tales documentos denotan especial similitud, no sólo en cuanto a su carácter administrativo, sino también por lo que toca a las cuestiones esenciales que los colman, como lo son el permiso o licencia previa para celebrar reuniones públicas, la noción del orden público, etc., y con el fin de proceder sistemáticamente al estudio de sus disposiciones, soslayando así repeticiones inútiles, conoceremos, en principio, el contexto de los mismos, para seguidamente proceder al comentario de los temas que -- con ellos se relacionan y que se describen en el sumario de este apartado.

Por tanto, las prescripciones legales que regulan el ejercicio del Derecho de Reunión en la Ciudad de México, Distrito Federal, se contemplan en lo esta

blecido por:

A). EL ACUERDO DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL -
DEL 11 DE NOVIEMBRE DE 1929.

Esta resolución, expedida durante el gobierno del Presidente Emilio Portes Gil en la fecha expresada, señala textualmente lo que sigue:

" ACUERDO POR EL CUAL SE FIJAN LAS REGLAS A QUE DEBERA SUJETARSE LA CELEBRACION DE MANIFESTACIONES, MITINES U OTROS ACTOS PUBLICOS.

Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal. Estados Unidos Mexicanos. Departamento del Distrito Federal. Oficina de Gobernación. Sección de Gobierno.

ACUERDO.

Al C. Secretario General del Departamento del Distrito Federal. Presente.

El señor Presidente de la República se ha servido disponer, que con el fin de hacer efectivas las garantías otorgadas por el artículo sexto de la Constitución General de la República, se norme el criterio de este Departamento en lo relativo a manifestaciones públicas por las siguientes reglas, que se servirá usted dar a conocer a las oficinas correspondientes, ordenar su publicación en el --
Diario Oficial, hacer del conocimiento público por boletines a la prensa y transcripción de dichas reglas a los partidos políticos y organizaciones registradas en este Departamento.

1). No podrán celebrarse simultáneamente ni en un mismo lugar, manifestaciones, mitines u 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 u 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 previniéndoles a todos de las sanciones que se aplicarán a quienes contravengan este Acuerdo.

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

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 un 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 sexto 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.

Atentamente.

México, D. F., a 22 de Octubre de 1929. El Jefe del Departamento del Distrito Federal. - J. M. Puig Casauranc. " (1).

Por consiguiente, el segundo de los documentos anunciados, que se ocupa también de la potestad -- consagrada en el artículo noveno constitucional es:

B). EL REGLAMENTO DE LA POLICIA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL, DEL 4 DE DICIEMBRE DE 1941.

(1) Diario Oficial de la Federación. Noviembre 11 de 1929. p. 7.

Por lo que se refiere al Derecho de Reunión, este ordenamiento, que inició su vigencia durante el gobierno del General Manuel Avila Camacho, en su parte conducente determina:

" Artículo 9. En materia de seguridad y tranquilidad públicas, corresponde a la Policía Preventiva:

Fracción VIII: Evitar que se celebren manifestaciones, mítines u otros actos semejantes, sea cual fuere su finalidad, si los que pretendan llevar a cabo tales actos carecen de la licencia respectiva." (1).

Con base en esta exposición normativa, en la que se puntualiza el contenido de los ordenamientos reguladores del ejercicio del derecho de reunión, y previamente a su análisis, es ineludible percatarnos primeramente que su ámbito territorial de aplicación, el Distrito Federal, se divide actualmente, para los efectos de los documentos transcritos, en dieciséis delegaciones denominadas: Alvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

(1) Reglamentos Sobre Policía y Tránsito del Distrito Federal. Editorial Porrúa, S. A. Cuarta edición. 1976. pp. 141-142.

En consecuencia y dada la naturaleza jurídica de los referidos instrumentos, vinculados al derecho administrativo, es pertinente apuntar que la existencia legal de los mismos se expresa, básicamente, a través de las prescripciones establecidas por la propia Constitución en sus artículos 73, fracción VI, Base - Primera, que dispone la facultad que tiene el Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, - cuyo gobierno estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano que - determine la ley respectiva (en este caso la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal), el 89 -- fracción I, que autoriza al Presidente para promulgar - y ejecutar las leyes que expida el Congreso, proveyen - do en la esfera administrativa a su exacta observancia - y, por último, el 92, al ordenar que los reglamen - tos, decretos y órdenes del Presidente, relativos al - gobierno del Distrito Federal, serán enviados directa - mente por tal funcionario al gobernador de la Ciudad de México.

De esta manera y enterados de la forma en que los precitados instrumentos condicionan el ejercicio -- del Derecho de Reunión, Iniciaremos su comentario ad - virtiendo que el Acuerdo del 11 de noviembre de 1929, - aún cuando fué dictado expresamente con el propósito de hacer efectivas las disposiciones del artículo sexto de la Ley Fundamental, en el que se consagra la libre ma-

nifestación de las ideas, es omiso en cuanto a la regulación de esta potestad, sujetándose literalmente a -- preceptuar la práctica del derecho a cuyo estudio estamos consagrados, a través de reglas a las que, dispone, deberán sujetarse las manifestaciones, mítines u otros actos públicos tutelados por el artículo noveno constitucional, de tal suerte que, al respecto, es factible y apropiado mencionar que junto con la práctica del Derecho de Reunión, es inobjetable y común la ejecución de diversos derechos individuales consignados en la Ley Fundamental, como lo son la susodicha libertad ecldética, el de petición, el de prensa, etc.

Consecuentemente y sin menoscabo de que tales disposiciones hayan sido expedidas para procurar los fines que indican, nosotros juzgamos que si bien es cierto que algunas son justificadas, otras son jurídicamente contrarias al artículo noveno constitucional.

En efecto, y como ejemplo de las primeras, -- en el Acuerdo de 1929, encontramos la primera regla -- que impide la celebración simultánea de reuniones públicas, por grupos antagónicos en un mismo lugar, de tal modo que sólo podrán efectuarse dichos actos, si los grupos en su recorrido no tienen puntos de intersección, lo que denota el propósito, sin duda acertado, de evitar posibles enfrentamientos entre los grupos manifestantes, que pudieran ocasionar riesgos a la integridad física de los componentes del grupo o de terceros; la-

facultad que otorga a la fuerza pública para disolver - manifestaciones o mítines públicos, si se vierten ---- Ideas violatorias del artículo sexto constitucional, o en el caso de que durante su realización se cometan actos delictuosos y no sea posible localizar a los causan tes, o si los directores de la misma tratan de impedir su arresto, o se hacen en alguna forma solidarios con los mismos responsables. Por consiguiente y como prototipo de las segundas, en ambos instrumentos, se consigna como cortapisa al ejercicio del derecho de reu--- nión, la exhibición a la autoridad que lo requiera, -- por parte de los manifestantes, de un aviso o licencia previa para ejercitar sin traba alguna dicha potestad, tutelada por el artículo noveno de la Constitución de - 1917.

Como consecuencia de la exposición anterior - resulta indiscutible, por las razones que adelante des- cribiremos, que el requisito de la licencia para ejer- citar el derecho de reunión y el tema del orden públi- co, constituyen las cuestiones de mas relevante tras- cendencia jurídica incluidas en los precitados instru- mentos, de tal modo que, en este orden de ideas, --- abordaremos con amplitud el estudio de tales materias - en el apartado siguiente:

A). LA LICENCIA PARA EJERCITAR EL DERECHO DE REUNION.

Esta restricción, reiteramos, se encuentra incluida tanto en el Acuerdo de 1929 como en el Reglamento de Policía de 1941; en aquel documento se consigna en su segunda regla al disponer que para la celebración de manifestaciones, mítines u otros actos públicos, deberán los manifestantes dar aviso al titular -- del Departamento del Distrito Federal, con cuarenta y ocho horas de anticipación, remitiéndole el programa -- que vaya a desarrollarse en tales actos, y con el fin de que las autoridades dicten las disposiciones de policía y tránsito que procedan.

Para justificar esta condición el propio instrumento señala que se establece con el propósito de -- que la vigilancia que deba ejercer la autoridad administrativa, en bien del orden público, sea efectiva. -- Asimismo en este documento se dispone que la fuerza pública podrá disolver manifestaciones o mítines públicos, si al ser requeridos los manifestantes no exhiben el acuse de recibo, en conformidad del Departamento, -- del aviso precitado.

Por su parte el Reglamento de Policía de 1941 determina que en asuntos de seguridad y tranquilidad -- públicas, corresponde a la policía preventiva evitar -- la celebración de tales actos, sea cual fuere su finalidad, si los que pretendan llevarlos a cabo carecen -- de la licencia respectiva.

Sobre este particular y por lo que se refiere

a las disposiciones contenidas en el Acuerdo, nosotros percibimos que su texto incide en una franca inconstitucionalidad. En efecto, este ordenamiento establece -- que la fuerza pública podrá disolver manifestaciones o mítines públicos, si sus integrantes no exhiben el acuse de recibo del aviso de referencia. Ahora bien, --- cual es el objeto de la notificación a la autoridad en el caso de la realización de tales actos? Por una parte este instrumento determina su cumplimiento " para -- que la vigilancia que deba ejercer la autoridad en bien del orden público sea efectiva ", y por otra, para -- que " las autoridades dicten las disposiciones de política y tránsito que procedan ".

En este sentido, e independientemente de que en un momento dado pudiera justificarse el aviso previo para verificar dichas acciones, a efecto de que las -- autoridades estuvieran advertidas, y pudieran así con mayor facilidad mantener el orden de la circulación vehicular, y se causaran mínimas molestias a la misma, - considerando, sobre todo actualmente, el excesivo incremento en la Ciudad de vehículos de locomoción terrestre, juzgamos ostensible la ilegalidad de este documento toda vez que ni el orden público, ni el eventual -- desquiciamiento del tráfico metropolitano, ni el fortuito perjuicio comercial, motivados por el ejercicio del derecho de reunión, son razones jurídicas, sociales o políticas valederas, para imponer el requisito -

del aviso o licencia previa para la libre práctica de -
 tan importante potestad, contrariando tal condición el
 espíritu y la letra de los mandatos consagrados en el -
 artículo noveno de nuestra Ley Suprema, precepto en el
 que, junto con el 130, se consignan las únicas limita-
 ciones que los individuos deben observar para proceder-
 a la ejecución de su derecho de reunirse pacíficamente-
 con sus semejantes con un objeto lícito.

A mayor abundamiento, este Acuerdo también -
 resulta ilegítimo, y por lo mismo hace nugatorio el li-
 bre ejercicio del derecho de reunión, al prescribir, -
 sin apoyo jurídico que lo sustente, que la fuerza pú-
 blica esta facultada para disolver manifestaciones o --
 mítines, si los componentes del grupo no exhiben el co-
 rrespondiente acuse de recibo del aviso mencionado.

Finalmente y ciertos de que las cuestiones --
 mas importantes y trascendentes tratadas en el Acuerdo,
 lo constituyen el aviso previo y el tema relacionado --
 con el orden público, sólo nos resta anunciar, y con-
 ello concluimos estas observaciones generales de su tex-
 to, que en la regla número tres determina la solución-
 para el caso de que se dirigieran al jefe del Departam-
 ento, varios avisos para reuniones en un mismo día, y
 por último la regla número cuatro, que se limita a se-
 ñalar los casos en que la fuerza pública está facultada
 para disolver reuniones.

Por consiguiente y concebida la idea de la in-

constitucionalidad como la ausencia de conformidad con lo establecido por la Ley Suprema, característica en que incurre el Acuerdo de 1929, séanos permitido establecer, en obvio de repeticiones innecesarias, que -- las reflexiones precedentes, expresadas con motivo del aviso previo para ejercitar el derecho de reunión, tam bién es correcto aplicarlas al Reglamento de Policía de 1941, del Departamento del Distrito Federal, de tal suerte que reproducidas en sus términos, éste documento dé bese reputar igualmente como inconstitucional en su parte conducente, o sea por lo dispuesto en su artículo nueve, fracción VIII, al acordar que en materia de seguridad y tranquilidad públicas, corresponde a -- tal corporación evitar la celebración de manifestaciones, mítines u otros actos semejantes, sea cual fuere su finalidad, si los que pretendan llevar a cabo tales actos carecen de la licencia respectiva, pues este man dato, conforme a las razones apuntadas, es notoriamente conculcatorio del ejercicio del derecho consagrado en el artículo noveno constitucional.

Precisado el carácter de ilegalidad de que -- adolecen, tanto el Acuerdo de 1929, como el Reglamento de Policía de 1941, al establecer el requisito de la licencia previa para ejercitar el derecho de reunión, estimamos oportuno hacernos la siguiente reflexión: Por qué motivo los autores de tales documentos impusieron -- la limitación de una licencia o aviso previo, para ce-

lebrar manifestaciones, mítines u otros actos semejantes, contraviniendo lo dispuesto por el artículo noveno constitucional? Seguros de que intentar conocer -- las causas de tan evidentes infracciones legales resultaría infructuoso, nos atrevemos a opinar que desde -- luego no fué por ignorancia, sino consecuencia, quizá, de la intención autoritaria de tener un recurso, con -- aparentes visos de legalidad, proclive a impedir en un momento dado la libre práctica del derecho de reunión, -- toda vez que esta potestad, vinculada con la idea del orden público, representa eventualmente un fenómeno -- social de destacada magnitud debido a su especial ca-- suísmo.

Por otra parte y en relación con la licencia o aviso previo para ejercitar el derecho de reunión, es oportuno subrayar que desde el 10 de septiembre de 1846, fecha en la que el insigne Manuel Crescencio Rejón expresó que los mexicanos podían reunirse sin necesitar -- para ello de previo permiso de ningún funcionario público, ha sido proverbial la no inserción, en instrumentos de rango constitucional, de esta limitación sobre la cual diversos juristas mexicanos han comentado que -- nuestra Constitución " reconoce el derecho que tienen -- los hombres para reunirse o asociarse, con cualquier -- objeto lícito, sin que para formar una reunión o asociación, haya de preceder licencia o permiso de la ---

autoridad." (1).

