

SOBRE EL DERECHO DE REUNIÓN EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

THE RIGHT OF ASSEMBLY IN THE MEXICAN CONSTITUTION

José Juan Anzures Gurría*

Fecha de recepción: 08 de abril de 2017

Fecha de aceptación y revisión final: 21 de junio de 2017

Resumen

Los derechos fundamental de reunión y de asociación, son considerados como sinónimos debido al enunciado normativo escrito en el artículo 9 de la Constitución mexicana; sin embargo, por la naturaleza jurídica, por el contexto histórico de su creación y por algunas de sus características como normas, no se puede hacer una equivalencia de términos entre reunión y asociación como derechos. El trabajo trata de delimitar el contenido del derecho de reunión, los sujetos activos y pasivos, los cuales aseguran su correcta aplicación jurídica. Siendo un derecho fundamental, obliga a realizar acciones u omisiones de las instituciones gubernamentales con la finalidad de proteger algunos principios constitucionales. Al igual que todos los derechos, el de reunión debe tener límites bien claros para no obstaculizar otros derechos de los ciudadanos. Los llamados *escraches* son una forma de manifestarse, la cual se analiza, con base en las características de la libre

*Director del Departamento de Derecho, Relaciones Internacionales y Ciencia Políticas, del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, *Campus* Puebla.

reunión, para confirmar su pertenencia o no a este grupo de derechos.

Abstract

The fundamental right of assembly and association, are considered as synonymous due to the normative statement written in article 9 of the Mexican Constitution, however, since their legal nature, their historical context of its creation and because some of its characteristics as norms, an equivalence of terms between assembly and association can't be made as rights. This article tries to determine the content of the right of assembly, the active and passive subjects, which ensure their effective legal application. Being a fundamental right, it forces actions or omissions of governmental institutions with the purpose of protecting some constitutional principles. This right must have a limit to prevent of hamper other rights of citizens. The so called *escraches* are a way of manifesting which is analysed, based on the characteristics of the free meeting, to confirm their affinity or not to this group of rights.

Conceptos clave: Derecho fundamental, derecho de reunión, *escraches*, principios constitucionales.

Keywords: Fundamental right, right to assembly, *escraches*, constitutional principles.

Introducción

Uno de los grandes problemas que sufre toda sociedad moderna y toda ciudad grande es el de las reuniones y manifestaciones en vía pública. Se suele argumentar por parte de quienes ejercen este derecho que tienen todo el derecho para hacerlo, aunque ello implique el bloqueo de carreteras o las tomas de calles, dañar la propiedad privada y la propiedad pública, e incluso a veces aventar bombas molotov o autos incendiados.

Por otra parte, suele argumentarse que estas conductas exceden el ejercicio del derecho, que las mismas no están protegidas por el derecho de reunión y que en contraposición se encuentra también el ejercicio de otros derechos fundamentales, como la libertad de circulación por parte de otras personas.

Pareciera pues, que se trata de una colisión de derechos fundamentales que debiera resolverse mediante el *test* de proporcionalidad en cada caso concreto. Pero para ejercer todo *test* de proporcionalidad debe partirse del hecho de que ambos derechos se están ejerciendo dentro de sus límites y que las conductas realizadas por ambos titulares son conductas protegidas por cada uno de los derechos fundamentales en cuestión.

De lo mencionado con anterioridad, lo cierto es que muchas de las conductas que supuestamente se encuentran protegidas por el derecho de reunión no lo están. La comisión de estas acciones puede obedecer quizá a desconocimiento, o quizá a abuso por parte de sus titulares. Pero de cualquier forma sí parece ser que ante la escueta redacción del art. 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que reconoce este derecho, no existe mucha claridad respecto de las conductas resguardadas bajo su halo protector ni de las conductas que no lo están.

El presente artículo trata de aproximarse doctrinalmente al concepto del derecho de reunión y a las conductas protegidas por él, distinguiéndolas de aquellas que no lo están.

Historia y naturaleza jurídica

El derecho de reunión y manifestación fue un derecho no contemplado por el liberalismo individualista de finales del siglo XVIII y principios del XIX. La Declaración francesa de los Derechos del hombre y del ciudadano de 1789 no reconoció en su articulado la libertad de reunión. La primera vez que se positivizó este derecho es en la Constitución francesa de 1791, que reconoce a los ciudadanos la libertad de reunirse pacíficamente y sin armas con sujeción a las leyes de policía; desde entonces, el

reconocimiento del derecho ha ido acompañado de estos dos grandes componentes, que se ejerza de manera pacífica y sin armas (*paisiblement et sans armes*).

Tras la etapa revolucionaria francesa, el derecho de reunión es olvidado hasta que la Constitución belga de 1831 lo reconoció en su texto poco después, con el movimiento de 1848 el derecho es reivindicado y toma carta de naturaleza en los textos constitucionales en los términos que lo había hecho la Constitución francesa, de manera *pacífica y sin armas*, presentándose acoplado al derecho de asociación.

Las principales razones por las que el derecho de reunión no fue reconocido en las Declaraciones de derechos del período decimonónico es, por un lado que la concepción de la época en la que todo cuerpo intermedio entre la sociedad y Estado se consideraba como una intromisión en el ejercicio de la libertad individual de las personas y por otro, a que las reuniones eran considerada como un medio potencial para desestabilizar e incluso derrocar al poder.¹ A partir de 1848, con la primavera de los pueblos, el derecho de reunión se empezó a exigir como derecho de libertad y paulatinamente se fue positivizando en distintos textos constitucionales. A partir de esta positivización, el derecho de reunión fue cobrando importancia en la sociedad y en el Estado hasta constitucionalizarse a finales del siglo XIX y principios del siglo XX.²

A diferencia de lo acontecido en Europa, en Estados Unidos de Norteamérica el derecho de reunión se reconoció desde un principio, prohibiendo en la primera enmienda de su Constitución que el Congreso dictara leyes que limitaran el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y pedir al Gobierno la reparación de sus agravios.

