

CAPÍTULO PRIMERO

PANORÁMICA DE LA REGULACIÓN DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO

El ordenamiento jurídico mexicano, al igual que el comunitario y el italiano, y al contrario de lo que acontece en el ordenamiento jurídico español, no posee una ley específica reguladora del derecho de asociación. La reglamentación general, para toda la República federal, a tal derecho hay que buscarla, fundamentalmente, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante C.P.E.U.M.) y en su Código Civil Federal (en adelante C.C.F.).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada por el Congreso Constituyente el 31 de enero de 1917 y en vigor a partir del 1o. de mayo de 1917,¹² proclama en el 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 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

¹² Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917. Dicho artículo no ha sido reformado desde su adopción. Para los antecedentes históricos del derecho de asociación, véase Orozco Henríquez, J. J., “Comentario al artículo 9o.”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 48 y ss.

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.

Dicho artículo engloba, por tanto, conjuntamente, las libertades de asociación y de reunión configurándolas como derechos humanos y garantizados, como garantía individual al estar contemplados dentro de los 29 primeros artículos de la Constitución. La primera ha sido definida como “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”.¹³

La importancia de dicho derecho, queda también consignado, en el ámbito constitucional en el artículo 35, fracción III.¹⁴ No obstante, y a pesar de ser un derecho fundamental que deriva de la naturaleza del ser humano, debiendo ser debidamente respetado, es objeto de limitaciones.¹⁵ En primer lugar, el objeto de toda asociación ha de ser lícito y debe perseguirse de forma pacífica. En segundo lugar, cuando la finalidad de la asociación sea el desarrollo de actividades políticas sólo podrán participar en ella los ciudadanos mexicanos prohibiéndose, expresamente, que los extranjeros se inmiscuyan de manera alguna en dichos asuntos. Finalmente, quedan también excluidos del ejercicio de este derecho, los ministros de los cultos,¹⁶ a la vez que queda prohibida la constitución de cualquier tipo de asociación o agrupación con fines políticos, cuya denominación se relacione o vincule con

¹³ Orozco Henríquez, J.J., “Comentario al artículo 9o.”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, p. 27.

¹⁴ Artículo 35. “Son prerrogativas del ciudadano: III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país”.

¹⁵ De conformidad con lo establecido en los artículos 9o., 33, 35 último párrafo, fracción III y 130, párrafos noveno y decimocuarto, todos de la Constitución.

¹⁶ La problemática que suscita el ejercicio del derecho de asociación por parte de los ministros de los cultos reviste particular importancia en México, dada la situación política nacional.

alguna confesión religiosa.¹⁷ En definitiva, las restricciones condicionan el ejercicio de tal derecho a la preservación del interés público, si bien mientras algunas se refieren al objeto o finalidades perseguidos por las asociaciones, otras circunscriben el ejercicio de la libertad del derecho de asociación desde el ámbito subjetivo.

Las posibles limitaciones no terminan ahí, ya que desde la óptica del derecho internacional, puede ser objeto de aquellas otras 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, dichas limitaciones coinciden con las establecidas en el Convenio de Roma.¹⁸

El derecho de asociación responde a necesidades antropológicas del ser humano de solidaridad y unión con los demás. De ahí que se manifieste en la constitución de asociaciones de diversa índole: agrupaciones y partidos políticos;¹⁹ sindicatos obreros o patronales y asociaciones profesionales;²⁰ asociaciones religiosas;²¹ asociaciones y sociedades civiles;²² sociedades mercantiles y cooperativas;²³ asociaciones agrícolas;²⁴ centros y clubes deportivos, comités de lucha y de defensa, etcétera. La variedad que pueden revestir los

¹⁷ Se ha puesto de manifiesto que la interdicción establecida por la Constitución mexicana para los ministros del culto, si bien se justifica desde el punto de vista histórico, encuentra difícil acomodo con diversos instrumentos internacionales ratificados por México, Orozco Henríquez, J.J., *op. cit.*, p. 29.

¹⁸ Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, del 4 de noviembre de 1950.

¹⁹ Regulados en el artículo 41 de la Constitución y 5o. y 33 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 15 de enero de 2008.

²⁰ Cuyo régimen se contempla en el artículo 123, apartado A, fracción XVI de la Constitución y artículos 354-364 de la Ley Federal del Trabajo del 1o. de abril de 1970.

²¹ Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público del 16 de julio de 1992.

²² Reguladas en los artículos 2660-2738 del Código Civil Federal.

²³ Desarrolladas en la Ley General de Sociedades Cooperativas del 3 de agosto de 1994.

²⁴ Tal y como se recogen en la Ley sobre Cámaras Agrícolas, Asociaciones Agrícolas del 27 de agosto de 1932.

diversos tipos de asociación es suficientemente expresiva de la importancia e incidencia del derecho de asociación en la vida política, económica, social y cultural del país mexicano.

Por su parte, el código civil federal,²⁵ contiene disposiciones relativas, con carácter general a las personas morales en el libro primero, título segundo, artículos 25-28. Singularmente, las asociaciones se regulan conjuntamente con las sociedades en la parte dedicada a los contratos a través de los artículos 2670 a 2738.

El artículo 2670 establece: “Cuando varios individuos concurren en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituyen una asociación”.

Para las sociedades civiles el artículo 2688 determina: “Por el contrato de sociedad los socios se obligan mutuamente a combinar sus recursos o sus esfuerzos para la realización de un fin común, de carácter preponderantemente económico, pero que no constituya una especulación comercial”.