En el mismo sentido y con impar precisión se pronuncia el jurisconsulto Ignacio Burgoa, quien afirma que " la obligación que tienen a su cargo todas las autoridades del país, en el sentido de no coartar el derecho de asociación y de reunión pacífica, así como de no disolver ninguna asamblea o reunión conforme a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 9 constitucional, emana directamente de este precepto. En consecuencia, el ejercicio del derecho público subjetivo correspondiente, no debe estar condicionado a ningún requisito cuya satisfacción quede al arbitrio o criterio de la autoridad. En otras palabras todo gobernado puede, con apoyo en la disposición constitucional que comentamos, reunirse con sus semejantes o celebrar con ellos una asamblea para hacer una petición o para protestar contra algún acto autoritario, sin que dicha potestad se sujete a condición alguna. Por ende, la exigencia de un permiso o licencia para efectuar una reunión o asamblea tendiente a dichos objetivos, es notoriamente conculcatoria del artículo 9, puesto que significa coartar el derecho público subjetivo mencionado, toda vez que la expedición de tal permiso o licencia depende del criterio del órgano estatal que lo deba emi--

(1) José María Lozano. Tratado de los Derechos -- del Hombre. Imprenta del Comercio, de Dublín -- y Compañía. México, 1876. p. 43.

tir. Ello importa evidentemente la nugatoriedad del -- consabido derecho, al someterse su ejercicio al arbi-- trario autoritario. Ahora bien, si ya en una asamblea o reunión, es decir, una vez ejercitado el aludido derecho, se profieren injurias contra una autoridad o se -- registran violencias y se lanzan amenazas contra ella -- para intimidarla, u obligarla a resolver en el sentido que se desee, dicha asamblea o reunión puede ser di-- suelta, inclusive mediante la intervención de la fuer-- za pública. Pero una cosa es sujetar la celebración de la asamblea o reunión a un permiso previo y sine qua -- non (lo que es inconstitucional), y otra disolverla -- en los términos anotados, mismos que lógicamente no -- pueden juzgarse a priori, ya que se traducen en fenómenos que por necesidad acaecen o pueden acaecer, durante el desarrollo de la asamblea o reunión de que se trate. " (1).

Estas consideraciones del maestro Ignacio Burgoa, expresadas en la quinta edición de su libro " Las Garantías Individuales ", editado en el año de 1968, -- fueron ampliadas por el mismo autor en la siguiente publicación de su obra tirada en 1970, en la que además -- de reproducir el criterio apuntado, declaró: " sin em

(1) Ignacio Burgoa. Las Garantías Individuales. -- Editorial Porrúa, S. A. Quinta edición, --- México, 1968. p. 381.

bargo, no debemos dejar de reconocer que el ejercicio del derecho público subjetivo de libertad de reunión, - traducido comúnmente en la celebración de mítines y en la realización de manifestaciones públicas, está sujeto a las circunstancias políticas variables que en un momento determinado existan dentro de la vida del Estado. Atendiendo a ellas y con vista a prevenir los desórdenes y trastornos a la paz pública que dichos actos puedan provocar o entrañar, se suele supeditar el desempeño de tal derecho a un permiso gubernativo previo, - cuya denegación u otorgamiento quedan sometidos a las autoridades administrativas a quienes incumbe velar por el mantenimiento del orden público. Tomando en cuenta las condiciones que prevalezcan en una situación ambiental fáctica determinada y en prosecución de la finalidad apuntada, el citado permiso puede concederse o negarse, prejuzgándose si los mítines y las manifestaciones tienden o no a la alteración de la paz pública, es decir, en el caso de nuestro artículo 9 constitucional, si en dichos actos o mediante ellos se profieren injurias contra ciertas autoridades o se hace uso de violencia o amenazas para intimidarlas y obligarlas a resolver en el sentido que se desee. Ya hemos aseverado que en puridad constitucional no se debe exigir ninguna licencia previa para la celebración de toda clase de reuniones privadas o públicas y que únicamente cuando durante la realización de estas últimas se registren

los hechos apuntados, las autoridades están facultadas para disolverlas. Ahora bien, la disolución de grupos que se reúnen públicamente en cualquiera de los dos actos mencionados se ejerce por las autoridades policíacas acudiendo inclusive, según el caso, a la fuerza pública, cuyo empleo generalmente provoca reacciones de resistencia violenta. Para evitar este enfrentamiento cruento se acostumbra someter, como ya afirmamos, el ejercicio del derecho de reunión pública a la expedición del permiso respectivo, lo cual, aunque pugne con la ortodoxia del artículo 9o. de la Constitución, se justifica desde el punto de vista de la realidad táctica, pues no debe olvidarse que el desempeño de tal derecho está íntimamente vinculado a la tranquilidad social, máxime cuando la realización de mítines y manifestaciones masivas obedezca al propósito de alterarla por parte de individuos o grupos contrarios al gobierno establecido. " (1).

Nosotros no compartimos este último criterio del maestro Ignacio Burgos. Sostenemos la idea del respeto irrestricto a nuestra Ley Fundamental, y si bien es cierto que no nos apartamos de aceptar la eventual existencia de las " circunstancias políticas " que menciona, en todo caso deberá estarse a las disposiciones de los artículos noveno y 130 constitucionales y a su

(1) Ignacio Burgos. Las Garantías Individuales. - Editorial Porrúa, S. A. Sexta edición. México, 1970. pp. 395-396.

correcta y debida interpretación y aplicación, sin perjuicio de que, juzgamos, no creemos que con el sólo permiso o licencia sea posible evitar tales conductas que, incluso en los términos que plantea, son no sólo aún inexistentes sino en todo caso evidentemente delictuosas, y por consiguiente, están fuera del ámbito -- protector del artículo noveno constitucional.

En consecuencia y con base en las anteriores consideraciones, podemos concluir que de las mismas se desprende la improcedencia jurídica, y por tanto el carácter inconstitucional del requisito previo calificado como aviso, permiso o licencia para ejercitar sin freno el Derecho de Reunión, " potestad cuyos alcances, afirma Sebastián Soler, y la mayor o menor amplitud con que se le reconoce, son situaciones que marcan muy claramente el grado de sinceridad democrática y liberal de una sociedad y de un gobierno pues, agrega -- este jurista, cuando mas dudosa es la base de apoyo de un gobierno, mas necesario se hace para él la restricción de ése derecho y mas inclinado se muestra a hacer diferencias, pretextando que las reuniones pueden tener caracteres ilícitos, para inmiscuirse en todas las reuniones y vigilar a los ciudadanos. Podría afirmarse sin temor a errar, concluye este autor argentino, que en la medida en que el derecho de reunión es gozado por los ciudadanos, constituye el mas fiel barómetro para-

verificar el grado de democracia de un pueblo." (1).

De esta guisa procederemos ahora, in extenso, al exámen de la ilegitimidad de que adolecen los ordenamientos mencionados, a través del siguiente párrafo:

A). LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LICENCIA PREVIA PARA EJERCITAR EL DERECHO DE REUNION.

Ya apuntamos algunas consideraciones generales relacionadas con este inciso. Así, esencialmente anunciamos que la condición del permiso previo para ejercer el derecho de reunión, que imponen tanto el Acuerdo de 1929 como el Reglamento de 1941, debía reputarse inconstitucional, toda vez que dicho requisito contrariaba lo dispuesto por el artículo noveno de la Ley Suprema.

Por consiguiente y ciertos de que determinados tópicos jurídicos confirman tal aseveración, con este fin procederemos a comentarlos someramente, incluyendo en nuestro exámen el criterio que sobre tales materias sustenta nuestro máximo tribunal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De esta manera y por lo que se refiere al Re-

(1) Sebastián Soler. Derecho Penal Argentino. Tipográfica Editora Argentina. Tercera reimpresión. B. Aires, 1956. T. IV. p. 165.

glamento de Policía del Departamento del Distrito Federal de 1941, estimamos apropiado inicialmente, indicar que su existencia legal se origina en el artículo 89, fracción I de la Constitución de 1917, al disponer este precepto que es facultad del Presidente de la República promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, y que doctrinalmente tal categoría de Instrumentos se define como " el conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, en virtud de facultades que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo. " (1). En este sentido el maestro Gabino Fraga expresa que el reglamento " es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal, que expide el poder ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el poder legislativo. " (2).

Así pues, en dicho precepto contemplamos la facultad reglamentaria del Presidente de la República,

(1) Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. - Editorial Porrúa, S. A. T. I. Octava edición. México, 1977. p. 187.

(2) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. 16a. edición. México, 1975 p. 104.

titular del Poder Ejecutivo que, conforme a la jurisprudencia de nuestro máximo Tribunal,

" tiene facultades constitucionales para reglamentar las leyes cuya aplicación le está encomendada. " (1).

Este es en términos generales el criterio que la doctrina y la jurisprudencia nacionales sostienen sobre la facultad reglamentaria y los instrumentos que ésta crea. De esta manera y para los efectos del tema que nos ocupa, resulta fundamental subrayar la característica más importante y que de modo imprescindible posee todo reglamento: la subordinación a la ley.

En efecto, esta sumisión, dice el maestro - Felipe Tena Ramírez, " se debe a que el reglamento persigue la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle las normas contenidas en la ley. No puede pues, el reglamento, ni exceder el alcance de la ley ni tampoco contrariarla, sino que debe respetar la en su letra y en su espíritu. El reglamento, afirma, es a la ley lo que la ley es a la Constitución, -- por cuanto la validez de aquel debe estimarse según su conformidad con la ley. " (2).

-
- (1) Semanario Judicial de la Federación. Quinta - época. Tesis jurisprudencial número 890.
 (2) Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional.- Editorial Porrúa, S. A. 14a. edición. México, 1976. p. 495.

Al respecto el jurista francés Marcel Waline expresa, que las manifestaciones de subordinación de la autoridad reglamentaria al legislador estriban, entre otras, " en la obligación de respetar las leyes en su letra y en su espíritu y en la imposibilidad que tiene la autoridad administrativa de tomar la iniciativa para disminuir, por un reglamento, la libertad de los ciudadanos, si el legislador no ha planteado, al menos, el principio de tal determinación. " (1).

Por su parte, el maestro Andrés Serra Rojas afirma que el reglamento está subordinado a la ley y en ningún caso puede prevalecer sobre aquella, y agrega que la conformidad del reglamento con la ley debe siempre mantenerse. Sobre este particular la Suprema Corte ha establecido que,

" El reglamento no debe tener otras cargas, - restricciones, limitaciones o modalidades, que las establecidas en la ley y de conformidad con la Constitución. " (2).

En este orden de ideas el jurista mexicano -- Mariano Coronado apunta que " para la ejecución de las leyes necesita el Presidente expedir reglamentos y dic-

(1) Marcel Waline. Droit Administratif. Editions Sirey. Paris, 1963. 9e. édition. p. 124.

(2) S. C. Exp. B/329. 7/109. Dir. Gral. Gob. --- T. XXI. p. 42. Sexta época. Segunda Sala.

tar disposiciones y órdenes. El reglamento difiere de la ley en que ésta establece principios, y aquel los desarrolla; ésta es perpetua, aquel varía según las circunstancias; ésta manda, aquel obedece. El reglamento, por tanto, no puede usurpar el dominio de la ley, imponiendo penas, creando impuestos, organizando los poderes públicos, etc. Se limita a desenvolver los principios de la ley, a fijar los pormenores que rectamente se derivan de sus preceptos. En suma, el Presidente, como jefe supremo de la administración federal, dispone y resuelve lo conveniente para el buen despacho de ella. Por de contado se entiende que los reglamentos y demás disposiciones del Ejecutivo no han de contrariar la ley, puesto que tiene que proveer a su exacta observancia." (1).

De estas consideraciones, expresadas por la doctrina y la jurisprudencia del país, colegimos la inconstitucionalidad del Reglamento de Policía de 1941, es decir, ciertos de que la Corte ha establecido que,-

" el reglamento inconstitucional es aquel que contraría algún mandato de la Constitución, o que en general no se apoya en un texto legal " (2), y que

-
- (1) Mariano Coronado. Elementos de Derecho Constitucional. Tipográfica de Luis Pérez Verdía. -- Guadalajara, Jal., 1887. pp. 140-141.
- (2) Semanario Judicial de la Federación. Amparo contra reglamentos. Sexta época. Segunda Sala. T. V. pp. 194-199.

" si bien es verdad que el acto de la expedición de un reglamento se basa en la trac-
ción 1 del artículo 89 constitucional, ello
no quiere decir, que los reglamentos que
se expidan no deberán ceñirse a la Constitu-
ción Federal " (1),

resulta incuestionable tal calificación al observar que ese ordenamiento, por una parte, se excede del alcan-
ce de la ley que le da origen, en este caso la Ley Or-
gánica del Departamento del Distrito Federal, y por --
otra, al incluir en su texto una limitación no estable-
cida en la ley fundamental para el ejercicio del Dere--
cho de Reunión, entorpece las disposiciones del precep-
to número nueve de la Constitución General de la Repu--
blica.

Consecuentemente nos referiremos ahora al se-
gundo de los documentos administrativos que regulan el
derecho de reunión: El Acuerdo del Departamento del --
Distrito Federal, del 11 de noviembre de 1929.

Al respecto es oportuno señalar, en principl--
pio, que doctrinalmente esta clase de instrumentos re-
ciben indistintamente la denominación de Acuerdos o Cir-
culares. De este modo el maestro Miguel Acosta Romero-
afirma que el Acuerdo Administrativo " es la decisión-
de un órgano superior en asuntos de su competencia, --
que se hace saber al interior generalmente por escri--

(1) Semanario Judicial de la Federación. Quinta -
época. Tomo 72. p. 5954.

to." (1). Se llama circular, anota el maestro Andrés Serra Rojas, " una comunicación dirigida por una autoridad superior a una inferior sobre el mismo tema y con el mismo propósito." (2).

En esta virtud y sin perjuicio de las características propias de este tipo de instrumentos, estimamos oportuno plantearnos la siguiente interrogante: Es el Acuerdo de 1929, en estricto derecho, un reglamento? Creemos que la respuesta es afirmativa y que esta opinión se apoya en los criterios de la doctrina y la jurisprudencia apuntados con antelación, no sólo por cuanto a su definición, sino también por lo que se refiere a su carácter de inconstitucional, de tal suerte que, visto su contenido podemos anotar que efectivamente el mencionado ordenamiento es un conjunto de normas administrativas, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, acentuándose su ilegalidad en el hecho de que su emisión no es el resultado de una facultad constitucional y en el dato de su notoria falta de subordinación a la ley, pues como acertadamente lo señala el jurisconsulto Felipe Tena Ramírez, " admitido ya que la facultad reglamentaria debe entenderse a la luz de la última parte de la fracción I del 89, hay

(1) Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. Textos Universitarios. -- UNAM. 1975. p. 218.

(2) Andrés Serra Rojas. Ob. Cit. T. I. p. 205.

que convenir en que los reglamentos expedidos por el -- Ejecutivo tienen que referirse únicamente a leyes del -- Congreso de la Unión, que son las que expresamente men- ciona dicha fracción. La facultad reglamentaria del -- Ejecutivo no puede tener por objeto, en esa virtud, -- preceptos de la Constitución, pues la reglamentación - de éstos incumbe a las leyes reglamentarias u orgánicas de la Constitución, que por ser leyes deben ser expe- didas por el Congreso. Tampoco puede ejercitarse la fa- cultad reglamentaria independientemente de toda ley, ya que lo característico del reglamento es su subordina- ción a la ley. " (1), exceptuándose los reglamentos - autónomos.

Por otra parte creemos que robustece nuestro juicio la consideración doctrinal predominante, en el sentido de que las circulares " pueden tener alcances - jurídicos, revistiendo la forma de un reglamento. " -- (2). Así, y sin perjuicio de que este instrumento - haya sido debidamente publicado en el Diario Oficial de su fecha, y conforme a los mandatos de los artículos - 3o. y 4o. del Código Civil vigente, advertimos su ile- gitimidad no sólo por lo que se refiere a las restric- ciones que impone al ejercicio del derecho de reunión, - sino también por lo que toca a la ausencia de sujeción-

(1) Felipe Tena Ramírez. Ob. Cit. p. 495.