En México, influenciados por la tradición jurídica del *Civil Law*, el derecho de reunión no se reconoció en los primeros textos constitucionales de nuestra historia independiente. La primera vez que se recogió dicho derecho fue en el artículo 9 de la Constitución de 1857 que se conservó intacto en la redacción de la Constitución de 1917 y que curiosamente ha sido uno de los pocos artículos que no han sido modificados a lo largo de estos cien años.³

De la lectura del artículo 9 de nuestra Carta Magna, el derecho de reunión aparece mezclado o confundido con el derecho de asociación y es que en el primer párrafo se refiere a ambos derechos, mientras que en el segundo párrafo se habla únicamente del derecho reunión, lo que puede dar a entender que se trata de uno y el mismo derecho. La agrupación de estos derechos obedece quizá, a que, como derechos colectivos no reconocidos en un inicio por el liberalismo individual, su ejercicio se realizaba de manera conjunta durante el siglo XIX.

Hasta hace relativamente poco no había existido normativa alguna que regulara el derecho fundamental de reunión. Apenas en el año 2013 el Estado de Quintana Roo aprobó la Ley de Ordenamiento Cívico de dicho Estado, que regula en dicha entidad el ejercicio del derecho fundamental citado, mientras que en el anterior Distrito Federal se promulgó la ley sobre movilidad.

Concepto de reunión

La palabra “reunión”, se refiere tanto al derecho como al fenómeno que produce el ejercicio del derecho. El derecho de reunión consiste precisamente en la facultad de toda persona de reunirse y al hacerlo sus titulares crean una reunión. Si nos referimos al derecho de reunión, éste es *la facultad de congregarse con otras personas transitoriamente, fuera del domicilio habitual y para un fin común, que debe ser de carácter público; en tanto, conglomeración de personas, la reunión es una agrupación de personas, organizada o susceptible de serlo, discontinua o momentánea, y que se produce con el fin del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas.*⁴

Como fenómeno nacido del ejercicio del derecho, la reunión tiene unas características bien claras que la diferencian de otros tipos de conglomeraciones sociales,⁵ siendo éstas las siguientes:

La unión de personas o elemento subjetivo se refiere a la concurrencia de una pluralidad de personas que tienen cierta vinculación y que deciden congregarse para participar conjuntamente de esta reunión.

La voluntariedad se refiere a que la conglomeración debe estar conformada por personas que actúan de manera voluntaria; todos los miembros que acuden a ella y la conforman lo hacen de manera libre y sin ningún tipo de coacción o amenaza por parte de terceros, como puede ser la posibilidad de perder el puesto el trabajo.

La mal llamada temporalidad es una característica de las reuniones que suele identificarse con el poco tiempo que dura dicha conglomeración. Pero en realidad, la transitoriedad no es una nota distintiva de las reuniones; para empezar porque el mismo término *temporal* es indeterminado y éste puede abarcar desde unas horas, hasta unos días, o incluso semanas o meses. No existe una medida de tiempo establecida para determinar que una reunión es temporal o permanente. Por lo demás, puede haber reuniones que duren mucho tiempo (seis meses, por ejemplo) mientras que puede haber asociaciones que duren menos de este tiempo. El criterio diferenciador entre reuniones y asociaciones no es tanto su temporalidad, sino su estabilidad. Las reuniones no son estables, en el sentido de que no se genera un vínculo jurídico entre sus miembros, y es que una vez que concluye la reunión, la relación entre los miembros que la componían desaparece.⁶

Fines lícitos es la característica que se refiere a que ninguna reunión puede tener como finalidad la consecución de un fin ilícito. El fin de la reunión no debe contravenir normas constitucionales y secundarias, como son las disposiciones de orden público y las buenas costumbres. Por lícito se debe entender lo permitido, es decir, las conductas que cumplen con los deberes prescritos en las normas jurídicas y por ilícito no debe identificarse sólo a los tipos penales recogidos en el Código Penal sino a conductas antijurídicas *in genere*. Es cierto que las reuniones pueden tener como fines la solicitud de que una conducta tipificada como delito, -piénsese por ejemplo en el caso de reuniones que reclaman la legalización de la marihuana-, pero no es lo mismo reunirse para fumar marihuana que reunirse para pedir la despenalización de esa conducta.

Otro caso que resulta dudoso es el de aquellas agrupaciones o fenómeno grupal en la que se hiciera propaganda en favor de la guerra o en la que se hiciera apología del odio racial o religioso en contra de un grupo

determinado de la población, como sucede con el “*hate of speech*” cuando existe un peligro inminente para las personas, o en la que se ejerciera actos discriminatorios en contra de cierto grupo, puesto que en esos casos debe considerarse que esas agrupaciones no estarían garantizadas por el derecho fundamental de reunión y manifestación en cuestión, en virtud de la protección de los derechos de terceros.

La ausencia de una configuración organizada de la voluntad, se refiere a que las reuniones no tienen una voluntad propia como si se tratasen de un ente distinto de los miembros que la componen, como sí ocurre con las asociaciones, que al tratarse de personas jurídicas distintas de los miembros que la componen tienen una voluntad propia y diferenciada.

El lugar público es otra nota distintiva de las reuniones y es que, si con el ejercicio del derecho lo que se pretende es manifestar una ideario o postura respecto de una cuestión determinada para que tenga efectos positivos, la reunión debe celebrarse en espacios públicos abiertos y no así comercios o establecimientos privados abiertos al público.⁷ Las reuniones que tienen lugar en espacios cerrados de tipo privado como empresas o domicilios particulares son reuniones que se encuentran protegidas por el derecho a la intimidad y la inviolabilidad del domicilio, mientras que las reuniones en templos o iglesias son protegidas por la libertad religiosa.

