

Artículo 9o.

Por último debe señalarse en este apartado el requisito de congruencia que pese a no estar señalado explícitamente en el artículo 8°, la jurisprudencia de la Corte ha establecido con claridad. En términos populares diríase que no se vale contestar a una cosa con otra, la autoridad debe dar respuesta congruente a la petición hecha, de manera tal que no puede, en su resolución, hacer referencia a cuestiones distintas de las que el particular ha planteado en su petición. Es necesario destacar que la respuesta debe ser ciertamente dada a conocer al autor de la petición. La exigencia constitucional no se satisface solamente con la elaboración de la respuesta escrita si ésta no es dada a conocer de manera clara al peticionario.

La riqueza del derecho de petición se manifiesta al constatar que sus diversas modalidades dan origen a las más variadas formas de relación institucional entre gobernantes y gobernados, y al crear las fórmulas para garantizar a los segundos la respuesta eficiente y expedita de parte de las autoridades del Estado a la formulación de sus requerimientos.

Queda por resolver el problema de qué debe hacerse en los casos en que no existe respuesta de la autoridad correspondiente; estamos en presencia aquí de lo que la doctrina ha llamado el silencio de la administración. ¿Cómo debe entenderse la falta de respuesta de la autoridad? De acuerdo con ciertas disposiciones legales como el artículo 37 del Código Fiscal, la falta de respuesta equivale a lo que llama la doctrina una *negativa ficta*, es decir, la negación de la petición del particular. En el derecho administrativo mexicano, la negativa ficta existe en materia fiscal y debe entenderse que si no hay respuesta de la autoridad se está en presencia de una resolución denegatoria de la petición correspondiente.

La jurisprudencia de la Corte ha determinado que independientemente de que la ley establezca un efecto negativo a la falta de respuesta dentro del término previsto, los particulares están facultados para exigir la contestación que corresponda a la petición hecha a la autoridad. La negativa ficta viene a ser una forma de fijación de una respuesta ante una situación jurídica indeterminada, pero también existe la concepción de que el silencio sea interpretado como respuesta afirmativa, ello ocurre cuando la autoridad no resuelve, dentro del plazo fijado, respecto del registro de un sindicato. Por otro lado se estima que cuando la autoridad calla, no dice nada, en consecuencia debe exigírsele la respuesta correspondiente.

En esa virtud el derecho de petición abre la posibilidad, ya determinada por la Corte, de que pueda pedirse amparo contra lo que podríamos considerar una falta de acto de autoridad, es quizá éste el único caso en que el acto de autoridad recurrible en amparo es la omisión de dicho acto, es posible, por lo tanto, solicitar la protección de la

justicia federal en contra de la falta de respuesta a una petición elaborada por un gobernado. Estamos entonces en presencia de un acto de autoridad consistente en una omisión: el no dar respuesta a la petición formulada en los términos establecidos constitucionalmente.

Véanse los artículos 33 y 3°, fracción VI.

BIBLIOGRAFÍA: Acosta Romero, Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, legislación, jurisprudencia y doctrina*, México, Porrúa, 1983, pp. 46-71; Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 4ª ed., México, Porrúa, 1981, pp. 374-378; Comisión Interamericana de Derechos, Organización de los Estados Americanos, el Derecho de Petición, *Segundo informe*, 24º periodo de sesiones, 1970, pp. 4-70; Montiel y Duarte, Isidro, *Estudio sobre garantías individuales*, México, Porrúa, 1979, pp. 285-297; Vértiz, Julio, "La acción civil como derecho cívico de petición", *Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba*, Argentina, III y IV, julio-diciembre, 1951, pp. 455-480.

Eduardo ANDRADE SÁNCHEZ

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 a 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.

COMENTARIO: El artículo que se comenta consagra a nivel constitucional tanto la libertad de asociación como la de reunión. Por libertad de asociación se entiende el derecho de toda persona a asociarse libremente con otras para la consecución de ciertos fines, la realización de determinadas actividades o la protección de sus intereses comunes; por su parte, la libertad de reunión alude al derecho o facultad del individuo para reunirse o congregarse con sus semejantes con cualquier objeto lícito y de manera pacífica.

Conviene advertir que, a diferencia de la libertad de asociación, al ejercerse la libertad de reunión no se crea una entidad jurídica propia con sustantividad y personalidad diversa e indepen-

diente de la de cada uno de sus componentes; además, una reunión, contrariamente a lo que ocurre con una asociación, es transitoria, esto es, su existencia está condicionada a la realización del fin concreto y determinado que la motivó, por lo que, una vez logrado éste, tal acto deja de existir.