(2) Andrés Serra Rojas. Ob. Cit. T. I. p. 206.

a la ley y la franca agresión autoritaria a la prohibición de regular preceptos constitucionales sin tener el antecedente de aquella.

A mayor abundamiento y finalmente, es menester señalar que el artículo nueve constitucional, en el que como sabemos se consagra el derecho de reunión con el carácter de garantía individual, otorgada por la norma fundamental a todos los individuos, participa del principio de supremacía constitucional (consignado en el artículo 133 de la Ley Suprema) en cuanto que -- tiene prevalencia sobre cualquier norma o ley secundaria que se le contraponga, y primacía de aplicación sobre la misma, por lo que las autoridades todas deben observarla preferentemente a cualquier disposición ordinaria. En tal virtud resulta obvio el carácter inconstitucional (literalmente este vocablo significa: la oposición de una ley, de un decreto o de un acto a los preceptos de la Constitución) del Acuerdo de 1929 y -- del Reglamento de Policía de 1941, ordenamientos que, sin apoyo jurídico que lo justifique, imponen, para ejercitar el derecho de reunión, otros requisitos no establecidos por la Constitución, en perjuicio de todos los individuos titulares de dicha potestad.

Por todo lo anterior juzgamos apropiado, en obvio de repeticiones innecesarias, tener por reproducidos los conceptos vertidos por la doctrina y la jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad del Reglamento-

de 1941, mismos que, de manera inobjetable, son aplicables al Acuerdo de 1929.

En esta virtud procederemos ahora al análisis jurídico y doctrinal de la cuestión que, según el texto de estos ordenamientos, justifica la procedencia -- del permiso o licencia previa para ejercitar el derecho de reunión y que estriba en:

B). EL ORDEN PUBLICO.

En la Ciudad de México, sabemos que además -- de la Ley Suprema se refieren expresamente al Derecho -- de Reunión, el Acuerdo de 1929 y el Reglamento de Policía de 1941. En aquel, se señala que en bien del orden público, para celebrar manifestaciones, mítines u otros actos públicos se requiere dar aviso al Jefe del Departamento del Distrito Federal, previo a la celebración de tales actos, advirtiéndole que en caso de no obtener el permiso, la fuerza pública está facultada --- para disolver la reunión. A su vez, el Reglamento determina que por razones de seguridad y tranquilidad públicas, las autoridades policiales impedirán la realización de tales actos si se carece de la licencia respectiva.

Es pues la manutención del orden público lo -- que ocasiona el requisito autoritario de la licencia --

preliminar, para ejercitar sin freno el derecho de reunión.

Por lo que se refiere a este tema y con el propósito de explicar su relevancia, que se desprende de su inclusión en la propia Ley Fundamental en su artículo noveno (que aún cuando no lo menciona expresamente, si lo hacen los ordenamientos secundarios que regulan la práctica del derecho que nos ocupa), en su artículo sexto (que consagra la libre manifestación de las ideas), en el séptimo (que se refiere a la libertad de prensa), preceptos en los que aparece con el carácter de limitación al ejercicio de ambas libertades, en el artículo veinte (donde se determina que será un jurado el competente para conocer de los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público), y por último en el artículo veintinueve (en el que se considera su perturbación como requisito para la procedencia de la suspensión de garantías), -- habremos de dar respuesta a las siguientes interrogantes: Cual es el significado de la expresión Orden Público ? De que manera se perturba el Orden Público ?

Al respecto es oportuno advertir, inicialmente, que la legislación mexicana, su doctrina y aún -- nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, han -- sido omisas en expresar una definición sobre el orden público, que nos permita conocer en forma cabal su sentido jurídico y ello obedece a que, según el pensamien

to del maestro Ignacio Burgoa, " parece ser que el orden público es un enigma indescifrable, una incógnita que difícilmente puede despejarse con propensión de generalidad y el sólo intento ya no digamos de definirlo, sino de describirlo con un criterio uniforme, valadero para todos los casos concretos en que suele debatirse, se ha visto abandonado con el ominoso sello del fracaso apenas se ha pretendido iniciar. " (1).

Ahora bien, cual es el sentido literal de la locución orden público ? El diccionario establece que el vocablo orden expresa: colocación de las cosas en el lugar que les corresponde, concierto, buena disposición de las cosas entre sí, y que la palabra público enuncia: lo que es perteneciente al pueblo, lo común del pueblo o Ciudad. Atentos a lo anterior, concebimos en principio el orden público como la ordenación solidaria del pueblo, elemento del Estado, que se revela, juzgamos, a través de la estructura u organización jurídico política que regula su existencia social.

Consecuentemente podemos señalar que la idea del orden público ha motivado, principalmente en el extranjero, diversas opiniones doctrinales que adelantaremos con el fin de normar nuestro criterio sobre tan interesante materia que, por lo que toca a nuestro

(1) Ignacio Burgoa. Dos Estudios Jurídicos. Editorial Porrúa, S. A. México, 1953. p. 58.

país, provocó incluso inquietudes en el seno del Congreso Constituyente de 1857, en el que al discutirse la libertad de expresión de las ideas, fué considerada por el diputado Antonio de la Barrera como "demasiado vaga", al consignarse su ataque como restricción a dicha libertad, y discutida por el diputado Francisco Zárco quien al intervenir en la polémica sobre la libertad de imprenta, limitada en caso de perturbar el orden público, expresó en su discurso respecto a éste que "... la paz pública es lo mismo que el orden público; el orden público es una frase que inspira horror; el orden público reinaba en este país cuando lo oprimían Santana y los conservadores, cuando el orden público consistía en destierros y en proscripciones; el orden público se restablecía en México, cuando el ministro Alamán empapaba sus manos en la sangre del ilustre y esforzado Guerrero; el orden público es a menudo la muerte y la degradación de los pueblos, es el reino tranquilo de todas las tiranías; y como 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 exámen de una ley compromete el orden público; el reclamo de reformas sociales, decía, amenaza el orden público; la petición de reformas a una Constitución, pone en peligro el orden público. Este orden público, afirmaba Zárco, es deleznable y quebradizo y

llega a destruir la libertad de prensa y con ella todas las libertades." (1).

Este fué el pensamiento que campó en el Congreso Constituyente de 1857 sobre el orden público, y aún cuando las opiniones mencionadas no se refirieron - específicamente al derecho consagrado en el artículo no veno constitucional, el criterio jurídico de las mismas estimamos que lo comprende y lo hace aplicable también a la potestad consagrada en este numeral. De esta manera y por cuanto a la opinión vertida por Zarco, --- creemos que su intención fué la de hacer notar que en - nombre del orden público habfa sido frecuente, en el - pretérito, atentar contra el libre ejercicio de las li bertades individuales.

Por cuanto a la asamblea Legislativa Constitu- cional de 1917, no obstante que en diversos preceptos- del Código Político que creó se refiere al orden públi- co, prescindió de cuestionar tal materia sobre la que- el diputado Enrique Colunga, en la discusión del artí- culo noveno, afirmó que su alteración implicaba la co- misión de hechos delictuosos, tales como " tumulto, -- asonada o motín ". Sobre este particular nosotros opi- namos que a pesar de que este legislador tampoco se ocu- pó de dilucidar el significado de tal idea, detectó --

(1) Francisco Zarco. Historia del Congreso Consti- tuyente 1856-1857. Edición de El Colegio de - México. 1956. pp. 528-529.

su existencia y el marco jurídico en el que, a nuestro juicio y ocasionalmente, opera el orden público enlazado con el ejercicio del derecho de reunión.

En este orden de ideas nuestro máximo Tribunal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo se ha ocupado en una ocasión del tema del orden público, y ello relacionándolo con la Ley de Imprenta en la ejecutoria que textualmente dice:

" ORDEN PUBLICO, ATAQUES AL CON MOTIVO DE -- PROPAGANDA POLITICA. La Ley de Imprenta de 1917, en el inciso I de su artículo 3o., - define lo que debe entenderse por ataques - al orden público y considera que toda manifestación maliciosa, hecha públicamente -- por medio de discursos o de la imprenta, -- que tenga por objeto desprestigiar, ridiculizar o destruir las instituciones fundamentales del país, trastornan el orden público, por lo que el formar parte de una manifestación de carácter comunista, llevando cartelones con inscripciones alusivas tendientes a propagar la doctrina soviética; - pronunciar discursos exaltando esas ideas y denominar funcionario fascista al Presidente de la República, lanzando mueras en su contra, para exteriorizar la inconformidad de los manifestantes con el sistema de gobierno atacado, no constituye propiamente un conjunto de actos que trastornen el orden público, ya que tienen por objeto principal hacer prosélitos y atraer adeptos a la doctrina soviética. " (1).

Este es en términos generales el criterio ---

(1) Semanario Judicial de la Federación. Amp. Dir. 4709/931. T. XXXVIII. p. 221.

jurídico que prevalece en nuestro país sobre la idea -- del orden público, cuestión sobre la que, por otra -- parte, es conveniente indicar que su exámen está enfocado atendiendo sólo a su relación con el ejercicio del derecho de reunión, y no en cuanto a las denominadas - normas de orden público, que colman uno de los aspectos del juicio constitucional de garantías, y cuyo tratamiento, in extenso, implicaría rebasar los extremos analíticos de este trabajo, de tal manera que para comprender su disparidad bástenos apuntar someramente que tales leyes constituyen reglas que persiguen fines relativos al interés público o bienestar general, y que se conciben "... teleológicamente orientadas a constituir una situación de ordenación social tal, que no pueda ser alterada por la voluntad unilateral o bilateral de los individuos..." (1), verbigracia, las disposiciones contenidas en el artículo 124 de la Ley de Amparo, las contenidas en el artículo 50. de la Ley Federal del Trabajo, etc., y el orden público aparece entonces -- como "... un status fundamental querido por la comunidad jurídica misma y normativamente determinado, unas veces a través de la función de los órganos representativos de la voluntad formal de aquella (asamblea constituyente, legislatura, órganos administrativos y ju-

(1) Enciclopedia Jurídica OMEBA. Ob. Cit. T. XXI. p. 56.

diciales), y otras veces de un modo consuetudinario." (1).

En esta virtud y por lo que se refiere al pensamiento no nacional sobre el concepto del orden público, el jurista español Vicente Santamaría de Paredes afirma que el orden público es "... una manifestación del orden jurídico; o todavía mejor, la actuación individual y social del orden jurídico establecido, es decir, aplicando el concepto filosófico del orden, que cada elemento social ocupe el lugar y desempeñe la función que la ley natural y positiva le señalen, y, por tanto, que los individuos y los grupos sociales, el gobierno y los gobernados ocupen el lugar que les corresponde y cumplan sus deberes y ejerciten sus derechos con arreglo a las leyes..." (2).

El autor argentino Juan Carlos Smith apunta que el orden público es "... el conjunto de condiciones fundamentales de vida social, instituidas en una comunidad jurídica, las cuales, por afectar centralmente a la organización de ésta, no pueden ser alteradas por la voluntad de los individuos..." (3).

El orden público, dice Baudry Lacantinerie, "... es la organización considerada como imprescindible para el buen funcionamiento general de la sociedad; es

(1) Ibid. p. 56.

(2) Enciclopedia Universal Ilustrada. Espasa Calpe, S. A. Madrid, 1958. T. 40. p. 184.

(3) Enciclopedia Jurídica OMEBA. Ob. Cit. T. XXI p. 56.

la consagración de ideas sociales, políticas y morales que el legislador considera fundamentales..." (1).

Por consiguiente y respecto a esta opinión -- doctrinal, creemos que el parecer que sustentan los ci tados autores extranjeros sobre dicha idea, es uniforme al considerar que el orden público es una forma de vida, un status social establecido y condicionado por la voluntad formal de una comunidad jurídica, en función de su tradición histórica, sus convicciones éticas mas arraigadas, sus costumbres y convencionalismos mas generalizados y sus necesidades y exigencias mas -- sentidas, de tal suerte que, en ése sentido, resulta innegable que la colectividad entera convalida a dicho estado legal como una situación social deseable, al -- conferir eficacia y dar acatamiento a las normas jurdi cas que lo instituyen.

En estos términos concibe la doctrina extranjera el orden público. Al coincidir con tal criterio, opinamos que el mismo no sólo es apropiado sino atnada mente descriptivo, toda vez que de su contenido se des pre nden con claridad las características que integran -- aquella idea y la intención de sus autores de conside-- rarla ligada indisolublemente a la organización institu cional o marco jurídico que regula políticamente a una sociedad determinada. De esta manera y al respecto, --

(1) Enciclopedia Jurídica OMEBA. Ob. Cit. T. XXI. p. 57.

consideramos inconcuso reconocer que el orden público, en el sentido que expresan los juristas precitados debe interpretarse, y esta es nuestra opinión, como la estructura jurídico política de una comunidad, que con su actuación sanciona el estado legal en que vive.

Expuesto así el criterio doctrinal sobre la locución "orden público", y constatada su magnitud al consignarse incluso en nuestro texto constitucional, toca ahora dar respuesta a la segunda cuestión que nos planteamos al inicio de este párrafo, relativa a la manera en que el orden público se perturba. Al respecto creemos apropiado indicar que al ocuparnos de la forma en que se manifiesta y opera dicha idea, lo haremos por una parte, desde el punto de vista de su regulación jurídica en la Ciudad de México, Distrito Federal, listando en principio y cronológicamente los documentos legales que, vigentes en dicha entidad jurídico política, se refieren al orden público o enuncian las causas de su perturbación, y por otra atendiendo a la realidad social, todo ello con el propósito de establecer algunas conclusiones definitivas sobre tal tema.

Así, el panorama instrumental jurídico que se refiere a la noción del orden público y su alteración se contempla en:

a). La Constitución Política de 1917. Por cuanto a nuestra Ley Fundamental, si bien es cierto --

que en su artículo noveno omite mencionar expresamente la idea del orden público, estimamos indiscutible --- que, interpretado a contrario sensu tal precepto, se detectaría su existencia, sin perjuicio de que, como sabemos, aquella se consagre en los ordenamientos que ilegítimamente regulan y limitan el ejercicio del derecho de reunión. En efecto, una reunión no pacífica o en la que se profirieran injurias, o se hiciera uso de violencias o amenazas contra una autoridad para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desea, sin duda estaría agrediendo el orden público, caso en el cual la reunión podría calificarse de ilegal y ser en consecuencia disuelta.

b). La Ley de Imprenta de 1917. Este documento, reglamentario de los artículos sexto y séptimo constitucionales, alude ex profeso a la noción del -- orden público y establece en su artículo tercero que -- el orden o la paz pública se ataca, cuando al ejerci-- tarse los derechos consagrados en aquellos preceptos, -- o sea la libertad eidética y la de prensa, se expre-- sen ideas proclives a procurar la comisión de conduc-- tas ilícitas consagradas en el Código Penal, tales -- como la rebelión, la sedición, el motín, etc.

c). El Acuerdo del Departamento del Distrito Federal, del 11 de noviembre de 1929. Enterados -

de su texto recordemos que este documento señala que, -
 " en bien del orden público ", deberá darse aviso pre-
 vio al titular de dicha dependencia, si se pretende --
 celebrar manifestaciones, mítines u otros actos públi-
 cos, advirtiéndole que de no hacerlo la fuerza pública -
 podrá disolver la reunión de que se trate.

d). El Código Penal de 1931. En el ámbito -
 de la legislación punitiva también se menciona la no--
 ción del orden público. Así, del texto de los precep-
 tos que a él se refieren, advertimos su presencia y su
 inobjetable relación con las disposiciones del artículo
 noveno constitucional. En efecto, resulta indudable -
 la perturbación del orden público cuando se incurra en
 la comisión de los siguientes ilícitos:

Sedición.