Sujetos

Sujetos activos

Aunque todas las personas son titulares de derechos humanos por el hecho de ser personas y tener dignidad humana, la doctrina constitucional ha diferenciado entre la titularidad y el ejercicio de los derechos fundamentales, de tal forma que para que una persona pueda ejercer plenamente estos derechos es necesario hablar de una capacidad de obrar fundamental.⁸

En el caso del derecho de reunión y manifestación, si bien toda persona es titular del derecho porque toda persona tiene dignidad humana, no toda persona puede ejercerlo. El titular del derecho fundamental de reunión y manifestación es, en principio, toda persona física. La titularidad del derecho es individual, esto es, que corresponde a cada individuo pero su ejercicio es colectivo, o sea que se necesita de la concurrencia de la voluntad de otros para ejercer el derecho, pues por la misma naturaleza del derecho, nadie puede reunirse solo o consigo mismo.⁹

Los extranjeros son titulares del derecho de reunión, pero no cuando el fin de la reunión sea político. La justificación tiene que ver con la naturaleza que se le ha dado al derecho como derecho político, o en todo caso con la función política del mismo, y es que se trata de un derecho mediante el cual el ciudadano, que no la persona, puede participar en la vida política del país.¹⁰ Vale la pena aclarar que el derecho de reunión y manifestación no es un derecho político sino un derecho de libertad, aunque ciertamente, con un gran contenido político.

Las personas morales no son titulares del derecho de reunión y es que como se ha sostenido por el tribunal constitucional alemán, español y también por nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), las personas jurídicas son titulares de determinados derechos fundamentales según la naturaleza del mismo,¹¹ y en este sentido, en tanto el derecho de reunión y manifestación requiere para su ejercicio de la corporeidad de cada individuo el derecho de reunión no es posible ejercerse por las personas morales.¹²

Los menores de edad son titulares y ejercientes del derecho de reunión, como lo reconoce la convención sobre los Derechos de los niños.¹³ No obstante, debe tenerse presente que el ejercicio de este derecho, como el de muchos otros derechos fundamentales, depende de la autorización de quienes tienen la guardia y custodia del menor, que en todo caso deberán velar por su salud, integridad física y moral y en última instancia, por la forma en la que se desea educar al infante¹⁴. Por lo demás, no puede pasarse por alto que el ejercicio de este derecho tiene una elemental función educativa en la persona como futuro miembro de la vida política del país, por lo que su participación e involucramiento en

las reuniones genera a la larga la protección y garantía del Estado Constitucional y democrático de Derecho.

Sujetos Pasivos

El principal sujeto obligado frente al derecho de reunión y manifestación, como en todos los derechos de libertad, es el Estado. El art. 1º. De nuestra Constitución determina que “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”.

En tanto se trata de un derecho de libertad, las principales conductas que debe realizar la autoridad estatal son las de omisión. O en términos de Robert Alexy, conductas de no impedimento de acciones, es decir que el derecho se materializa en la medida en que el Estado hace nada para impedir la acción, dicho de otro modo, la conducta pasiva del Estado redunda en la posibilidad del titular del derecho de ejercerlo sin ningún impedimento ni traba. Debe existir por tanto una actitud de tolerancia por parte de la autoridad que en el caso de que se ejerza algún tipo de manifestación la autoridad competente, principalmente la administrativa debe soportar el ejercicio de ésta y por lo general, debe soportarse en avenidas de gran circulación, plazas principales o enfrente de los edificios de gobierno frente a los cuales se tiene el reclamo o se está haciendo la petición. En este sentido, la autoridad no puede negar una manifestación, ni puede prohibirla de manera previa.¹⁵

Pero las autoridades ya no solo están obligadas a realizar conductas negativas o de omisión para que se ejerza el derecho, sino que también debe realizar conductas positivas para su pleno ejercicio,¹⁶ por lo que debe identificarse bien quién es la autoridad que debe realizar estas conductas de acción y hasta qué punto la autoridad está obligada a realizarlas, o cuándo se considera que la conducta por parte de la autoridad logra satisfacer el ejercicio del Derecho. Conductas positivas por parte del Estado son, por ejemplo, y principalmente, garantizar la seguridad de los manifestantes y asegurar que la reunión pueda llevarse a cabo.

Precisamente una cuestión controvertida del ejercicio del derecho de reunión es su conciliación con el mantenimiento del orden¹⁷ y en este sentido la autoridad tiene la obligación de disolver una conglomeración que vaya aparejada de conductas no protegidas por el derecho, como la violencia, el daño a terceros, la alteración del orden público, las amenazas o las injurias, y es que no debe pasarse por alto que la autoridad tiene la obligación de velar por los demás intereses públicos y demás principios y valores constitucionales.¹⁸

Los particulares también son sujetos obligados frente a la libertad de reunión, lo que significa que el derecho despliega su eficacia frente a terceros,¹⁹ y la principal conducta que éstos deben llevar a cabo es también la de omisión o tolerancia, sobre todo cuando se ve limitado su libertad de tránsito y circulación.²⁰

Bienes jurídicos tutelados

Como todo derecho fundamental, el de reunión protege en el fondo unos bienes jurídicos determinados.

En primer lugar se encuentra *la libertad de expresión de manera colectiva*, pues al tratarse de una conglomeración de personas con un determinado tema o ideal en común,²¹ las personas con esta misma identidad se hacen escuchar trascendiendo la individualidad que implica la libertad de expresión protegida por los arts. 6 y 7 de la CPEUM.

El derecho de reunión protege también *la sociabilidad* del ser humano, característica propia de la naturaleza humana, misma que resulta necesaria para que la persona no se aisle, ni empobrezca su individualidad,²² y es que la individualidad de cada uno sólo puede desarrollarse dentro de la sociedad. Por lo demás, es lugar común afirmar que cuando las personas se agrupan por intereses comunes tienen mayor posibilidad a alcanzar sus metas que de manera aislada.