Las libertades de asociación y de reunión, al igual que la libertad en general, en tanto derecho subjetivo público, no surgió —a excepción del caso de Inglaterra— sino con posterioridad a las declaraciones de derechos incluidas en las constituciones de varias colonias norteamericanas y la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, si bien esta última no la contempló expresamente. Conforme a la tradición del *common law*, las libertades de asociación y de reunión se consagraron expresamente en la enmienda I a la Constitución de los Estados Unidos, en el año de 1791. A partir de ahí, pero con diversas restricciones, estas libertades se consagraron a través de la mayoría de las constituciones de los Estados democráticos. Fue así como la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, adoptada por las Naciones Unidas en 1948, la proclamó en los siguientes términos: "Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas" (artículo 20); asimismo, figura no solamente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 22), sino también en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 8º), ambos aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, vigentes desde 1976, y ratificados por México el 24 de marzo de 1981, siendo el instrumento citado el segundo término más preciso sobre el particular.

Durante los siglos que precedieron a su adopción en los distintos regímenes jurídicos, el ejercicio de la libertad de asociación y de reunión se revelaba como un mero fenómeno fáctico, cuya existencia y desarrollo dependían de la tolerancia del poder público, ya que éste no estaba obligado a respetarlo y a abstenerse de invadirlo o vulnerarlo. En España, incluso, existieron diversas ordenanzas reales que prohibieron expresamente el derecho de asociación y de reunión desde finales del siglo XVI hasta las postrimerías del XVIII, sin que la Constitución de Cádiz de 1812, por su parte, consagrara dichas libertades.

La situación general que prevalecía en Europa respecto de la libertad en todas sus específicas manifestaciones se reflejó en la vida colonial de México, donde estas libertades, lejos de reconocerse como una potestad jurídica del gobernado, se desarrollaron como un mero fenómeno fáctico al arbitrio y tolerancia de las autoridades. Durante la vida del México independiente, la libertad de reunión no se garantizó sino hasta el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, pero sólo

como un derecho de los ciudadanos para reunirse y discutir los negocios públicos (artículo 2º). La Constitución de 1857 también las estableció expresamente y en forma más amplia (artículo 9º), cuyos términos corresponden al primer párrafo del artículo 9º de la Constitución de 1917 en vigor.

El derecho de libre asociación, al igual que muchos otros derechos humanos, deriva de la necesidad social de solidaridad y asistencia mutua. De ahí que el ejercicio del derecho de asociación se traduzca en la constitución de asociaciones de todo tipo que, con personalidad jurídica propia y una cierta continuidad y permanencia, habrá de servir al logro de los fines, a la realización de las actividades y a la defensa de los intereses coincidentes de los miembros de las mismas.

Así, surgen agrupaciones y partidos políticos, sindicatos obreros, asociaciones y colegios profesionales, sociedades civiles y mercantiles, fundaciones culturales, de beneficencia y de ayuda mutua, comités de lucha y de defensa, centros y clubes deportivos, etcétera. De la incidencia de los múltiples tipos de expresión del derecho de asociación en la vida política, económica, social y cultural del país, puede colegirse la importancia que reviste este derecho fundamental, el cual se encuentra consignado además en el artículo 35, fracción III, de nuestra Constitución en vigor.

Tan sólo referido a la libertad de asociación política, puede decirse que el derecho de asociación constituye una condición esencial de la libertad política dentro de un sistema democrático, ya que sin la vigencia de este derecho fundamental no sólo se impediría la formación de partidos políticos de diversas tendencias ideológicas, con el consiguiente empobrecimiento de la vida democrática, sino el mismo sufragio universal quedaría totalmente desprovisto de eficacia.

Por lo que se refiere a la libertad sindical, en tanto derecho fundamental de todo ser humano individualmente considerado, ésta se encuentra igualmente protegida por el artículo 90. constitucional. En cambio, la misma libertad sindical, con siderada como un derecho social, es decir, como un derecho del individuo en tanto parte integrante de un grupo o clase social, se encuentra plasmada en el apartado "A" del artículo 123, fracción XVI de la Constitución. Las disposiciones constitucionales en esta materia se encuentran reglamentadas en leyes secundarias tales como la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, la Ley Federal del Trabajo, la Ley General de Sociedades Mercantiles, etcétera.

Como ocurre con todos los demás derechos humanos constitucionalmente consagrados, el derecho de libre asociación tampoco es absoluto e ilimitado. Lo afectan condiciones y restricciones de variada índole, las cuales supeditan el ejercicio de este derecho a la preservación del interés público. Entre las restricciones más comunes y

generales a las que se subordina el ejercicio del derecho de asociación, algunas conciernen al objeto o finalidades que persiguen los diferentes tipos de asociaciones, mientras que otras se refieren a las personas que pueden o no pertenecer y participar en ellas.