Artículo 130. " Se aplicará la pena de seis-
 meses a ocho años de prisión y multa hasta de
 diez mil pesos, a los que en forma tumultua-
 ria, sin uso de armas, resistan o ataquen -
 a la autoridad, para impedir el libre ejerci-
 cio de sus funciones, con alguna de las fina-
 lidades a que se refiere el artículo 132. "

Motín.

Artículo 131. " Se aplicará la pena de seis-
 meses a siete años de prisión y multa hasta -
 de cinco mil pesos, a quienes para hacer uso
 de un derecho o pretextando su ejercicio, o
 para evitar el cumplimiento de una ley, se -
 reúnan tumultuariamente y perturben el orden
 público, con empleo de violencia en las per-
 sonas o sobre las cosas, o amenacen a la au-

toridad para intimidarla u obligarla a tomar alguna determinación. "

Rebelión.

Artículo 132. " Se aplicará la pena de dos a veinte años de prisión y multa de cinco mil a cincuenta mil pesos a los que, no siendo militares en ejercicio, con violencia y uso de armas traten de: I). Abolir o reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; II). Reformar, destruir o impedir la integración de las instituciones constitucionales de la Federación, o su libre ejercicio, y III). Separar o impedir el desempeño de su cargo a alguno de los altos funcionarios de la Federación mencionados en el artículo segundo de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos funcionarios de los Estados. " (1).

En esta virtud y ciertos de que obviamente -- estas infracciones, consideradas por la Ley Penal como delitos políticos, no son tuteladas por las disposiciones del noveno constitucional, juzgamos que constituyen el extremo en cuanto a la perturbación del orden público, es decir, en este caso alterarlo se traduce en la comisión de conductas delictuosas sancionadas por la Ley Penal.

En este orden de ideas la Suprema Corte de -- Justicia, en una interesante tesis relacionada con el delito de sedición, alude al derecho de reunión y al -

(1) Código Penal para el Distrito Federal. Ob. -- Cit. pp. 44-45.

orden público en los siguientes términos:

SEDICION. " Para la existencia de esta infracción penal, se requiere que un grupo de individuos, reunidos en forma tumultuosa, pero sin armas, resistan a la autoridad o la ataquen para impedirle el libre ejercicio de sus funciones, con el propósito de reformar la Constitución Política de la República o las instituciones que de ella emanen, o bien, -- separar de sus cargos a altos funcionarios de la Federación; y para que quede comprobado -- el referido delito es preciso que se hayan -- reunido todos los elementos que lo integran y como la confesión de los inculpados sólo hace prueba plena, cuando ha sido comprobada la existencia del delito de que se trata, es -- preciso descartar, para la comprobación de dicha infracción penal, la confesión de los inculcados. Una manifestación de carácter -- político o sectario, que produzca alboroto o confusión y que traiga como consecuencia agitación o perturbación en la sociedad, debe -- ser considerada como una reunión tumultuosa, pero, en lo general, las reuniones públicas de personas, por numerosas que sean y con objeto de manifestar ideas sociales o políticas o para protestar contra actos del gobierno, o reprobar determinada gestión administrativa o contrariar la política social o económica del poder público, no son delictuosas mientras -- sean pacíficas y no se profieran injurias contra las autoridades atacadas por los manifestantes, o se hagan actos de violencia o amenazas en contra de las propias autoridades, -- pues no existe el elemento de reunión tumultuosa en el sentido que jurídicamente debe -- tener para no ahogar las libertades públicas. Las injurias, violencias y amenazas deben entenderse, para el efecto de la aplicación de la ley penal, que sean de una gran magnitud, que amaguen de destrucción el orden público -- establecido y provoquen conmociones sociales -- que, por su persistencia y gravedad, alteren la tranquilidad de la conciencia social, -- pero el alboroto, las expresiones ruidosas, -- ásperas o groseras, en tanto que no alcancen la magnitud y gravedad referidas, deben ser miradas con tolerancia y respetados los manifestantes porque, de otro modo, cualquier -- reunión pública, casi siempre ruidosa y ar-- diente, podría ser tomada como sedición, con

destrimento de las libertades ciudadanas en -- que se finca la democracia y se inspira la natural evolución de las sociedades. " (1).

e). El Reglamento de Policía del Departamento del Distrito Federal, del 4 de diciembre de 1941. - Reiteramos que su contenido dispone que por razones de " seguridad y tranquilidad pública " (consecuencia del orden público) corresponde a la policía preventiva evitar la celebración de manifestaciones, mítines u otros actos semejantes, si los que pretendan llevarlos a cabo carecen de la licencia respectiva.

f). El Reglamento de Faltas de Policía en el Distrito Federal, del 11 de julio de 1970. Este ordenamiento se refiere al orden público y proclama incluir en su texto los valores protegidos por éste, mismos -- que, expresa, son agredidos por las faltas de policía. Así, en su exposición de motivos señala que --- " una de las funciones de la administración pública es el aseguramiento del orden público y la garantía de la integridad de las personas dentro del mismo... para obtener dicho aseguramiento y garantía, se requiere ineludiblemente la regulación de ciertas actividades de la población para la protección del orden e integridad men

(1) Seminario Judicial de la Federación. Amp. --- Dir. 4709/931. T. XXXVIII. p. 221.

cionados... determinadas trasgresiones al orden público y algunos ataques a la integridad física y moral de las personas, que se llevan a cabo por un individuo o un grupo, con proyecciones a las vías y lugares públicos, es lo que constituye la falta de policía, cuya ejecución impide y en su caso persigue la policía preventiva, correspondiendo la facultad sancionadora a los jueces calificadores... con el señalamiento de las faltas de policía se trata de prevenir la alteración o el peligro en que se pone al orden público, incluyendo en ello aquel presupuesto que requieren los individuos como miembros de una colectividad, para lograr una vida pacífica en común que les permita desarrollar normalmente sus actividades... las sanciones administrativas previstas para las faltas de policía, se aplican como protección a los valores consistentes en el mantenimiento del orden público y en el respeto a la integridad de las personas, pero son independientes de las sanciones penales o civiles previstas en las leyes especiales como protección a los derechos subjetivos y a los intereses legítimos de las personas, o a los derechos públicos establecidos en beneficio de la colectividad. " (1).

Igualmente en su artículo primero declara que

(1) Reglamento de Faltas de Policía en el Distrito Federal. Editorial Porrúa, S. A. Cuarta edición. 1976. pp. 121-122.

sus disposiciones son de observancia general, obligatorias en el Distrito Federal, y que sanciona las faltas de policía que alteran o ponen en peligro el orden público; en su artículo segundo manifiesta que constituye una falta de policía la acción u omisión, individual o de grupo, realizada en un lugar público o cuyos efectos se manifiesten en él, y que altere o ponga en peligro el orden público o la integridad de las personas en su seguridad, tranquilidad y propiedades, en los términos del mismo documento, y agregue que son lugares públicos todo espacio de uso común y libre tránsito, incluyendo las plazas, los mercados y los jardines, los inmuebles de acceso general tales como centros de espectáculos, diversión o recreo, así como los transportes de servicio público.

Asimismo este ordenamiento establece que en su contenido se precisan los valores protegidos en la esfera del orden público, en lo que se refiere a las faltas administrativas contra la seguridad general (Art. 5o., p. e. disparar armas de fuego para provocar escándalo, causar alarma en espectáculos, detonar cohetes en lugares públicos, etc.), el civismo (Art. 6o., p. e. solicitar servicios policiales invocando hechos falsos, mendigar en lugares públicos, alterar la nomenclatura, etc.), la propiedad pública (Art. 7o., p. e. deteriorar bienes de uso común, utilizar indebidamente los hidrantes públicos, etc.), la salubridad-

(Art. 8o., p. e. arrojar en lugar público animales -- muertos, tirar basura en la vía pública, etc.), el bienestar colectivo (Art. 9o., p. e. la realización de manifestaciones ruidosas en forma tal que produzcan tumulto o grave alteración del orden en un espectáculo o acto público, causar escándalo en lugar público, exigir gratificaciones por la protección de automóviles estacionados en lugar público, etc.), la integridad de las personas en su seguridad, tranquilidad y disfrute de propiedades particulares (Art. 10, p. e. Azuzar animales para que ataquen a una persona, utilizar indebidamente el servicio telefónico, maltratar las fachadas de los inmuebles, etc.), y la integridad moral del individuo y la familia (Art. 11, p. e. Consumir enervantes en lugares públicos, injuriar a las personas que asistan a un espectáculo, asumir en el mismo actitudes obscenas, etc.).

g). La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, del 27 de diciembre de 1978. Finalmente haremos mención de este instrumento que también se refiere al orden público y que en su parte relativa establece lo siguiente:

Artículo 17. " Al Departamento del Distrito Federal corresponde el despacho de los siguientes asuntos en materia de Gobierno:

Fracción X. " Dictar las medidas tendientes a mantener la seguridad y el orden públicos,-

para prevenir la comisión de delitos y proteger a las personas, sus propiedades y derechos.

Fracción XI. " Cuidar de la observancia de -- las disposiciones legales y reglamentarias de policía en el Distrito Federal. " (1).

De esta manera se consagra legalmente la no-- ción del orden público en la Ciudad de México, Distrito Federal. Del contexto de tales ordenamientos estimamos que resulta evidente la singular disparidad de criterios sobre dicha cuestión, lo que confirma la inevitable dificultad de precisar un concepto definitivo y general en tal sentido, de manera que, conforme a lo expuesto, en que momento podrá entonces la autoridad considerar perturbado el orden público ? Creemos que necesariamente deberá atender, según el caso e indistintamente, las disposiciones de los precitados ordenamientos, a través de una correcta evaluación de las -- conductas que entrente, con el fin de no incurrir en -- una posible actuación arbitraria. Por otra parte es -- también importante señalar que de todos ellos, sólo -- dos, el Acuerdo de 1929 y el Reglamento de 1941, adolecen de la Inconstitucionalidad que con antelación --- planteamos.

(1) Diario Oficial de la Federación. 29 de diciembre de 1978. pp. 31-32.

Por consiguiente y sobre esta base jurídica, enseguida iniciaremos un somero análisis de la realidad social con el propósito de estar en condiciones de conocer, en términos generales, como opera la noción del orden público, atendiendo fundamentalmente a lo que dispone nuestra Ley Fundamental y los ordenamientos administrativos precitados.

En esta virtud y toda vez que éstos se refieren al orden público en función de las reuniones que se verifican en la vía pública, conocidas como manifestaciones y mítines, advertimos que en ese derrotero habremos de comprender el examen de la cuestión que comentamos.

En consecuencia debemos apuntar, por una parte, que si bien es cierto que es indiscutible y propio de la autoridad la custodia del orden público, con el fin de que el grupo social se desarrolle en un estado de seguridad y tranquilidad propicio, y tendiente a su perfeccionamiento y bienestar, también lo es que, para lograrlo, aquella no debe fincar su intención en disposiciones que aparte de prejuzgar sobre la idea del orden público, la utilizan indebidamente para imponer a los titulares del derecho de reunión, otros requisitos no consignados en nuestro Código Político.

Ahora bien, independientemente de que los mandatos contenidos en los documentos que consagran la idea que dilucidamos, sean calificados de ilegítimos,

Por consiguiente y sobre esta base jurídica, -enseguida iniciaremos un somero análisis de la realidad social con el propósito de estar en condiciones de conocer, en términos generales, como opera la noción del orden público, atendiendo fundamentalmente a lo que -- dispone nuestra Ley Fundamental y los ordenamientos administrativos precltados.

En esta virtud y toda vez que éstos se refieren al orden público en función de las reuniones que se verifican en la vía pública, conocidas como manifestaciones y mítines, advertimos que en ese derrotero habremos de comprender el exámen de la cuestión que comen-
tamos.

En consecuencia debemos apuntar, por una parte, que si bien es cierto que es indiscutible y propio de la autoridad la custodia del orden público, con el fin de que el grupo social se desarrolle en un estado de seguridad y tranquilidad propicio, y tendiente a su perfeccionamiento y bienestar, también lo es que, para lograrlo, aquella no debe fincar su intención en disposiciones que aparte de prejuzgar sobre la idea del orden público, la utilizen indebidamente para imponer a los titulares del derecho de reunión, otros requisitos no consignados en nuestro Código Político.

Ahora bien, independientemente de que los -- mandatos contenidos en los documentos que consagran la idea que dilucidamos, sean calificados de ilegítimos,-

al contrariar lo dispuesto por el artículo noveno constitucional, y sabedores de que en nuestro país no se ha expresado una definición jurídica ni opiniones doctrinales definitivas que versen sobre dicho tema, cual es entonces el fundamento legal que apoya el criterio de las autoridades ciudadanas para aplicar la noción del orden público, en el momento de producirse una manifestación o un mítin ?

Al respecto estimamos inobjetable que ese discernimiento se sustenta, básicamente y por una parte, en lo dispuesto por los artículos noveno y 130 constitucionales, y en los documentos ordinarios que se reflejan al orden público, y por otra, a nuestro juicio no menos importante pues de ella dependerá, pensamos, la decisión autoritaria sobre si una reunión de las apuntadas perturba o no el orden público, en una correcta evaluación, siempre subjetiva e imparcial, de la manifestación o mítin de que se trate en su relación con las limitaciones que sus componentes están obligados a observar.

En efecto, corroboran la singular trascendencia y necesidad de una moderada apreciación autoritaria, las circunstancias sui generis que ocasionalmente ofrece la realidad al ejercitarse el derecho de reunión, pues en algunos casos esa práctica, cuando se expresa a través de manifestaciones o mítines, reviste singulares características que en un momento dado pue-

den considerarse trastornadoras del orden público o que no satisfacen los requisitos del noveno constitucional, verbigracia, en el momento que en una reunión de las -aludidas, por supuesto con objeto ilícito, algunos de sus componentes profieran injurias o porten carteles --ofensivos contra una autoridad; imaginemos: una reunión para protestar contra el Regente de la Ciudad por la construcción de los ejes viales, la noche del 15 de septiembre en el "zócalo" durante la tradicional ceremonia del "grito", o en el caso de que al cuestionar se asuntos de carácter político participen jóvenes añono ciudadanos, como en 1968, etc., evidentemente que en estricto derecho y con base en una aplicación litteral del precepto mencionado, esas reuniones, sin duda, podrían ser disueltas en nombre del orden público o en la falta de observancia de las limitaciones correspondientes, pero es el caso que de hacerlo, cabría la posibilidad de que tal decisión fuera contraproducente, toda vez que al disolverlas, se incidiría, quizá, en un enfrentamiento de impredecibles consecuencias entre la autoridad y los manifestantes.