Además, en tanto el derecho de reunión (como todos los derechos fundamentales) es una concreción de la *dignidad humana* su ejercicio representa la consolidación de ésta como principio y valor fundamental

sobre el que descansan los mismos derechos fundamentales y en el fondo el mismo Estado constitucional.²³

El derecho de reunión garantiza *el libre desarrollo de la personalidad*, esto es la posibilidad de que en un sentido genérico de libertad y en el ejercicio de su autonomía, cada persona lleve a cabo las conductas conducentes a fin de alcanzar los fines que desea según sus ideales y objetivos de vida.²⁴ En este sentido, cada persona puede, según sus convicciones e ideales, reunirse con otras para hacerse escuchar y así materializar su proyecto personal de vida.

El Estado constitucional y democrático de Derecho se consolida con el ejercicio del derecho de reunión. En primer lugar, porque al permitir la expresión y manifestación colectiva de los distintos sectores de la sociedad se refuerza la pluralidad que compone al mismo Estado democrático.²⁵ Los grupos que se reúnen y manifiestan exigen su reconocimiento por parte del Estado y hacen valer sus demandas,²⁶ mismas que tratarán de ser satisfechas por éste. Lo que no quiere decir que el reclamo de la reunión deba ser siempre satisfecha por parte de la autoridad.

En segundo término, las reuniones constituyen un medio de defensa contra la centralización y la tecnocracia²⁷ y protegen la formación de la opinión y de la voluntad colectiva.²⁸ Además, el Estado democrático también se consolida en tanto se trata de un derecho de participación política, un derecho a través del cual el ciudadano de a pie participa en las decisiones políticas del país,²⁹ o convierte en públicos determinados y pide soluciones respecto de ellas. Lo anterior implica también que el ejercicio de derecho de reunión sirve como medio para ejercer el derecho de petición consagrado en el art. 8 de la CPEUM de manera colectiva.

Ámbito constitucionalmente protegido

De la lectura del art. 9 de la CPEUM, que consagra el derecho de reunión, podría decirse que éste se concreta en la plena posibilidad de cada persona de agruparse con otras para perseguir fines lícitos en común y que dicha conglomeración no puede hacerse de manera armada, profiriendo injurias contra la autoridad, usando la violencia o amenazas

que pretendan intimidar u obligar a la autoridad para que resuelva de la manera que los manifestantes deseen.

Como se observa, el derecho en cuestión se reconoce de manera laconica y abstracta, no determina cuáles son las facultades que protege, sino que se centra en determinar sus límites o las conductas que no se encuentran protegidas bajo su regazo. Esto no es óbice, no obstante, para tratar de determinar cuáles son las conductas que sí protege el artículo 9 de nuestra Carta Magna.

El derecho de reunión protege, en primer lugar, la posibilidad que tiene toda persona para agruparse con otras en aras de perseguir fines comunes, pero no se trata de la consecución del fin en sí mismo, sino principalmente de la expresión de ese colectivo respecto de un tema que les concierne y preocupa. Por tanto, el ámbito protegido por el derecho no es tanto alcanzar el fin, sino manifestarse colectivamente respecto del mismo.

En tanto derecho de libertad, el de reunión comprende una dimensión positiva, la consecución de una acción que se materializa en la reunión propiamente; y una dimensión negativa, que se refiere a la posibilidad de toda persona de tener las opciones para ejercer o no el derecho, o incluso de acudir o no acudir a la reunión que desee según sus propios intereses, se trata de tener una gama de posibilidades de acción sin que exista represalia alguna por su ejercicio o no ejercicio.³⁰

El derecho de reunión comprende no sólo la posibilidad de ejercer (o no) el derecho sino también de convocar a dicha conglomeración, y es que no tendría sentido reconocer el derecho de reunión a las personas si éstas no tuvieran la posibilidad de convocar a las reuniones. Este aspecto cobra especial relevancia hoy en día, donde las convocatorias se hacen principalmente a través del Internet y las redes sociales, por lo que el derecho a Internet se torna en un derecho instrumental para ejercer el de reunión.

La conglomeración puede ser de carácter estático o dinámico, la primera se refiere a la permanencia de las personas en un lugar específico, lo que suele denominarse *meeting*, en la terminología inglesa o plantón en

castellano coloquial. La reunión dinámica se refiere a la movilidad de las personas de un lugar a otro, a lo que suele denominarse marcha.

La forma en que las reuniones pueden llevarse a cabo, ya sean estáticas o dinámica, pueden a su vez distintas; si se trata de una reunión dinámica, ésta puede ser a pie o con vehículos, con o sin oradores, con pancartas con las exigencias que reclama la reunión, o bien en silencio. También entra en las modalidades la vestimenta, que todos los asistentes vayan vestido de una determinada manera, o bien se han dado manifestaciones en las que los asistentes no llevan ropa.³¹

El derecho de reunión y manifestación es en vía pública y no en recintos privados, pues se entiende que las reuniones privadas se encuentran protegidas por el derecho a la intimidad y la privacidad de las personas y no por el derecho de reunión y manifestación.

Limitaciones al derecho de reunión

Como todo derecho fundamental, el de reunión se encuentra limitado por otros principios y valores constitucionales, entre los que se encuentran los mismos derechos fundamentales. Para no afectar estos principios el mismo art. 9 establece que las reuniones deberán ser pacíficas, que no pueden ser violentas y que no se tolerarán injurias o amenazas que tengan por objeto intimidar u obligar a la autoridad a resolver el tema en cuestión según los intereses de los manifestantes.