Así, en nuestro país, conforme lo disponen los artículos 9°, 33, último párrafo, 35, fracción III y 130, párrafos noveno y decimocuarto, de la Constitución, encontramos en primer término que el objeto de toda asociación debe ser lícito; en segundo lugar, que cuando la finalidad de la asociación sea tomar parte en los asuntos políticos del país, sólo podrán participar en ella los ciudadanos mexicanos prohibiéndose expresamente, en congruencia con lo anterior, que los extranjeros se inmiscuyan de manera alguna en dichos asuntos; en tercer lugar, quedan también excluidos del beneficio de este derecho los ministros de los cultos, prohibiéndose estrictamente, al mismo tiempo, la constitución de cualquier tipo de asociación o agrupación con fines políticos, cuya denominación se relacione o vincule con alguna confesión religiosa.

Cabe advertir aquí que la restricción impuesta a los ministros de los cultos en materia de asuntos políticos, si bien por un lado se justifica ampliamente si tomamos en cuenta la amarga experiencia histórica de nuestro país, por el otro choca con disposiciones que se encuentran consignadas en instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, los cuales, como se ha señalado, han sido ya debidamente ratificados por nuestro país, razón por la cual fue necesario interponer las reservas del caso.

Desde el punto de vista del derecho internacional de los derechos humanos, la libertad de asociación y de reunión pueden ser, desde luego, objeto de las restricciones legales habituales y generales, es decir, de aquellas limitaciones que, previstas por la ley, son muy necesarias en una sociedad democrática para proteger la seguridad nacional, el orden público, la moral, la salud o seguridad públicas, así como los derechos y libertades de los demás.

Igualmente, el derecho de reunión establecido por la Constitución no tiene un carácter absoluto, sino que su ejercicio debe ser llevado a cabo pacíficamente, esto es, exento de violencia, a la vez que debe tener un objeto lícito es decir, su finalidad no puede estar en pugna contra las buenas costumbres y las normas de orden público. En tanto que los individuos ejerzan su derecho de reunión bajo esta condición, el Estado tendrá la obligación de abstenerse de coartar tal derecho.

Lo mismo que los demás derechos públicos subjetivos, el de libre reunión se concede, por igual, a todos los seres humanos; pero cuando su finalidad sea de carácter político, solamente los ciu-

dadanos gozarán de ese derecho. Esta limitación obedece a que los artículos 35 y 36 de la Constitución reservan la prerrogativa de participar en los asuntos políticos del país a los mexicanos que, por satisfacer los requisitos del artículo 34, tengan la calidad de ciudadanos. Por otra parte, como complemento al requisito de que las reuniones se desarrollen pacíficamente, la parte final del primer párrafo del artículo 9° establece como limitación al ejercicio de la libertad de reunión que cuando ésta se encuentre armada no tenga derecho a deliberar.

Conviene observar que el derecho establecido en el segundo párrafo del artículo 90., consistente en la libertad de asamblea o reunión para "hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad", no es más que una forma de ejercer colectivamente el derecho de petición consignado en el artículo 80. de la Constitución. Cabe advertir que la actualización de este derecho está sujeta a que no se profieran injurias contra la autoridad, ni se haga uso de violencias o amenazas para intimidarla a resolver en el sentido que se desee. En tanto las asambleas, reuniones, manifestaciones, etcétera, se ajusten a las limitaciones constitucionales señaladas, las mismas no se podrán considerar ilegales y las autoridades estatales tendrán la obligación de abstenerse de disolverlas.

El artículo 130 de la Constitución, por su parte, establece dos limitaciones más al ejercicio de la libertad de reunión. La primera de ellas prevista por el párrafo noveno, restringe tanto dicha libertad como, en especial, la libertad de pensamiento u opinión al prescribir: "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..." (véase también el artículo 90. de la Ley reglamentaria del artículo 130 constitucional). La segunda, contenida en el párrafo decimocuarto, se dirige concretamente a la libertad de reunión, en el sentido de que en los templos no podrán celebrarse reuniones o juntas de carácter político, en cuyo caso las autoridades se encuentran facultadas para disolverlas (véase también, el artículo 17 de la Ley reglamentaria invocada).

Véanse los comentarios a los artículos 24, 35, fracción III, 123, fracción XVI, y 130, párrafos quinto, noveno y decimocuarto de la Constitución.