Por esta razón juzgamos que la autoridad, en un momento determinado y dada la importancia jurídica y política del libre ejercicio de aquella potestad, consiente tales situaciones, de lo que se colige, como ya dijimos, la necesidad de una prudente apreciación autoritaria del caso concreto, para que así, a través

de un saludable equilibrio, en un ambiente de libertad y de respeto a los derechos individuales, en un clima democrático propicio para el natural desenvolvimiento de las libertades públicas, invariablemente se encuentre, frente al legal ejercicio de aquel derecho, una autoridad justa, íntegra, equitativa, recta y siempre dispuesta a salvaguardar, ante todo, la libre práctica de dicha potestad.

Sin duda, estimamos que dadas las peculiaridades que ofrece el derecho de reunión al actualizarse, siempre será difícil para la autoridad decidir con precisión el límite de esta tolerancia, de tal suerte que, sobre este particular, compartimos el pensamiento del jurista argentino Horacio Sanguinetti, cuando afirma que al ejercitarse el derecho de reunión siempre es problemático "prever todos los matices y situaciones y que, en última instancia, esa libertad deberá ser garantizada por la mayor o menor diligencia y equanimidad de los jueces; en este sentido agrega que siempre la interpretación debe ser leal y favorable a la libertad, para que la defensa de los derechos humanos no se torne, como denunciaba Deodoro Roca, en una cosa oscura, reticente, erizada de problemas, de esos que ponen a prueba los alambiques de nuestros juristas, de esos que enriquecen el fondo jurisprudencial de la cultura." (1).

(1) Enciclopedia Jurídica OMEBA. Ob. Cit. T. XXV. p. 21.

En este orden de ideas sobre la precitada evaluación, es menester indicar que la misma adquiere particular relevancia en el caso de que no se observen las limitaciones apuntadas en los eventuales ejemplos anteriores, pues en toda ocasión resultará procedente la disolución inmediata de la asamblea o reunión de que se trate, cuando notoriamente se profieran injurias, se hiciera uso de violencias o amenazas contra una autoridad, para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

Por consiguiente juzgamos que en este sentido la autoridad, sea el Presidente de la República o el Gobernador del Distrito Federal, objetivamente o por informes de sus agentes, que pueden ser verbales, escritos o incluso telefónicos, toma en cuenta un sinnúmero de particularidades para normar su apreciación con el propósito indicado. Así, creemos, le será importante conocer quienes organizan la reunión, el número aproximado de sus componentes, los fines que persiguen, el pensamiento que expongan los oradores que intervengan en el acto, los textos de los carteles que porten, el sector de la población a que pertenecen, el lugar de la reunión, su recorrido, la conducta que observen, todo ello sin perjuicio de que, por otro lado, dicte las medidas de tránsito correspondientes y disponga lo conducente respecto a la ineludible intervención policial (al respecto es oportuno apuntar que compartimos-

la opinión del jurista Rafael Bleisa, cuando afirma -- que dicha mediación debe ser pasiva, o sea que debe limitarse al mantenimiento del orden en tres sentidos: -- a). Entre los participantes; b). Protegiendo a estos de las restricciones que pudieran provenir de terceros- y c). Amparando a éstos del desorden que pudieran suscitar los manifestantes, y que tal corporación en ninguna forma ni por razón alguna deberá inmiscuirse en la discusión de las ideas o en la exteriorización de las - opiniones que constituyen el objeto de la reunión), -- todo ello obviamente con el fin de enterarse de los motivos y objeto de la reunión y en consecuencia, tenerlos elementos de juicio suficientes para calificarla, - dar satisfacción si procediere a las peticiones o protestas de los integrantes del grupo de que se trate, o en un momento dado ordenar su disolución si a su parecer aquellos no satisfacen las limitaciones del artículo noveno constitucional.

Por todo lo anterior estimamos apropiado en-otar que en todo caso corresponde a la autoridad adminis-trativa valorar el ejercicio del derecho de reunión y - la conservación del orden público, conforme a lo dis-pu-uesto por la propia Ley Fundamental en su artículo 73, fracción VI, Base la., que determina que el gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de - la República, quien lo ejercerá por conducto del órga-no que determine la ley respectiva, o sea la Ley Orgá-

nica del Departamento del Distrito Federal, reglamen--
 taria de aquel precepto. Este instrumento jurídico, en
 su artículo primero, prescribe que dicho gobierno se -
 ejercerá por un funcionario denominado jefe del Departa-
 mento del Distrito Federal, y obviamente por otras au-
 toridades de inferior jerarquía, como lo son los titu-
 lares de las Delegaciones, el Secretario General de --
 Gobierno, el Oficial Mayor, etc., y asimismo en la -
 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que
 en su artículo quinto reproduce las mencionadas disposi-
 ciones de la Ley Suprema, y en el 44 que establece ser-
 competencia del Departamento del Distrito Federal: aten-
 der lo relacionado con el gobierno de dicha localidad,-
 en los términos de su Ley Orgánica, y el despacho de -
 los asuntos que le atribuyan expresamente las leyes y -
 reglamentos, como lo son, entre otros, el Acuerdo de
 1929, el de policía de 1941, y el de faltas de poli-
 cía de 1970, que con antelación comentamos e instrumen-
 tos que expresamente determinan a quien atañe la preser-
 vación del orden público.

En este orden de ideas y finalmente, que su-
 cede si en una manifestación o mitin los componentes de
 la reunión incumplen alguna de las limitaciones del no-
 veno constitucional? Debe la autoridad, formalmente,
 comunicarles que deben disolverse como consecuencia de
 tal violación?

Al respecto podemos afirmar que no existe nin-

guna disposición que obligue a la autoridad a satisfacer de manera procedimental dicho aviso. En esta virtud y dado el caso creemos que en este sentido deberá estarse a lo dispuesto por la regla número IV, fracción I, del Acuerdo de 1929, sin perjuicio de considerar que aquella comunicación, por razones obvias, sea siempre verbal, con la fortuita exhortación autoritaria para que los componentes de la reunión se disuelvan, apercibiéndolos de utilizar la fuerza pública para hacerlo si se resisten a ello. De este modo insistimos que, siendo de la incumbencia de las autoridades administrativas la valoración del ejercicio del derecho de reunión y la conservación del orden público, es factible que en un momento dado, y con apoyo en lo dispuesto por el artículo 21 constitucional, aquellas soliciten la intervención de las autoridades correspondientes, como pueden serlo, entre otras, el Ministerio Público y la Policía Judicial.

En consecuencia y con base en la exposición precedente podemos concluir, respecto al tema que nos ocupa que:

a). El orden público es una noción imprecisa, vaga, desconcertante y por tanto indefinible. Es una noción que más se intuye que se sabe con certeza lo que es, o como dice el maestro Ignacio Burgoa, " es una cuestión jurídica opinable, es decir, susceptible de-

apreciarse diversamente " (1), de tal suerte que en todo caso, sea que se considere perturbado individual- o colectivamente, de manera invariable reclamará, al valorarse, una moderada estimación autoritaria.

b). El orden público, sin duda, guarda una estrecha relación con la potestad consagrada en el artículo noveno constitucional en virtud de lo cual, al ejercitarse éste, la autoridad deberá necesariamente - calificar si se perturba o no y resolver lo conducente.

c). El orden público puede perturbarse a través de diversas conductas, evaluadas de distinta manera, tales como una falta de carácter administrativo o un ilícito penal.

d). El orden público es una idea que requiere, por parte de la autoridad, un manejo debido, pues de no ser así, dada la dificultad de precisar el instante de su alteración, aquella puede, arguyendo su - perturbación, actuar arbitrariamente y coartar en un momento determinado el libre ejercicio del derecho de - reunión.

e). El orden público resulta singularmente -

(1) Ignacio Burgoa. Dos Estudios Jurídicos. Ob.- Cit. p. 57.

importante en el ámbito territorial de la Ciudad de México, Distrito Federal, porque constituye la razón -- por la cual se exige infundadamente a quienes pretendan celebrar manifestaciones, mítines u otros actos semejantes, una licencia previa para poder ejercitar sin -- freno el derecho de reunión.

f). El orden público, incluso para los efectos de la aplicación de la ley penal, concretamente -- por cuanto al delito de sedición, resulta incierto, -- pues sin perjuicio de lo extraordinariamente excepcional del precitado ilícito, siempre será imprescindible constatar necesariamente la intención de los componentes del grupo de que se trate para considerarlo perturbado.

Por último nos parece oportuno e interesante -- apuntar que la doctrina española, durante la época -- -- tranquieta, y según datos que sobre el orden público -- aparecen en la Enciclopedia Espasa Calpe, señaló, por cuanto a las causas que provocan su perturbación, entre otras: el caso de una ley injusta o de un gobierno que incurra en el incumplimiento de sus obligaciones, y se afirmó que, entre otros, el ejercicio del derecho de reunión, cuando no se practica dentro de sus límites naturales y legítimos, puede dar lugar a serias -- perturbaciones sociales, sin menoscabo de que en oca--

siones la comisión de delitos tales como el motín y la rebelión, causas inmediatas de perturbación del orden público son, a su vez, efectos de otras causas, como por ejemplo la Inmoralidad, la Injusticia en las relaciones sociales, etc., por lo que corresponde al poder público procurar el mantenimiento del orden necesario, para que la vida de los pueblos se realice y desarrolle. Esta cuestión, afirman, ofrece grandes dificultades en los pueblos modernos debido a que la organización política se basa en un concepto de libertad que en el fondo es incompatible con el principio de autoridad, el cual se va relajando mas cada día, cediendo frente al orden público, motivo por el cual las perturbaciones van cada día siendo mas frecuentes y mas hon-- das, percibiéndose una mayor dificultad en el hecho de que en muchas ocasiones el orden público se altera por motivos políticos, caso en el cual la administración puede, al defender las leyes, abusar de sus facultades y ver mas que el ataque a las Instituciones o las leyes, el dirigido a determinadas personas que ocupen el poder.

3). EL DERECHO DE REUNION Y EL JUICIO DE AMPARO.

Ciertos de que la potestad que tienen los individuos de reunirse con sus semejantes, constituye --

una garantía individual, consagrada en el artículo noveno de la Ley Suprema, juzgamos apropiado plantearnos la siguiente interrogante: A que vía jurídica pueden recurrir los componentes de una reunión, en cualesquiera de sus modalidades, si una autoridad impide su realización o en su caso disuelve aquella?

La respuesta se contempla en la propia Constitución al establecer que:

Artículo 103. " Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

1. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales. " (1).

En esta virtud podemos aseverar, por una parte, que es el juicio de amparo, al menos legal y técnicamente, el camino legítimo para alcanzar la protección del derecho de reunión y su correspondiente ejercicio, y por otra, que la procedencia de aquel se consigna en dicho precepto y en el 107 del mismo ordenamiento, en el que se establecen las bases generales -- que regulan su existencia.

Conforme a lo expuesto es evidente que será correcto, acordes con la cuestión apuntada, solicitar

(1) Constitución Política de los Estados Unidos -- Mexicanos. Edición de la "L" Legislatura de la Cámara de Diputados. México, 1978. p. 87.

el amparo y la protección de la justicia federal, pero dadas las singulares características que ofrece la realidad social, al ejercitarse el derecho de reunión, -- esa protección constitucional, como veremos, resulta en la práctica de difícil eficacia.

En efecto, enterados de que una de las finalidades del juicio constitucional de garantías es la -- protección de éstas cuyo titular es el gobernado, que acontece en la realidad social al ejercitarse el derecho de reunión ? Un grupo de individuos, pensemos, se reúne en un lugar determinado para ejercitar tal potestad en los términos del noveno constitucional; en ese momento se presenta la autoridad y disuelve la convención. En este caso, sin duda, será ya improcedente recurrir a la justicia federal por tratarse de actos -- consumados de modo irreparable, según lo dispone el artículo 73, fracción IX de la Ley de Amparo. Otro ejemplo: Imaginemos que los componentes del grupo estiman con certeza que la autoridad interrumpirá su reunión, -- de esta manera y para evitarlo, interponen su demanda de garantías y solicitan la suspensión del acto reclamado, que obviamente hacen consistir en lo inminente de aquella actuación autoritaria. En este sentido si el juez concede la suspensión el fondo del amparo quedará sin materia desde el momento en que la reunión se verifica, caso contrario, si se niega, lógicamente la autoridad disolverá aquella y por consiguiente el amparo-

también carecerá de objeto. En relación con este ejemplo es menester indicar que los actos de autoridad a -- que nos referimos, son los denominados futuros inminentes, que " son los que están muy próximos a realizarse de un momento a otro, y cuya comisión es mas o menos -- segura en un lapso breve y reducido... respecto de los -- cuales existe inminencia en su ejecución, es decir, -- aquellos que están ya tratando de ejecutarse " (1), -- contra los que sí procede el amparo, y no en cuanto a -- los actos futuros remotos, que " son aquellos que pueden o no suceder (actos inciertos), respecto de los -- cuales no se tiene una certeza fundada y clara de que -- acontezcan " (2), contra los que no procede el amparo.

Con mayor profusión y no obstante que tratándose de actos inminentes sea factible lograr la suspensión provisional, juzgamos notoria la singular dificultad para lograrla, es decir, tratándose de situaciones de índole procedimental, en la práctica, necesariamente los componentes del grupo deberán llevar debidamente requisitada su demanda de garantías, con el -- propósito de que, dado el caso, se ocurra con prontitud ante el Juez de Distrito, se presente, se logre -- su acuerdo y con celeridad se obtenga la copia certifi-

(1) Ignacio Burgoa. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, S. A. Décimaprimer edición. -- México, 1977. pp. 209-210.

(2) Ibid.

cada del auto suspensional para exhibirla a la autoridad correspondiente y paralizar así el acto impugnado, pues de otra manera se estaría, pensamos, en el caso del ejemplo anterior o en el suceso de actos futuros re motos comentados con antelación.

De esta galsa creemos inconcuso establecer -- que atentos a la realidad social, resulta virtualmente imposible que el derecho de reunión y su ejercicio sean cubiertos cabalmente por el manto protector del juicio-constitucional de garantías, de tal suerte que en este sentido se acentúa y resulta notoria e inobjetable la singular responsabilidad de las autoridades ciudadanas, por cuanto a la evaluación de la práctica de aquella po testad, pues, reiteramos, de su personal criterio de penderá la protección, la tutela, el apoyo y la salva guarda de tan significativo y trascendental derecho.