Prohibición de violencia. El párrafo primero del art. 9 de la CPEUM señala que toda reunión deberá ser pacífica, mientras que en el párrafo segundo se establece que no podrá celebrarse ninguna reunión de manera violenta. Partiendo del hecho de que pacífico y violento son términos antónimos, se deduce que el párrafo primero y el segundo se refieren a lo mismo, toda reunión para ser pacífica debe carecer de violencia. Por violencia se entiende la coacción física o moral que una persona ejerce sobre otra con el objeto de que ésta dé su consentimiento para la celebración de un acto o para que realice un hecho que de otra manera no realizaría.³² Toda manifestación en la que pudieran ejercerse,

tanto violencia física como violencia moral con alcance intimidatorio para terceros excedería los límites del derecho de reunión pacífica y carecería de protección constitucional.³³

La violencia a la que se refiere la Constitución es a la violencia generalizada, y no a la de una sola persona que participe en la reunión. La violencia de un solo individuo no puede ser motivo para que la autoridad disuelva la reunión. El Tribunal Constitucional Federal Alemán ha establecido que si el comportamiento no pacífico de un individuo conduce a la supresión del derecho fundamental de la totalidad de los participantes en la manifestación y no sólo de quien cometió el hecho, entonces estaría en las manos de éste cambiar el objetivo funcional de las manifestaciones y, en contra de la voluntad de los demás participantes volverla violatoria de la ley, por lo que los participantes pacíficos conservarán la protección de la libertad de reunión, que se garantiza constitucionalmente a todo ciudadano, aun cuando otros manifestantes, en forma individual, o una minoría, cometan excesos.

La prohibición de uso de armas es uno de los principios básicos para que las reuniones sean tales y sean protegidas por el mismo art. 9 de la CPEUM. El requisito debe interpretarse en términos amplios, entendiendo por arma a todo tipo de objeto capaz de producir un daño de carácter físico a otra persona, por lo que deben considerarse como armas a cualquier objeto punzocortante, piedras o palos. El problema radica, otra vez, en determinar el número de personas que deben de ir armados para considerar que la reunión es armada y que por tanto deba disolverse por parte de la autoridad; y otra vez debe entenderse que no basta con que una persona lleve un arma sino más bien la generalidad de los participantes. Se debe considerar que la existencia de armas entre los presentes es un indicio significativo del carácter violento de la reunión.³⁴ Podría entonces asegurarse que toda reunión armada es violenta aunque no toda reunión violenta es armada.

El término pacífico y la falta de armas son condiciones que debe cumplirse para que se dé la protección del derecho fundamental. Según Robert Alexy la cláusula pacíficamente y sin armas puede considerarse como una regla que es considerada una restricción del derecho funda-

mental de reunión, en virtud de que, de conformidad con su definición de restricción, en lugar de una libertad de derecho fundamental *prima facie* aparece una no libertad definitiva o un no derecho definitivo de igual contenido, es decir, la prohibición de manifestarse en forma no pacífica y con armas. Para la doctrina española pacíficamente y sin armas son consideradas modalidades del derecho fundamental de reunión y manifestación, es decir, son condiciones que deben cumplirse para ejercer legítimamente el derecho fundamental de que se trata; de tal forma que, si no se cumplen dichas condiciones, la reunión y manifestación de que se trate no podría ser considerada como protegida por el derecho fundamental en cuestión.

La prohibición de autorización previa es otro requisito no señalado de manera expresa en el art. 9 de nuestra Constitución, pero constituye un requisito esencial de su existencia. En tanto se trata de un derecho de libertad, el derecho de reunión no requiere para su ejercicio de autorización previa por parte de la autoridad. No obstante, es cierto que algunas normas prevén que en los casos de reuniones en lugares de tránsito se deba dar comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes.³⁵ El deber de comunicación previa no constituye una solicitud de autorización pues el ejercicio de ese derecho fundamental se impone por su eficacia inmediata y directa,³⁶ sin que pueda conceptuarse como un derecho de configuración legal, sino tan sólo una declaración de conocimiento a fin de que la autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes, como la protección de derechos y bienes de terceros, estando legitimada en orden a alcanzar tales objetivos a modificar las condiciones del ejercicio del derecho de reunión e incluso a prohibirlo, siempre que concurren los motivos que la Constitución exige, y previa la realización del oportuno juicio de proporcionalidad.³⁷

La prohibición de injurias es la ausencia de cualquier agravio de palabra o de obra que realicen los manifestantes en contra de la autoridad o

de una institución pública, de modo que exista un daño moral en contra de personas concretas.

La prohibición de amenazas se refiere a que los manifestantes no emitan ningún dicho o hecho consistente en intimidar a alguien con la provocación de un mal, en este caso a la autoridad, para que resuelva en determinado sentido.³⁸

Aunque no lo señala nuestro texto constitucional, no podemos dejar de lado el concepto de *orden público*, y es que parece que las restricciones antes mencionadas tienen entre otros, el objeto de garantizar el orden público, de hecho, ningún derecho fundamental puede atentar contra éste. La alteración al orden público ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional español en el sentido de que no basta una mera sospecha o posibilidad de que se vaya a producir alternaciones de orden público, sino que es necesario que la autoridad gubernativa posea datos objetivos suficientes, derivados de las circunstancias de hecho de cada caso, a partir de los que cualquier persona en una situación normal pueda racionalmente concluir que la concentración producirá con toda certeza el desorden público, debiendo presidir toda actuación limitativa de este derecho el principio de *favor libertatis*, es decir, resolver en caso de duda a favor de la libertad.

Una breve mención a los *escraches*

Relacionado con los límites y alcances del derecho de reunión se ha venido defendiendo por un sector de la doctrina, que los denominados *escraches* forman parte del ámbito constitucionalmente protegido por el derecho de reunión.

Los “escraches” es el nombre dado, principalmente en Argentina y Uruguay, a la forma de reunión en la que un grupo de activistas se concentra ante el domicilio o lugar de trabajo de algún funcionario público. Esta “modalidad” pretende que, frente a la “presión” sufrida por un funcionario público en su domicilio, éste actúe conforme lo solicitado. Pero hay que reconocer que esta modalidad es causante de molestias, no sólo al cargo público, sino también a su familia y vecinos; puede obstaculizar

el tráfico, la salida o acceso de personas o vehículos del inmueble, y provoca incomodidades acústicas al oírse consignas o reivindicaciones.