BIBLIOGRAFÍA: Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, 6ª ed., México, Porrúa, 1970, pp. 391-402; Lozano, José María, *Tratado de los derechos del hombre*, 2ª ed., México, Porrúa, 1972, pp. 110-135; Mill John Stuart, *Sobre la libertad*, Madrid, Aguilar, pp. 26-81; Orozco Henríquez, J. de Jesús, "Seguridad estatal y li-

bertades políticas en México y Estados Unidos". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XV, núm. 44, mayo-agosto de 1982, pp. 537-566; Rodríguez y Rodríguez, Jesús, "Derechos humanos", en *Introducción al derecho mexicano*, 2ª ed., México, UNAM-LGEM, 1983, t. I, pp. 231-233.

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ

ARTÍCULO 10. Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la ley federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.

COMENTARIO: Esta disposición constitucional otorga a todos los habitantes del país el derecho de poseer armas en su domicilio, y, en ciertos casos y bajo ciertas condiciones, a portarlas, para su seguridad y legítima defensa.

La consignación del derecho a poseer y portar armas en las Constituciones mexicanas de 1857 y en la actualmente en vigor, ha obedecido al hecho de que las condiciones que prevalecían en México durante el siglo pasado y principios del actual eran poco propicias para que las autoridades protegieran eficazmente la vida y seguridad y los derechos e intereses de los habitantes de nuestro país. De ahí que el derecho a la posesión y portación de armas encontrase plena justificación en tales circunstancias.

Este artículo fue reformado por decreto del 21 de octubre de 1971, publicado en el *Diario Oficial* del día siguiente, a fin de ponerlo acorde con las nuevas condiciones económicas, sociales y culturales del pueblo mexicano, y a efecto de permitir que la ley, tomando en cuenta la nueva situación imperante en el país, determinase los casos, requisitos y lugares en los cuales podrían otorgarse permisos de portación de armas, así como las autoridades competentes para expedirlos.

De lo anterior se infiere que si bien la protección de la vida, seguridad, derechos y propiedades de toda persona, es una de las funciones primordiales que, en condiciones normales corresponde desempeñar a las autoridades en general y más concretamente a los cuerpos policiales encargados de mantener el orden y la seguridad públicos, el precepto que comentamos prevé, para que todos los habitantes del país puedan contar con una protec-

ción suplementaria, primero, que toda persona podrá tener en su domicilio aquellas armas que, no siendo de las prohibidas legalmente o de las reservadas a las fuerzas armadas, le aseguren dicha protección complementaria, y, segundo, que en casos y circunstancias especiales que así lo ameriten, las cuales deberán ser también determinadas por la ley, ciertas personas podrán ser autorizadas a llevar consigo las armas en cuestión.

Ahora bien, el ejercicio del derecho reconocido por esta disposición constitucional está sujeto a diversas limitaciones, a saber: la primera, que circunscribe al domicilio el lugar donde toda persona puede tener las armas para su protección y seguridad; la segunda, que, de estas armas, exceptúa tanto las consideradas como prohibidas por una ley federal, es decir, en este caso las señaladas como tales por el artículo 160 del Código Penal, como las reservadas de manera exclusiva a las fuerzas armadas del país; y, la tercera, que limita la portación de armas a los casos, condiciones, requisitos y lugares que determine una ley también federal.

Sea como fuere, en nuestros días se ha llegado a sostener la muy relativa importancia actual de este derecho, aduciendo las nuevas condiciones socioeconómicas del país, las cuales, se dice, logradas merced a la acción de los gobiernos emanados de la revolución, han propiciado el funcionamiento de cuerpos policíacos en todas las poblaciones de la República, así como una elevación del nivel económico y cultural de sus habitantes, de donde derivan una mayor seguridad y un mejor respeto a la vida y a los derechos de los demás.

Por nuestra cuenta, consideramos que hoy, como ayer, este precepto constitucional reviste una real y creciente importancia, dado que una de las más graves y notorias fallas de la administración pública ha sido y sigue siendo precisamente la deficiente prestación del servicio de seguridad pública, deficiencia que en los días en que vivimos se ve acentuada por la aguda crisis económica, política y social por la que atraviesa nuestro país, la cual ha generado una incontrolable corrupción policíaca, un aumento desmedido de la criminalidad y, desde luego, una enorme inseguridad de la población, particularmente en las grandes concentraciones urbanas.

Esta disposición de nuestra ley fundamental se encuentra en relación con los artículos 14 y 16 de la propia Constitución, los cuales, en su parte correlativa prescriben, el primero, que nadie podrá ser privado de la vida o libertad, ni de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante el respectivo juicio legal; y, el segundo, que nadie será molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de un mandamiento escrito de la autoridad competente