Por último y en este orden de ideas, que --- sanciones podrían imponerse en un momento dado a quienes intrinjan las disposiciones del artículo noveno --- constitucional, sea que la violación provenga de las autoridades, de terceros que impidan su ejercicio, o de los integrantes de la reunión al no observar las --- prescripciones de tal precepto ?

Al respecto y por lo que se refiere a los com ponentes de la reunión, si al verificarla incumplen lo que les manda tal precepto, y sin menoscabo de su even tual disolución, sería viable imputarles una responsa-

bilidad administrativa, según el Reglamento de Faltas de Policía de 1970, o en su defecto una penal, en los términos de los ilícitos en que incidieran, verbigracia injurias, amenazas, lesiones, daño en propiedad ajena, etc.

Por lo que toca a las autoridades legalmente deberá estarse, en principio, a lo dispuesto por los artículos 108, III y demás relativos de la propia Constitución, incluidos en su Título Cuarto denominado --- " De las Responsabilidades de los Funcionarios Públi---cos ", a los mandatos de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940. Este Instrumento en su artículo 13 determina que son delitos de -- los Altos Funcionarios de la Federación (Presidente de la República, Senadores, Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento -- Autónomo y el Procurador General de la República) entre otros, la violación de garantías individuales, y -- señala como sanciones la destitución del cargo o privación del honor de que se encuentre investido, la inhabilitación para obtener determinados empleos, cargos u honores, por un término que no baje de cinco años ni -- exceda de diez, y la inhabilitación para toda clase de-

empleos, cargos u honores, por el mismo término. --- Asimismo y excluidos los altos funcionarios de la Federación, este ordenamiento, en su capítulo II denominado " De los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales ", consigna (artículo 18, fracción XXXVII) que son delitos oficiales de estas autoridades, " establecer limitaciones al derecho de asociación y reunión garantizado por el artículo noveno constitucional, sea prohibiendo determinada asociación o reunión, bien imponiéndola como obligatoria " (1) y dispone como correctivos la destitución de empleo, multa de cien a dos mil pesos y prisión de uno a nueve --- años, y por último a las disposiciones penales que no se opongan a las prescripciones de dicha ley.

El jurista mexicano Juventino V. Castro, en relación con el tema que comentamos expresa: " Una doble reflexión nos impone la lectura de la anterior disposición (el artículo 18, fracción XXXVII de la citada ley). En primer lugar, que los funcionarios no -- pueden imponer limitaciones al ejercicio del derecho de asociación y reunión, cosa que ya hemos comentado al -- referirnos a la mas común de ellas, como lo es la exigencia de previo permiso o aviso para poder ejercer --

(1) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación. Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940. p. 5.

el derecho, ya que semejante criterio anularía total--
mente la garantía constitucional, la cual quedaría a -
 merced de la apreciación subjetiva y de los intereses -
 de los funcionarios que integran el poder público. Nó--
 tase además, por otra parte, que la fracción transcri--
 ta añade un concepto, no contenido en la disposición -
 constitucional, a la cual no contradice sino complemen--
 ta; es delito oficial de los altos funcionarios (sic)-
 el imponer una asociación o reunión forzosas, lo cual--
 evidentemente amplía los elementos de la garantía pro--
 porcionada por la disposición constitucional, si bien--
 a un nivel de disposiciones federales ordinarias como -
 lo son las contenidas en la Ley citada " (1) .

Por otra parte y por cuanto a los terceros --
 que impliquen el ejercicio del derecho de reunión, pue--
 den ser responsables, entre otros, del ilícito de pri--
 vación de garantías a que se refiere el artículo 364, -
 fracción II del Código Penal para el Distrito Federal,-
 que establece como punición de un mes a tres años de --
 arresto y multa hasta de mil pesos.

Finalmente y en materia religiosa, los co---
 rrectivos que se aplican a los que contravengan las ---
 prescripciones del artículo 130 constitucional, especí--
 ficamente las que anotamos como limitaciones (véase pá--
 ginas 107 y 108 de esta tesis) al derecho de reunión -

(1) Juventino V. Castro. Lecciones de Garantías y
 Amparo. Ob. Cit. p. 94.

en el ámbito eclesialístico, se contemplan en la " Ley - sobre delitos y faltas en materia de culto religioso y disciplina externa ", publicada en el Diario Oficial - de 2 de julio de 1926, que en su parte conducente de-- termina:

Artículo 10. " Los ministros de los cultos - nunca podrán, en reunión pública o privada - constituida en junta, y en actos de culto o de propaganda religiosa, hacer crítica de -- las leyes fundamentales del país, de las au- toridades en particular, o en general del Go- bierno.

" Los infractores serán castigados con la pe- na de uno a cinco años de prisión. " (1).

Artículo 16. " No podrán celebrarse en los - templos designados al culto, reuniones de -- carácter político.

" Cuando el encargado de un templo destinado al culto, organice directamente la reunión o invite o tome participación en ella, será -- castigado con la pena de arresto mayor y multa de segunda clase. Si el encargado del tem- plo, simplemente tolera la reunión o la encu- bre, sin tomar participación activa en ella, será castigado con la pena de arresto menor y multa de primera clase.

" En ambos casos el Ejecutivo Federal podrá - ordenar, además, la clausura temporal o de- finitiva del templo. " (2).

Al respecto y según lo dispuesto por el Código Penal de 1871, el arresto mayor puede ser de uno a

(1) Ley sobre delitos y faltas en materia de culto religioso y disciplina externa. Legislación - Penal Mexicana. Ediciones Andrade, S. A. Sép- tima edición. 1972. p. 410.

(2) Ibid. pp. 411-412.

once meses, y se hace efectivo en establecimiento distinto de los destinados para la prisión, y la multa de segunda clase se fija de 16 a mil pesos. El arresto menor es de 3 a 30 días y la multa de primera clase de -- uno a 15 pesos.

CONSIDERACIONES FINALES.

El Doctor Francisco Venegas Trejo, titular de la cátedra de Derecho Constitucional en nuestra Facultad, disiente de la tradición académica, en el sentido de que concluida una tesis profesional, su autor, invariablemente, incluye en la parte final de la investigación un apartado que denomina conclusiones, que realmente no es más que un resumen o la síntesis categórica y contundente de aquella, en las que aún cuando generalmente se expresan proposiciones para resolver problemas jurídicos, el escritor omite exponer su punto de vista con amplitud y las razones que lo indujeron a hacer tales propuestas.

Por tal motivo el maestro Venegas Trejo piensa que así no deben terminar los trabajos universita---

rios, sino que en ese capítulo, que debe denominarse, como el mismo lo indica, " CONSIDERACIONES FINALES ", el autor de la tesis debe manifestar su personal punto de vista sobre su tema, las dificultades encaradas durante la investigación, realizar un análisis crítico sobre el mismo, señalar aciertos, errores o incongruencias legislativas o doctrinales, plantear los problemas legales enfrentados y apuntar sus posibles soluciones, o proponer reformas o adiciones a la ley, explicando el por qué de ellas, etc.

En esta virtud y conformes con dicho criterio, dividiremos esta última sección de nuestra tesis en los apartados siguientes:

1. La importancia social, jurídica y política del Derecho de Reunión.
2. Opinión personal sobre el artículo noveno de la Constitución Política de 1917.
3. Incongruencias doctrinales.
4. La peligrosidad del ejercicio del Derecho de Reunión.
5. La Inconstitucionalidad de las disposiciones reglamentarias del Derecho de Reunión.
6. Sugerencias para la efectividad del ejer-

ciclo del Derecho de Reunión.

1. La importancia social, jurídica y política del Derecho de Reunión.

La trascendencia social de este derecho, con sagrado en el artículo noveno de la Constitución Política de 1917, y concebido como la facultad que tienen -- los individuos para agruparse pacíficamente, en número indeterminado, de manera transitoria, en un lugar --- abierto o cerrado y con el propósito de deliberar sobre cualquier objeto lícito, al logro del cual la agrupación -- tenece, se revela, esencialmente, atendiendo a la original sociabilidad del hombre, de tal suerte que este, en ejercicio de su libertad de reunión, satisfa ce así uno de los requerimientos básicos para su cabal desarrollo en la colectividad, como lo es el de poder congregarse para participar libremente en acontecimientos de distinta naturaleza, que en todo caso son el resultado de sus necesidades, de sus inquietudes o de sus inclinaciones, proclives a la consecución de -- los fines que se proponga alcanzar. Así, se reúne --- para intervenir en asuntos de carácter religioso, en cuestiones de índole política, en actividades culturales, etc.

Consecuentemente y por lo que se refiere a la

magnitud jurídica del Derecho de Reunión, observamos - que la misma se contempla al incluirse, invariablemente, en instrumentos de jerarquía constitucional, es - decir, se le reconoce un interés de primerísimo orden, plasmándosele legítimamente como un derecho fundamental del hombre, como una garantía individual intocable y - protectora de la libertad que tiene el ser humano para reunirse con sus semejantes con cualquier objeto lícito, y resultado este de la decisión popular que eventualmente y para defender sus derechos, transforma sus aspiraciones en preceptos constitucionales, como lo - fué, verbigracia, el segundo párrafo del artículo noveno de la Ley Fundamental de 1917.

Finalmente y por cuanto a la importancia política del Derecho de Reunión, advertimos que la misma - tiene lugar desde el momento en que sus titulares, al ejercerlo, manifiestan su interés por la cosa pública y su manejo, lo que se percibe al expresar su reclamo, su protesta o su inconformidad por un acto arbitrario o indebido de una autoridad, cuando peticionan al gobierno, etc., lo cual contribuye, por una parte, a integrar la opinión pública y por otra a fortalecer su propia libertad, signo esencial de la democracia.

2. Opinión personal sobre el artículo noveno de la Constitución Política de 1917.

Es menester indicar que el Constituyente de 1917, reprodujo literalmente en el artículo nueve de la Constitución actual, lo que sobre el derecho de reunión se había proclamado en la Ley Fundamental de 1857, añadiéndole, únicamente, el segundo párrafo que ya conocemos.

Consecuentemente juzgamos que nunca será ocioso subrayar lo valioso del contenido del precepto que se indica, de tal suerte que tomando en cuenta su evolución jurídica, iniciada formalmente el 21 de octubre de 1820 y concluida a nuestro juicio en el texto constitucional de 1857, advertimos, por cuanto al primer párrafo, que sus autores, los diputados Ponciano Arriaga, Mariano Yañez, Isidoro Olivera, José María Romero Díaz, Joaquín Cardoso, León Guzmán, Pedro Escudero y Echánove, Melchor Ocampo y José María del Castillo Velazco, supieron, con inteligencia y singular visión jurídico-política, enunciar en ese mandato, inalterable desde hace 122 años, el marco legal más adecuado para el derecho de reunión, estableciendo así las bases definitivas de tan importante libertad.

Efectivamente en este párrafo no sólo se consagra el derecho de reunión, sino que también se incluye, por vez primera en documentos jurídicos constitucionales, la prohibición de coartar su ejercicio, se hace la distinción entre este derecho y el de asociación, se estipula que deben ser pacíficas y con objeto

licito, se declara que sólo los ciudadanos de la República pueden reunirse para tomar parte en los asuntos políticos del país y, por último, se establece que -- ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar.

En esta virtud y con base en estas disposiciones percibimos, esencialmente, el pleno reconocimiento y la certidumbre de la libertad de reunión y su ejercicio, sin mas límites que la violación a la ley.

De esta guisa, y por lo que toca al segundo párrafo del artículo noveno de la Ley Fundamental, consideramos que merece especial atención, pues aún cuando en el Congreso no fué objeto de debate, ni tampoco en él se hizo alusión alguna que explicara su existencia, constituye la valiosa aportación del Constituyente de 1917 en favor de la libertad de reunión.

Respecto de su contenido, observamos que es evidente el propósito del legislador constitucional, de proteger con mayor amplitud el ejercicio de la potestad en estudio, de darle mas fuerza y apoyo, atendiendo -- no sólo, como establece, a reuniones que tengan por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, sino en general a cualesquier asamblea o reunión de que se trate, misma que -- únicamente podrá ser disuelta, si sus componentes no -- dan cumplimiento a las limitaciones que el propio artículo les manda.

En este sentido y por cuanto hace a la inser-

ción de este párrafo en el precepto, nosotros opinamos que si bien es cierto que *stricto sensu*, su texto, -- que jurídicamente no es otra cosa que una reunión con - propósitos legítimos, se encuentra comprendido en la - declaración general establecido en la primera parte de - dicho artículo, su presencia tiene una justificación - social, pues resulta incuestionable que él mismo repre - sentó una respuesta jurídica del Constituyente de Queré - taro, a las incontables injusticias, vejaciones y ar - bitrariedades padecidas por los mexicanos por parte de - autoridades despóticas que, durante el período pre-re - volucionario, habían reprimido violentamente el ejerci - cio de su derecho de reunión cuando, " con ardides ", - disolvían por ilegales o les impedían realizar sus asam - bleas con el fin de hacer una petición o presentar una - protesta por algún acto a una autoridad.

3. Incongruencias doctrinales.

Estimamos que todo análisis doctrinal que ver - se sobre cualquier asunto, en este caso jurídico, debe ser lo suficientemente cuidadoso para no incidir en --- errores que pudieran suscitar incertidumbre en quienes, legos o no en la ciencia del derecho, pretendan aden-- trarse en sus temas, y sobre todo tratándose de mate-- rias ostensiblemente importantes como lo son las de ran

go constitucional.

Esta opinión personal se apoya en la circunstancia de que durante nuestra investigación, para recabar referencias sobre el derecho de reunión, recurrimos a la obra titulada " Derechos del Pueblo Mexicano.- México a través de sus Constituciones ", editada en -- 1967 por la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, en la que detectamos las siguientes incongruencias:

a). En la página 631 del tomo tercero y bajo el título de " Antecedentes Constitucionales e Históricos del artículo 9o. ", textualmente se anota:

" SEGUNDO ANTECEDENTE: Artículo 56 de la --- Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812: En la junta parroquial ningún ciudadano se presentará con armas. "

De la sola lectura del texto constitucional - geditano se desprende la inexactitud de este dato. Es decir, es incorrecto considerar que el artículo reproducido sea un antecedente del derecho de reunión.

En efecto y para demostrarlo, séanos permitido señalar lo siguiente: en el capítulo II de dicha -- Constitución denominado " Del nombramiento de diputados de Cortes ", se dispone que para la elección de estos deberfan celebrarse juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia; en el capítulo III titulado "

De las juntas electorales de parroquia ", en el que se encuentra el artículo 56 que comentamos, se establecen diversas disposiciones comiciales tendientes a la designación de electores parroquiales, así, por ejemplo, - entre otras reglas, se señalaba que tales juntas (artículo 24) se compondrían de todos los ciudadanos vecindados y residentes en el territorio de la parroquia respectiva; que tales juntas (artículo 36) se celebrarían el primer domingo del mes de octubre del año anterior al de la celebración de las Cortes; que en las juntas de parroquia (artículo 38) se nombraría por cada doscientos vecinos un elector parroquial; que para desempeñar ese cargo (artículo 45) era necesario ser ciudadano, mayor de veinticinco años, vecino y residente de la parroquia, etc.