Es doctrina generalizada que las personas que ostentan un cargo suelen ceder o perder parte de su derecho a la intimidad y a la privacidad precisamente por ser personajes públicos. Parte de su vida privada se vuelve pública y relevante para el ciudadano de a pie en la medida en que ese ámbito de su vida privada repercute en la función que desempeña, pero no por ser un personaje público se pierde por completo el derecho a la intimidad y la privacidad. El funcionario público debe gozar, como toda persona, del derecho a la intimidad en su casa y de la inviolabilidad de su domicilio. Ahora este derecho a la privacidad y la inviolabilidad del domicilio, no debe entenderse ya desde una perspectiva meramente formal, como esa no intromisión al domicilio de la persona, sino que la inviolabilidad del domicilio comprende también la prohibición de terceros de realizar cualquier conducta que impida el descanso y tranquilidad en la casa de uno.

En tanto causa molestias a los derechos fundamentales de terceros afecta el orden público, el escrache no puede considerarse como una conducta protegida por el derecho de reunión.

Conclusión

El derecho de reunión es un derecho que en sus inicios no fue reconocido en las Declaraciones de Derecho del racionalismo ilustrado. No obstante, se trata de un derecho de libertad que exige para materializarse, en principio, conductas negativas por parte del Estado. En México el derecho no se reconoció en los textos constitucionales del S. XIX sino hasta la Constitución de 1857 y posteriormente en la de 1917.

Su reconocimiento en este último texto fue escaso, poco claro y se le confundió, o al menos, se le trató junto con el derecho de asociación. El artículo no ha sido modificado desde hace 100 años y curiosamente poco tratado por la doctrina.

El derecho de reunión tiene un marcado contenido político y su ejercicio hace nacer a una reunión, que, si bien se trata de una conglomeración de personas, ésta no tiene permanencia, ni estabilidad jurídica. El ejercicio del derecho puede llevarse a cabo por toda persona física, en tanto titular del derecho de los derechos fundamentales, pero no así por las personas morales, pues éstas carecen de corporeidad. Los extranjeros no pueden participar en reuniones con fines políticos. Los sujetos obligados son el Estado, a quien se exige no solo conductas negativas sino también positivas y los particulares.

El derecho de reunión es un derecho que protege varios bienes jurídicos, como la libertad de expresión colectiva, el derecho de petición, la dignidad humana la sociabilidad y la consolidación del Estado constitucional y democrático de Derecho.

Las conductas protegidas por su ejercicio son las de reunirse, no reunirse, convocar a reuniones y dejar de participar de una reunión determinada. Y su ejercicio comprende esta realización de manera pacífica, sin armas, sin injurias ni amenazas; si confluyera alguna de estas conductas, la reunión no será considerada tal y deberá ser disuelta. Así también los denominados *escraches*, que son reuniones llevadas a cabo en los domicilios de los funcionarios públicos con la intención de que éstos atiendan los reclamos de los manifestantes, pero en tanto se está vulnerando la vida privada del funcionario, el escrache rebasa la protección que dispensa el art. 9 de la CPEUM.

*Director del Departamento de Derecho, Relaciones Internacionales y Ciencia Políticas, del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, *Campus* Puebla.

Bibliografía

ALÁEZ CORRAL, Benito, *Minoría de edad y derechos fundamentales*, Tirant lo Blanch, Madrid, 2003.

Sobre el derecho de reunión en la Constitución mexicana

- ANZURES GURRÍA, José Juan, “La eficacia horizontal de los derechos fundamentales”, en *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, No. 22, enero-junio 2010.
- BASTIDA FREIJEDO, Francisco y otros, *Teoría General de los Derechos Fundamentales en la Constitución española de 1978*, Tecnos, Madrid.
- BERLIN, Isai, “Dos conceptos de libertad”, en *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Alianza Editorial, Madrid, 1996.
- BISCARETTI DI RUFFIA, P., *Derecho constitucional*, trad. esp., Madrid, 1965.
- BURDEAU, Georges, *Libertes publiques*, París, 1972.
- COLLIARD, C. A., *Libertes publiques*, 5ª ed., París, 1975.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T. R. *Curso de Derecho Administrativo*, t. II, 2, ed., Madrid, 1981.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad y PENDAS GARCÍA, Benigno, *Régimen jurídico del derecho de reunión (Análisis de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio)*.
- GÓMEZ MONTORO, Ángel J., “La titularidad de derechos fundamentales por personas jurídicas (análisis de la jurisprudencia del tribunal constitucional español)”, en *Cuestiones constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, no. 2, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho de reunión y manifestación, Derechos Fundamentales y Libertades Públicas*, Civitas, 1ª edición, España, 2002.
- HÄBERLE, Peter, “La dignidad del hombre como fundamento de la comunidad estatal”, en Fernández-Segado, F. (coord.), *Dignidad de la persona, derechos fundamentales, justicia constitucional y otros estudios de Derecho público*, Dickinson, Madrid, 2008.
- LAFONT NICUESA, Luis, “La inactividad administrativa y el derecho de reunión y manifestación. La intervención del ministerio fiscal”, en *Revista Jurídica de Navarra*, No. 40, 2005.
- PÉREZ SERRANO, Nicolás *Tratado de Derecho Político*, Madrid, 1976.
- RIVERO, Jean, *Libertes publiques*, vol. 2, París, 1977.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo*, Iustel.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José, “La configuración constitucional del derecho de reunión”, en *Parlamento y Constitución. Anuario*, N° 5, 2001.
- STEIN, Ekkehart, *Derecho político*, Madrid, 1973, pp. 147 y sigs.

Notas

¹ Cfr. Santamaría Pastor, J. A., *Principios de Derecho Administrativo*, Iustel, p. 272.

² Cfr. García-Escudero Márquez, Piedad y Pendas García, Benigno, *Régimen jurídico del derecho de reunión (Análisis de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio)*, p. 197.

³ Art. 9º, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “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”.

⁴ Pérez Serrano, Nicolás *Tratado de Derecho Político*, Madrid, 1976., pág. 665; Coiliard, C. A., *Libertes publiques*, 5ª ed., París, 1975, pág. 627; Biscaretti di Ruffia, P., *Derecho constitucional*, trad. esp., Madrid, 1965, pág. 689.

⁵ Cfr. González Pérez, Jesús, *Derecho de reunión y manifestación, Derechos Fundamentales y Libertades Públicas*, Civitas, 1ª edición, España, 2002, pp. 29 y ss.

⁶ En términos parecidos se expresa la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), cuando en su Tesis Aislada de Rubro LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS, Señala que “la libertad de asociación implica la formación de una nueva persona jurídica, con efectos jurídicos continuos y permanentes, mientras que una simple congregación de personas, aunque puede compartir los fines u objetivos de una asociación, se caracteriza por una existencia transitoria cuyos efectos se despliegan al momento de la reunión física de los individuos”.

⁷ «El problema del lugar de los grupos en el Estado plantea la coexistencia de poderes de hecho con el poder de derecho». Burdeau, Georges, *Libertes publiques*, París, 1972, p. 185.

⁸ Cfr. Bastida Freijedo, Francisco y otros, *Teoría General de los Derechos Fundamentales en la Constitución española de 1978*, Tecnos, Madrid, pp. 83 y ss.

⁹ Así lo han afirmado tanto el Tribunal Constitucional español (STC 66/1995, 193/2011) como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, quien señala que “la protección de las opiniones y de la libertad de expresarlas constituye uno de los objetivos de la libertad de reunión” (asunto Stankov, de 13 de febrero de 2003); y afirma que “[...] la libertad de expresión constituye uno de los medios principales que permite asegurar el disfrute efectivo del derecho a la libertad de reunión y de asociación” (asunto Rekvényi, de 20 de mayo de 1999). La manifestación de una sola persona en la vía pública se encontraría protegida por la libertad de expresión, pero no así por el derecho de reunión.

¹⁰ En España, el Tribunal Constitucional señaló en su Sentencia 115/1987, que no se puede excluir la titularidad del derecho de reunión a los extranjeros.

¹¹ Gómez Montoro, Ángel J., “La titularidad de derechos fundamentales por personas jurídicas (análisis de la jurisprudencia del tribunal constitucional español)”, en *Cuestiones constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, no. 2, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. En este sentido la Tesis Asilada del Pleno de la SCJN de rubro. PERSONAS MORALES. LA TITULARIDAD DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES QUE LES CORRESPONDE DEPENDE DE LA NATURALEZA DEL DERECHO EN CUESTIÓN, ASÍ COMO DEL ALCANCE Y/O LÍMITES QUE EL JUZGADOR LES FIJE.

¹² El art. 4 de la Ley orgánica del Derecho de reunión de España, señala que las reuniones y manifestaciones pueden ser convocadas y promovidas por personas jurídicas, pero incluso aunque este artículo de esta posibilidad a las personas jurídicas en España no es lo mismo convocar y promover reuniones que acudir físicamente a ellas y conglomerarse con otras personas en vía pública.

¹³ El art. 15.1. De la Convención de 20 de noviembre de 1989 sobre los derechos del niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, señala que “Los Estados Partes reconocen los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas. 2. No se impondrán restricciones al ejercicio de estos derechos distintas de las establecidas de conformidad con la Ley y que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional o pública, el orden público, la protección de la salud y la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás.

¹⁴ *Cfr.* Aláez Corral, Benito, *Minoría de edad y derechos fundamentales*, Tirant lo Blanch, Madrid, 2003.

¹⁵ La Ley de Movilidad del Distrito Federal establece en su artículo 212 que los grupos o individuos que vayan a llevar a cabo una manifestación pública, deberán dar aviso a la Secretaría de Seguridad Pública, con por lo menos 48 horas de anticipación de la misma. Aunque la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) impugnó este y otros artículos de la citada ley, la SCJN consideró que no eran inconstitucional, y que la intención del aviso no era una censura previa a la manifestación, sino el mero aviso para que las autoridades llevaran a cabo las medidas conducentes.

¹⁶ “La reunión, si bien... ordenada sobre el criterio de la abstención de la acción pública, es ordinariamente una libertad instrumental del -principio democrático participativo, a la vez que obliga a los servicios de orden público a su protección positiva”. García de Enterría, E., y Fernández, T. R. *Curso de Derecho Administrativo, t. II, 2*, ed., Madrid, 1981, pág. 38. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) en su Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de 2009 (párrafo 193), ha dicho que “Las instituciones competentes del Estado tienen el deber de diseñar planes y procedimientos operativos adecuados para facilitar el ejercicio del derecho de reunión. Esto involucra desde el reordenamiento del tránsito de peatones y vehículos en determinada zona, hasta el acompañamiento a las personas que participan en la reunión o manifestación, para garantizarles su seguridad y facilitar la realización de las actividades que

motivan la convocatoria. En el mismo sentido, las fuerzas policiales requieren contar con normas de actuación definidas y con el entrenamiento profesional necesario para actuar en situaciones que involucran grandes concentraciones de personas, a los efectos de generar las condiciones para que estos eventos puedan desarrollarse en el marco de las normas establecidas y sin afectar el ejercicio de otros derechos humanos. El Estado tiene la obligación de proporcionar a sus fuerzas policiales el equipamiento, y recursos de comunicaciones, vehículos, medios de defensa personal y de disuasión no letales adecuados para intervenir en estas circunstancias. En todo caso, las fuerzas policiales deben recibir el entrenamiento y las órdenes precisas para actuar con la certeza de que su obligación es proteger a los participantes en una reunión pública o en una manifestación o concentración, en la medida que éstos ejercen un derecho”.