En esta virtud y toda vez que sería prolijo - mencionar todos los artículos que comprende tal capítulo, juzgamos que resulta evidente que las juntas mencionadas sólo se refieren a la organización electoral establecida por la Constitución de Cádiz y no a la libertad de reunión, misma que no fué consagrada en dicho Instrumento Jurídico, de tal suerte que el supuesto antecedente, en conclusión, no es mas que otro requisito exigido a los ciudadanos para participar en las juntas preclitadas.

b). Las referencias anotadas en dicha obra - sobre el derecho de reunión son Incompletas. Sus auto-

res omitieron, principalmente y entre otros datos de - no menos importancia, mencionar el documento en el que por vez primera se reconoció legalmente en nuestro país el derecho de reunión de los mexicanos: El Decreto sobre las reuniones de individuos para discutir en público asuntos políticos, expedido el 21 de octubre de 1820, durante la vigencia de la Constitución de Cádiz, y sin duda el punto de partida de la existencia legal de esta potestad, que si bien es cierto no fué inicialmente consagrada en un documento constitucional, si lo -- fué en el citado decreto que, consecuentemente, es un antecedente histórico cuya alusión nos parece imprescindible.

Es posible que estas observaciones puedan parecer triviales por pertenecer al pasado, pero no podemos dejar de señalarlas, pues a nuestro juicio, obras de tal magnitud y editadas además por la propia Cámara de diputados, siempre merecen, por parte de sus autores, una indagación meticulosa y diligente.

4. La peligrosidad del ejercicio del Derecho de Reunión.

Es indudable que no podemos dejar de considerar la eventual peligrosidad del ejercicio del derecho de reunión. Ciertamente y aún cuando en términos gene-

rales las reuniones se realizan conforme a la ley, estimamos que al actualizarse, circunstancialmente, dicha contingencia se puede llegar a contemplar y con intensidad, cuando su origen y naturaleza es político.

Ahora bien, de que naturaleza puede ser el riesgo a que nos referimos? Con el fin de hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, y en ejercicio de su derecho, un grupo de individuos se reúne, sale a la vía pública, la obstruye, grita, escandaliza, porta carteles, provoca inquietud en la población, todo lo cual incita la presencia de elementos policiales a los que eventualmente se enfrenta, sea porque pretendan disolver la reunión arbitrariamente o bien porque la misma se esté realizando fuera de lo estipulado por la Constitución. Y que sucede? Se interrumpe o no la reunión, los que en tal acontecimiento participen o incluso terceros, exponen su integridad física, quizá su libertad personal, posiblemente se causen daños materiales o se altere la tranquilidad pública, pudiéndose así originar situaciones conflictivas de singular trascendencia social.

Apuntado someramente en las líneas precedentes lo que puede acaecer en la realización de las reuniones precitadas, es menester indicar que la peligrosidad que comentamos no es privativa de las mismas, si no que tal riesgo se da, por distintos motivos, en todo tipo de reuniones, inclusive académicas, que en no

pocas ocasiones terminan en verdaderas batallas campales.

Consecuentemente, debe la ley sujetar con mayor rigor el ejercicio del derecho de reunión ? esto es, sería eficaz su reglamentación ? Nosotros consideramos que no, porque de regularse su ejercicio, este, con mayor amplitud, estaría sujeto al arbitrio de la autoridad, lo cual redundaría sin duda en detrimento de la propia libertad, lo que sería peligroso, de tal suerte que, como expresa Pelletan, siempre será preterible la inquietud intermitente de la democracia que la inmovilidad del despotismo.

El derecho de reunión es pues, virtualmente, una libertad que posee, al ejercitarse, perfiles azarosos, lo que no implica, juzgamos, que tal característica requiera o sea suficiente para impedir, controlar, limitar o reprimir su libre ejercicio, fuera de las condiciones expresamente establecidas por la Ley fundamental, y a través de una correcta y prudente aplicación.

5. La Inconstitucionalidad de las disposiciones reglamentarias del Derecho de Reunión.

En la Ciudad de México, Distrito Federal, el Derecho de Reunión se contempla, y es afectado jurídi-

camente, atendiendo a las prescripciones contenidas en los documentos siguientes: a). El Código Político de 1917; b). El Acuerdo expedido por el Departamento del Distrito Federal, del 11 de noviembre de 1929 y c). El Reglamento de la Policía Preventiva del Departamento -- del Distrito Federal, en su artículo nueve, fracción VIII, Instrumentos vigentes en la circunscripción mencionada.

De esta manera, y por lo que se refiere a la Ley Fundamental de 1917, consideramos apropiado señalar tan sólo, que en su artículo noveno se consagra el derecho de reunión y las limitaciones que el legislador constitucional juzgó necesario incluir, para el cabal y libre ejercicio de dicha libertad.

Por consiguiente y sin perjuicio de que las -- limitaciones precltadas se comentaron ampliamente en el capítulo III de esta tesis, por cuanto a las disposi-- ciones estatutarias que se indican, como enseguida ve-- remos, contienen mandatos jurídicamente contrarios al artículo noveno constitucional, en virtud de que en am -- bos Instrumentos se consigna como cortapisa al ejerci-- cio del derecho de reunión, un requisito no establecido por la Ley Fundamental para la práctica de este, con -- trariando tal condición el espíritu y la letra de las -- prescripciones consagradas en el artículo noveno de --- nuestra Ley Supremo, precepto en el que, junto con el 130, se declaran las únicas limitaciones que los Indi-

viduos deben observar para proceder a la ejecución de su derecho de reunirse pacíficamente con sus semejantes con un objeto lícito.

Así, el Acuerdo de 1929 determina:

11. 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 u 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.

Por su parte el Reglamento de Policía de 1941

ordena:

Artículo 9. En materia de seguridad y tranquilidad públicas, corresponde a la policía preventiva:

Fracción VIII. Evitar que se celebren manifestaciones, mítines u otros actos semejantes, sea cual fuere su finalidad, si los que pretendan llevar a cabo tales actos carecen de la licencia respectiva.

En estos términos tales ordenamientos condicionan, en el Distrito Federal, el ejercicio del Derecho de Reunión. De esta forma los que pretendan su práctica, deben dar aviso o recabar una licencia pre-

via para ése fin, so pena de que, caso contrario, se implida su realización o se disuelva la reunión de que se trate por parte de la autoridad, cuestión que incurre en una notoria Inconstitucionalidad.

Desde luego tanto la doctrina como la jurisprudencia nacionales, coinciden en que dicha ilegitimidad, in genere, se actualiza en el momento en que ordenamientos secundarios, verbigracia el reglamento, se exceden del alcance de la ley que desarrollan o lo contradicen, de tal suerte que, según el criterio que -- sostiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación, " -- el reglamento Inconstitucional es aquel que contraría -- algún mandato de la Constitución o que en general no se apoya en un texto legal ", pues tal categoría de instrumentos " no deben tener otras cargas, restricciones, limitaciones o modalidades, que las establecidas en la ley y de conformidad con la Constitución.

En tal virtud resulta obvio el carácter Inconstitucional del Acuerdo de 1929 y del Reglamento de Policía de 1941, documentos legales que sin apoyo jurídico que lo justifique imponen, para ejercitar el derecho de reunión, otros requisitos no establecidos por la Constitución, en perjuicio de los titulares de dicha potestad.

Por otra parte y por lo que se refiere a tal restricción, opinamos, en contrario a la aseveración del maestro Ignacio Burgoa, (véase página 130) que no

existe ninguna causa lo suficientemente atendible que justifique su presencia ni siquiera, como el mismo lo anota, fáctica, y creemos que de existir, debe ser la propia Constitución, en todo caso, la que incluya en sus mandatos esa formalidad, pues de otra forma alplasmarse en documentos secundarios y sujetar el ejercicio del derecho de reunión al arbitrio de la autoridad que lo deba emitir, se incide evidentemente en una violación al artículo noveno de la Ley Fundamental.

Sobre este particular es apropiado apuntar -- que de aceptarse la procedencia del aviso o licencia -- previa para ejercitar el derecho de reunión, en un momento dado cabría la posibilidad de llegar al absurdo -- de que también fuera necesario tener autorización para proferir un discurso (libertad elidética), para publicar escritos (libertad de prensa), para ejercer el -- derecho de petición, etc., ello en virtud de que estas libertades, al igual que la de reunión, tienen el carácter de garantías individuales en la Constitución -- de 1917.

Por otra parte y finalmente es pertinente preguntarnos: Cuales son las diferencias y los alcances -- de la expresión " otros actos públicos " en el Acuerdo, y " actos semejantes " en el Reglamento ? Desde luego -- creemos que aquellas se contemplan en las diversas formas en que se manifiesta la reunión en la vía pública, -- cuyas características describimos en el capítulo terce-

ro de esta tesis (véase página 86), y que éstos, da do el singular casuismo que el ejercicio del derecho de reunión ofrece en la realidad, siempre estén sujetos, - conforme a tales mandatos, al criterio autoritario que deba emitir el inconstitucional permiso o licencia a -- que nos hemos referido.

6. Sugerencias para la efectividad del ejercicio del Derecho de Reunión.

En esta última reflexión tocaremos algunos -- tópicos de singular interés para el derecho de reunión - y su ejercicio. Esencialmente expondremos algunas proposiciones tendientes a lograr, a nuestro juicio, una mayor seguridad para la práctica de tal potestad. Así, es menester primeramente advertir que no obstante lo va lioso de los mandatos incluidos en el artículo noveno - de nuestro Código Político, en el que se consagra tan - cara libertad, su protección fáctica a través del ju - cio constitucional de garantías, resulta ineficaz.

En efecto, enterados de que una de las fina - lidades del juicio de amparo es la protección de las -- garantías individuales (Constitución, artículo 103, - tracción I), cuyo titular es el gobernado, que aconte - ce en la realidad social al ejercitarse el derecho de reunión ? Un grupo de individuos, pensemos, se reúne

en un lugar determinado para ejercitar tal potestad en los términos del noveno constitucional; en ese momento se presenta la autoridad y disuelve la convención. En este caso, sin duda, será ya improcedente recurrir a la justicia federal por tratarse de actos consumados de modo irreparable, según lo dispuesto por el artículo 73, fracción IX de la Ley de Amparo. Otro ejemplo: -- Imaginemos que los componentes del grupo estiman con -- certeza que la autoridad interrumpirá su reunión; de -- esta manera y para evitarlo, interponen demanda de garantías y solicitan la suspensión del acto reclamado, -- mismo que obviamente hacen consistir en lo inminente de aquella actuación autoritaria. En este sentido, si el juez concede la suspensión, el fondo del amparo quedará sin materia desde el momento en que la reunión se ve rifica; caso contrario, si la suspensión se niega, lógicamente la autoridad disolverá aquella y por consi--- guiente el amparo también carecerá de objeto. En relación con este ejemplo es oportuno indicar que los actos de autoridad a que nos referimos, son los denominados -- futuros inminentes, que " son los que están muy próximos a realizarse de un momento a otro, y cuya comisión es mas o menos segura en un lapso breve y reducido.... -- respecto de los cuales existe inminencia en su ejecu--- ción, es decir, aquellos que están ya tratando de eje cutarse, contra los que sí procede el amparo, y no en cuanto a los actos futuros remotos, que son aquellos --

que pueden o no suceder (actos inciertos), respecto de los cuales no se tiene una certeza fundada y clara de que acontezcan " (1), contra los que no procede el amparo.

En tal virtud y no obstante que tratándose de actos inminentes sea factible lograr la suspensión provisional, juzgamos notoria la singular dificultad para lograrla, es decir, si consideramos situaciones de fn dole procedimental, discurrimos que en la práctica necesariamente los componentes de la reunión deberán llevar debidamente requisitada su demanda de garantías con el propósito de que, dado el caso, se ocurra con prontitud ante el juez de Distrito, se presente, se logre su acuerdo y con celeridad se obtenga la copia certificada del auto suspensivo, para exhibirla a la autoridad correspondiente y paralizar así el acto impugnado, pues de otra manera se estaría, creemos, en el caso del ejemplo anterior (actos consumados) o en el suceso de actos futuros remotos comentados con antelación.

De esta guisa opinamos que es inconcuso establecer, atentos a la realidad social y jurídica, que resulta virtualmente imposible que el derecho de reunión y su ejercicio sean cubiertos cabalmente por el manto protector del juicio constitucional de garantías.

Consecuentemente, nos preguntamos: De que -

(1) Ignacio Burgoa. El juicio de Amparo. Ob. Cit. pp. 209-210.

manera sería factible proteger con mayor certidumbre legal el ejercicio del derecho de reunión ?

Obviamente y en principio, será imprescindible proceder a la derogación de las disposiciones contenidas en el Acuerdo de 1929, y en el Reglamento de Policía de 1941, instrumentos vigentes en el Distrito Federal, en las que se pide dar aviso o recabar una licencia previa para poder ejercitar sin freno el derecho de reunión, cuestión esta cuya inconstitucionalidad ha quedado debidamente comprobada.

En consecuencia y por lo que se refiere específicamente al juicio de amparo, sin perjuicio de las observaciones precedentes, es interesante apuntar, por una parte, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, (según Informes verbales del Director del Semanario Judicial de la Federación) nunca ha conocido caso alguno relacionado con el derecho de reunión como garantía individual, y por otra, señalar que atentos a las peculiaridades propias que ofrece el derecho de reunión al ejercitarse, advertimos que su salvaguarda, a través del juicio constitucional de garantías, resulta ostensiblemente ineficaz, de tal suerte que, juzgamos, su protección sólo podrá ser factible, o al menos cabrá la posibilidad de verificar la reunión de que se trate, si se concede la suspensión provisional, esto sin desatender la ineludible consecuencia de que el fondo del amparo quede sin materia.

Por todo lo anterior podemos concluir, por cuanto al derecho de reunión y su ejercicio y el juicio constitucional de garantías que, según el caso e invariablemente: a). Si se trata de actos consumados, es decir, si la reunión es disuelta arbitrariamente o conforme a la ley, el amparo será improcedente; b). Si se interpone demanda de garantías a efecto de paralizar actos futuros inminentes, en el caso de que se obtuviera la suspensión provisional, el fondo del amparo quedará sin materia y c). El derecho de reunión, al ejercitarse, sólo puede ser protegido por la suspensión provisional, suceso en el que el amparo también carecerá de objeto.

En este orden de ideas, y no precisamente como un medio legal de protección como lo sería obviamente el amparo, estimamos que en apoyo de la potestad -- que nos ocupa sería procedente, y esta es nuestra sugerencia, una puntual aplicación de las disposiciones -- normativas en vigor, que imponen correctivos e incluso conceden acción popular, a quienes, sean autoridades o terceros, atenten contra la garantía individual de reunión. Los mandatos que anunciamos, vinculados con los artículos 108 y 111 de la Constitución Política de 1917, se contemplan en:

a). Ley de Responsabilidades de los Funciona

rios y empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados, que en su parte relativa dispone:

Artículo 13. Son delitos de los altos funcionarios de la Federación:

Fracción V. La violación de garantías individuales.