¹⁷ Rivero, Jean, *Libertes publiques*, París, 1977, vol. 2, pp. 325 y ss.

¹⁸ Lafont Nicuesa, Luis, “La inactividad administrativa y el derecho de reunión y manifestación. La intervención del ministerio fiscal”, en *Revista Jurídica de Navarra*, No. 40, 2005, p. 235.

¹⁹ Al respecto véase, Anzures Gurría, José Juan, “La eficacia horizontal de los derechos fundamentales”, en *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, No. 22, enero - junio 2010, pp. 3- 51.

²⁰ En aras de garantizar también y en cierta medida la libertad de circulación y tránsito, el art. 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, establece que “[l]a Administración Pública en el ámbito de su competencia deberá informar a la población a través de los medios masivos de comunicación y medios electrónicos, sobre el desarrollo de manifestaciones, actos o circunstancias que alteren de forma momentánea, transitoria o permanente la vialidad. Asimismo, deberá proponer alternativas para el tránsito de las personas y/o vehículos.”

²¹ Véase la STC 85/1988

²² Solozábal Echavarría, Juan José, “La configuración constitucional del derecho de reunión”, en *Parlamento y Constitución. Anuario*, N° 5, 2001, p. 113.

²³ Häberle, Peter, “La dignidad del hombre como fundamento de la comunidad estatal”, en Fernández-Segado, F. (coord.), *Dignidad de la persona, derechos fundamentales, justicia constitucional y otros estudios de Derecho público*, Dickinson, Madrid, 2008, pp. 177 y ss.

²⁴ En su resolución de rubro DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. SU DIMENSIÓN EXTERNA E INTERNA, la SCJN ha señalado que el libre desarrollo de la personalidad es un derecho que da cobertura a una “genérica libertad de acción” que permite a la persona realizar cualquier actividad que considere necesaria para el desarrollo de su personalidad. Véase también la Tesis aislada de rubro DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. LA PROHIBICIÓN PARA EL AUTOCONSUMO DE MARIHUANA CONTENIDA EN LA LEY GENERAL DE SALUD INCIDE PRIMA FACIE EN EL CONTENIDO DE DICHO DERECHO FUNDAMENTAL.

²⁵ García-Escudero Márquez, Piedad y Pendas García, Benigno, *Régimen jurídico...*, *op. cit.*, p. 196.

²⁶ “Constituye uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática y una de las condiciones primordiales de su progreso y del desarrollo individual” (STEDH de 20 de mayo de 1999). «Además, pluralismo, tolerancia y espíritu de apertura, caracterizan a una “sociedad democrática”: aunque a veces haya que subordinar los intereses de los individuos a los de un grupo, la democracia no consiste en la supremacía constante de la opinión de una mayoría, sino que obliga a un equilibrio que garantice a las minorías un tratamiento justo y que evite todo abuso de una posición dominante» (STEDH de 29 de abril de 1999).

²⁷ García-Escudero Márquez, Piedad y Pendas García, Benigno, *Régimen jurídico...*, *op. cit.*, p. 197.

²⁸ Ekkehart Stein, *Derecho político*, Madrid, 1973, pp. 147 y sigs.

²⁹ Santamaría Pastor, Juan Alfonso, en *Comentarios a la Constitución*, obra colectiva dirigida por Garrido Falla, Fernando, Madrid, 1980, pág. 271. Se ha dicho acertadamente que “el derecho de reunión es, sin duda, una de las libertades públicas, pero es también algo más... (ya que) es, ante todo y, sobre todo, una técnica para la acción política directa al servicio de fines que extravasan el puro contenido del derecho”.

³⁰ Respecto de la libertad positiva y negativa, véase por todos Berlin, Isai, “Dos conceptos de libertad”, en *Id.*, *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Alianza Editorial, Madrid, 1996, p. 200 y ss.

³¹ García-Escudero Márquez, Piedad y Pendas García, Benigno, *Régimen jurídico...* *op. cit.*, p. 200.

³² De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 1819 del Código Civil Federal, hay violencia cuando se emplea fuerza física o amenazas que importen peligro de perder la vida, la honra, la libertad, la salud, o una parte considerable de los bienes del contratante, de su cónyuge, de sus ascendientes, de sus descendientes o de sus parientes colaterales dentro del segundo grado. La violencia también es definida como actos lesivos de la integridad física o moral ajena. Por ejemplo, el artículo 201, fracción II del Código Penal para el Distrito Federal, dispone que debe entenderse por violencia física y psicoemocional, previendo para la primera todo acto intencional en el que se utilice alguna parte del cuerpo, algún objeto, arma o sustancia para sujetar, inmovilizar o causar daño a la integridad física del otro; y por el segundo, a toda acción u omisión que puede consistir en prohibiciones, coacciones, condicionamientos, intimidaciones, insultos, amenazas, celotipia, desdén, indiferencia, descuido reiterado, chantaje, humillaciones, comparaciones destructivas, abandono o actitudes devaluatorias, entre otras, que provoquen en quien las recibe alteración autocognitiva y autovalorativa que integran su autoestima o alteraciones en alguna esfera o área de la estructura psíquica de la persona.

³³ En este sentido, véanse las Sentencias del Tribunal Constitucional español 2/1982 y 59/1990.

³⁴ García-Escudero Márquez, Piedad y Pendas García, Benigno, *Régimen jurídico...*, *op. cit.*, p. 208.

³⁵ Véase el art. 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal.

³⁶ SCJN, Acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014.

³⁷ Véase las Sentencias del Tribunal Constitucional español 36/1982, 59/1990, 66/1995, 42/2000).

³⁸ De conformidad con el artículo 209 del Código Penal para el Distrito Federal, las amenazas consisten en la posibilidad que causarle a otro un mal en su persona, bienes, honor o derechos, o en la persona, honor, bienes o derechos de alguien con quien esté ligado por algún vínculo.