Artículo 15. Las sanciones de los delitos... son:

Fracción I. Destitución del cargo o privación del honor de que se encuentre investido.

Fracción II. Inhabilitación para obtener determinados empleos, cargos u honores, por un término que no baje de cinco años ni exceda de diez.

Fracción III. Inhabilitación para toda clase de empleos, cargos u honores, por el término señalado en la fracción anterior.

Artículo 18. Son delitos oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito... no comprendidos en el artículo segundo de esta Ley:

Fracción XXXVII. Establecer limitaciones al derecho de asociación y reunión garantizado por el artículo noveno constitucional, sea prohibiendo determinada asociación o reunión, bien imponiéndola como obligatoria.

Las sanciones aplicables a los delitos que menciona esta fracción, consisten en: destitución de empleo, multa de cien a dos mil pesos y prisión de uno a nueve años.

Fracción LXXI. Ejecutar cualquier otro acto arbitrario o atentatorio a los derechos garantizados por la Constitución.

Las penas que corresponden a este delito son: suspensión de un mes a un año; destitución o multa de cincuenta a mil pesos.

Por lo que se refiere a esta ley cabe aclarar que, según lo dispuesto por su artículo sexto transitorio, derogó, en todo lo que no pugnara con sus disposiciones, todas las leyes referentes a responsabilidades de funcionarios y empleados públicos, verbigracia - el Código Penal del Distrito Federal, específicamente - por cuanto al ilícito de abuso de autoridad consagrado - en este ordenamiento.

b). Código Penal para el Distrito Federal.

Artículo 364. Se aplicará la pena de un mes - a tres años de prisión y multa hasta de mil - pesos:

Fracción II. Al que de alguna manera viole - con perjuicio de otro, los derechos y garantías establecidos por la Constitución General de la República en favor de las personas.

Contemplado el panorama jurídico de la natura - leza y del ejercicio del derecho de reunión, para con - cluir este ensayo expresamos nuestro vivo anhelo porque su consagración en la Ley Fundamental de 1917, sea --- siempre un dato prístino de nuestra democracia y un apo - yo permanente de nuestra libertad, el signo esencial - de aquella; porque ante la ineludible concurrencia del pueblo y las autoridades en el marco social en el que - el derecho de reunión se manifiesta, la libertad perma

nezca siempre incólume, indemne. Y para ello el objetivo es claro: en un ambiente de recíproca confianza, de certidumbre en los procedimientos y en lo justo de los propósitos, tocará a la autoridad respetar su ejercicio, apoyar su práctica, velar por la salvaguarda de su libre ejecución; corresponderá al pueblo ejercerlo sin más límite que la violación a la Ley Fundamental. Este es el único camino posible para fortalecer y enriquecer, cabalmente, los supremos valores de la democracia: la libertad y la dignidad del hombre. De otra suerte, la inclusión de aquella potestad en la Carta Fundamental de Querétaro, la proclamación del dogma valioso del derecho de reunión en nuestro Código Político, importará tan sólo literatura excelsa, bellas y elocuentes palabras sobre la libertad, pensamientos de eficacia incierta y sin utilidad práctica, lo que puede convertirse en la causa original de la desconfianza y el escepticismo popular hacia la ley y sus representantes. Por ello es menester procurar que el pueblo viva más intensa y auténticamente el derecho de reunión. Por ello es imprescindible, en la hora actual, en la dramática época presente, alentar sin temor la participación y el interés popular por la "república", en una búsqueda urgente e impostergable por alcanzar una sociedad cada día más justa y equilibrada para todos. Esta es para nosotros una alternativa imposible de soslayar, so pena de, aceptémoslo desde aho-

ra, enfrentar graves desequilibrios en nuestra sociedad, provocados por factores económicos, sociales y políticos, como la explosión demográfica, la corrupción, la injusta distribución de la riqueza, la educación, la deserción política, el desempleo, la subalimentación, etc. Por lo anterior y ciertos de que la reunión, el poder de la reunión impulsa a los hombres a su propia superación y perfeccionamiento, será responsabilidad de todos, de los gobernantes, de las organizaciones políticas o profesionales, de las instituciones educativas, de las centrales obreras, campesinas, etc., ejercer valerosamente su derecho de reunión para vencer tales amenazas. Por todo ello es imprescindible, sensato, prudente y previsor, valorar nuestro pasado y condenar los injustos, inútiles e innecesarios sacrificios de sangre, de vida o de libertad ofrendados en aras del derecho de reunión; comprender las circunstancias de nuestro presente y prepararnos, sin sueños utópicos o panaceas irrealizables, -- para ejercitar nuestro derecho de reunión y así apuntalar los fundamentos y el futuro de la democracia en -- México.

BIBLIOGRAFIA.I. OBRAS.

ACOSTA ROMERO, MIGUEL.

Teoría General del Derecho Administrativo. Textos Universitarios, UNAM. México, 1975.

ACTAS OFICIALES DEL CONGRESO EXTRAORDINARIO CONSTITUYENTE DE 1856-1857. Editadas por el Colegio de México, 1957.

BIELSA, RAFAEL.

Derecho Administrativo. Editorial La Ley, S. A. Sexta edición. Tomo IV. Buenos Aires, 1959.

BURDEAU, GEORGES.

La Democracia. Ediciones Ariel, S. A. Segunda reimpression. Barcelona, 1970.

Les Libertés Publiques. Imprimerie Vieillelard. Deuxième édition. Paris, 1961.

BURGOA, IGNACIO.

Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, S. A. Quinta edición. México, 1968.

Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, S. A. Sexta edición. México, 1970.

Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, S. A. Décima edición. México, 1977.

El Juicio de Amparo. Edito---

- rial Porrúa, S. A. Déclmaprime
ra edición. México, 1977.
-
- Dos Estudios Jurídicos. Editó
rial Porrúa, S. A. 31a. edi---
ción. México, 1953.
- CAMPILLO, AURELIO. Tratado Elemental de Derecho -
Constitucional Mexicano. Tomo-
I. Tipográfica La Económica.-
Jalapa, 1928.
- CARRO MARTINEZ, ANTONIO. La Constitución Española de --
1869. Ediciones Cultura Hispá
nica. Madrid, 1952.
- CARRANCA Y TRUJILLO, --
BAUL. Código Penal Anotado. Editó--
rial Porrúa, S. A. Quinta edi-
ción. México, 1974.
- CASTILLO VELAZCO, JOSE-
MARIA DEL. Apuntamientos para el Estudio-
del Derecho Constitucional ---
Mexicano. Imprenta del Gobier-
no en Palacio. México, 1871.
- CASTRO, JUVENTINO V. Lecciones de Garantías y Ampa-
ro. Editorial Porrúa, S. A. -
Primera edición. México, 1974.
- CONSTITUCION DE LOS ESTADOS --
UNIDOS DE AMERICA. Anotada --
con la jurisprudencia. Tomos-
I y II. Editorial Guillermo -
Kraft, LTDA. Buenos Aires, --
1949.
- CORONADO, MARIANO. Elementos de Derecho Constitu-
cional Mexicano. Tipográfica-
de Luis Pérez Verdefa. Guadala
Jara, 1887.
- CHINOY, ELY. Sociología. Fondo de Cultura-
Económica. Primera edición en
español. México, 1966.

- Varios autores. Derechos del Pueblo Mexicano.- México a través de sus Constituciones. Edición de la Cámara de Diputados. XLVI Legislatura. Tomo III. México, 1967.
- DUGUIT, LEON. Traité de Droit Constitutionnel. Cie. éditeurs E. de Boccard, Successeur. Tomo V. -- Deuxième édition. Parfs, 1925.
- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. - Editorial Bibliográfica Argentina, S. R. L. Tomos XXI y XXV Buenos Aires, 1954.
- ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA. Espasa Calpe, S. A. Tomo 40. Madrid, 1968.
- ESCRICHE, JOAQUIN. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Editora Norbajacaliforniana. Tercera reimpresión. Ensenada, - 1975.
- ESMEIN, A. Eléments de Droit Constitutionnel. Recueil Sirey, S. A. Tomo II. Multième édition. Parfs, 1928.
- FOIGNET, RENE. Manuel Elémentaire de Droit -- Constitutionnel. Arthur Rousseau, éditeur. Quatrième édition. Parfs, 1906.
- FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. 16a. edición. México, 1975.
- HAURIOU, ANDRE. Derecho Constitucional. Ediciones Ariel, S. A. Cuarta -- edición. Barcelona, 1971.
- HOSTOS, EUGENIO M. DE Lecciones de Derecho Constitu-

- cional. Cultural, S. A. Tomo-
XV. La Habana, 1939.
- LINARES QUINTANA, S. V. Tratado de la Ciencia del Dere-
cho Constitucional Argentino y
Comparado. Editorial Alfa. --
Tomo III. Buenos Aires, 1956.
- LOPEZ ROSADO, FELIPE. El Régimen Constitucional Mexi-
cano. Editorial Porrúa, S. A.
México, 1955.
- LOEWENSTEIN, KARL. Teoría de la Constitución. Edi-
ciones Ariel, S. A. Segunda -
edición. Barcelona, 1976.
- LOZANO, JOSE MARIA. Tratado de los Derechos del --
Hombre. Imprenta del Comercio
de Dublón y Cía. México, 1876.
- MONTIEL Y DUARTE, ISIDRO. Estudio sobre Garantías Indivi-
duales. Imprenta del Gobierno
en Palacio. México, 1873.
- NORIEGA CANTU, ALFONSO. La Naturaleza de las Garantías
Individuales en la Constitu-
ción de 1917. UNAM. Primera -
edición. México, 1967.
- OTERO, MARIANO. Obras. Editorial Porrúa, S.A.
Tomo I. Primera edición. Méxi-
co, 1967.
- PETIT, RENE. Du Droit de Réunion. Editeurs
A. Cotillon y Cie. Parfs, ---
1883.
- POSADA, ADOLFO. Tratado de Derecho Político. -
Librería de Victoriano Suárez.
Tomo II. Quinta edición. Ma-
drid, 1935.
- RECASENS SICHES, LUIS. Sociología. Editorial Porrúa,
S. A. Ila. edición. México,-
1971.

- SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. Tomo I. Octava edición. México, 1977.
- SOLER, SEBASTIAN. Derecho Penal Argentino. Tipo gráfica editora argentina. Tercera reimpresión. Tomo IV. -- Buenos Aires, 1956.
- STORY, JOSEPH. Comentario Abreviado de la --- Constitución Federal de los Estados Unidos de América. Imprenta del Comercio, de Du--- blan y Cía. México, 1879.
- TENA RAMIREZ, FELIPE. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, S. A. 14a. edi--- ción. México, 1976.
- Leyes Fundamentales de México-1808-1975. Editorial Porrúa, S. A. Sexta edición. México, 1975.
- WALINE, MARCEL. Droit Administratif. Editions Sirey. 9e. édition. Paris, 1963.
- ZARCO, FRANCISCO. Historia del Congreso Constituyente 1856-1857. Edición de -- el Colegio de México, 1956.

II. LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-- Edición de la Cámara de Diputados. " L " Legislatura.-- México, 1978.

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados. Diario Oficial, 21 --

de febrero de 1940.

Legislación Mexicana. Compilación de Manuel Dublón y José María Lozano. Edición Oficial. Tomos I, V y VIII. Imprenta del Comercio, a cargo de Dublón y Lozano, hijos. México, 1876 y 1877.

Ley sobre delitos y faltas en materia de culto religioso y disciplina externa. Legislación Penal Mexicana. Ediciones Andrade, S. A. Séptima edición. México, 1972.

Código Penal para el Distrito Federal. Editorial Porrúa, S. A. 31a. edición. México, 1978.

Reglamentos sobre Policía y tránsito del Distrito Federal. Editorial Porrúa, S. A. Cuarta edición. México, 1976.

Reglamento de faltas de policía en el Distrito Federal. Editorial Porrúa, S. A. México, 1976.

III. PUBLICACIONES PERIÓDICAS.

Boletín Oficial del Estado. Gaceta de Madrid. 29 de diciembre de 1978. Año CCCXVIII. Num. 311.1.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917. Tomos I y II. Imprenta de la Cámara de diputados. México, 1922.

Diario Oficial de la Federación del 11 de noviembre de 1929.

Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1978.

Revista de la Facultad de Derecho. Tomo XXVI. Julio-Diciembre, 1976. Núms. 103-104. Ciudad Universitaria, 1977.

Semanario Judicial de la Federación. Amparo directo -- 4709/931. Tomo XXXVIII. p. 221.

Semanario Judicial de la Federación. Quinta época. Tesis Jurisprudencial 890.

Semanario Judicial de la Federación. Amparo contra los reglamentos. Sexta época. Segunda Sala. Tomo V.

Semanario Judicial de la Federación. Amparo Directo -- 4709/931. Tomo XXXVIII.

Semanario Judicial de la Federación. Quinta época. Tomo 72.

INDICE.

CAPITULO PRIMERO.

LA REUNION COMO DATO SOCIAL.

Página:

1. La Sociabilidad humana. 2. La Reunión como fenómeno social. 3. La Reunión como un derecho fundamental en el Estado democrático. 4. La Reunión como garantía individual y derecho fundamental.....	1.
--	----

CAPITULO SEGUNDO.

EL DERECHO DE REUNION. EVOLUCION JURIDICA.

- 1. Inglaterra. 2. Francia. 3. Estados Unidos de América. 4. España.....

22.

CAPITULO TERCERO.

EL DERECHO DE REUNION Y LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

- 1. El Desarrollo Histórico Jurídico del Derecho de Reunión en México. 2. El Artículo Noveno de la Constitución Política de 1917: A). Génesis: El Congreso Constituyente de 1916-1917. B). La composición del Artículo Noveno Constitucional: a). El Derecho de Asociación. b). El Derecho de Reunión. Su exégesis. a'). Las limitaciones constitucionales que deben observarse para su ejercicio.....

45.

CAPITULO CUARTO.

EL DERECHO DE REUNION EN EL DISTRITO FEDERAL.

- 1. Los Ordenamientos Legales que regulan su ejercicio: A). El Acuerdo del Departamento del Distrito Federal, del 11 de noviembre de 1929. B). El Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, del 4 de diciembre de 1941. 2. La licencia para ejercer el derecho de reunión. A). Su Inconstitucionalidad. B). El Orden Público. 3. El Derecho de Reunión y el Juicio de Amparo.....

112.

CONSIDERACIONES FINALES.

1. La importancia social, jurídica y política del Derecho de Reunión. 2. Opinión personal sobre el artículo noveno de la Constitución Política de 1917. 3. Incongruencias doctrinales. 4. La peligrosidad del ejercicio del Derecho de Reunión. 5. La Inconstitucionalidad de las disposiciones reglamentarias del Derecho de Reunión. 6. Sugerencias para la efectividad del ejercicio del Derecho de Reunión.....	180.
---	------

<u>BIBLIOGRAFIA</u>	205.
---------------------------	------