El ordenamiento jurídico atribuye a los entes morales personalidad jurídica, mediante el sistema de concesión normativa, sin que los particulares gocen del poder de crearlas. Es el artículo 25 del código civil federal el que proporciona la lista de personas morales que reconoce el legislador mexicano. Para los efectos de nuestro estudio, nos interesan los párrafos tercero y sexto donde reconoce como tales a las sociedades civiles y mercantiles y a las “asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquier otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley” (como la asociación en participación).²⁶

²⁵ En vigor a partir del 1.º de octubre de 1932 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de mayo, 14 de julio, 3 de agosto y 31 de agosto de 1928.

²⁶ Regulada en los artículos 252-259 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, es definida como un contrato formal no sujeto a registro, mediante el cual una persona (asociante), concede a otros (asociados), que le aportan bienes o servicios, una participación en las utilidades y en las pérdidas de la negocia-

Por tanto, se puede decir que las asociaciones, junto con las sociedades civiles y mercantiles²⁷ son los tres tipos para dar cauce a la colaboración entre las partes dentro de la autonomía privada. Dichos entes se crean, pues, mediante un acuerdo de la voluntad de los particulares que, a pesar de denominarse contrato,²⁸ no coincide con la noción técnica del mismo, ya que no tiene por objeto la creación y transmisión de derechos y obligaciones, sino el establecimiento de unos estatutos que rijan la vida de la persona moral.²⁹ Aunque de una interpretación literal del artículo 25 del código civil federal pudiera pensarse que toda clase de sociedades y asociaciones con un fin lícito, gozan de personalidad, lo cierto es que para alcanzarla se requiere un elemento esencial que es la publicidad, a través de la que la entidad se da a conocer a los terceros, normalmente por medio de la correspondiente inscripción. En este sentido, el artículo 2673 Código Civil Español preceptúa: “Las asociaciones se registrarán por sus estatutos, los que deberán ser inscritos en el Registro Público para que produzcan efectos contra tercero”. Por tanto, el contrato en virtud del que se constituye el ente asociativo es formal, ya que debe constar por escrito.³⁰ También se caracteriza dicho contrato por ser *intuitu personae*, pues corresponde a la asamblea la admisión y exclusión de los socios, cualidad que es intransmisible.³¹

Con la atribución de la personalidad las personas jurídicas pueden ejercitar todos los derechos que sean necesarios para lograr el objeto de la institución (artículo 26 C.C.F), por ello no

ción. Para el estudio de la asociación en participación véase Galindo Garfías, *Estudios de derecho civil*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981, t. I., pp. 26 y ss.

²⁷ Las diferencias entre asociaciones y sociedades son estudiadas por Galindo Garfías, *ibidem*, pp. 16 y ss.

²⁸ Artículo 2671 del C. C. F. “El contrato por el que se constituya una asociación, debe constar por escrito”.

²⁹ Sánchez-Cordero Dávila, J. A., *Derecho civil*, México, UNAM, 1981, p. 26.

³⁰ Pérez Duarte, A. E., Voz “Asociación”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 1985, p. 298.

³¹ *Idem*.

tienen capacidad plena, a diferencia del ser humano, sino que está limitada por la finalidad de su institución y en su actuación obran y se obligan por medio de los órganos que las representan (artículo 27 del C.C.F.). Dichas personas morales se rigen por las leyes correspondientes, por su escritura constitutiva y por los estatutos (artículo 28 del C.C.F.). Al no existir, como expusimos al principio, una ley específica que regule el derecho de asociación, a diferencia de lo que sucede para las fundaciones,³² han de quedar sometidas a lo que dispongan los estatutos que son los que dirigen la vida de la asociación. Las asociaciones civiles tienen, por tanto, una responsabilidad directa ante la sociedad y el gobierno, ya que gozan de autonomía organizativa, administrativa y operativa.³³

La asamblea general, órgano supremo de las asociaciones está contemplada en los artículos 2674-2677. Dicho órgano junto con el o los directores, de la misma, constituyen los elementos de dirección de la asociación. En efecto, la asamblea general goza de facultades para dictaminar sobre la admisión y exclusión de los asociados; sobre la disolución anticipada de la asociación; sobre su prórroga por más tiempo del fijado en sus estatutos; sobre el nombramiento de director o directores cuando no hayan sido nombrados en la escritura constitutiva; sobre la revocación de los nombramientos hechos y, en general, sobre todos aquellos asuntos que le sean encomendados en los estatutos.

A partir del artículo 2678 hasta el 2684 se determinan los derechos de los asociados, entre los que se encuentran el derecho de voto en las asambleas generales y el derecho de separación. Los artículos 2685 y 2686 se ocupan de la fase final de la asociación: la extinción y disolución. Aquella se origina, además de por las causas fijadas en los estatutos, por consentimiento de la asamblea general; por haber concluido el término fijado para su duración; por haber conseguido totalmente sus objetivos; por incapacidad

³² Reguladas por la Ley de Instituciones de Asistencia Privada.

³³ Castro Salinas, C., “El tercer sector Iberoamericano”, Sánchez Rivera, R. (coord.), *Fundaciones, asociaciones y ONGs*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2001, p. 632.

para alcanzar los fines propuestos en su fundación; por resolución dictada por autoridad competente. Finalmente, el artículo 2687 se ocupa de las asociaciones de beneficencia para remitir su regulación a las diversas leyes que las contemplan.³⁴

Ante este panorama normativo se puede concluir que el derecho de asociación en México se encuentra desarrollado en diversas normativas; algunas de orden federal y que por lo tanto atañen a todo el país, principalmente el código civil federal. Sin embargo, no cuenta con una legislación expreso o especial, aunque es introducido y modelado por otras normas federales, como hemos tenido ocasión de comprobar. Por ello, se puede decir que tiene una característica de multiaplicabilidad o heteroaplicabilidad, sin que exista un cuerpo legal que lo defina como tal, sino que ha sido el desarrollo de otros derechos lo que ha llevado a la evolución propia del derecho de asociación.

No obstante, el marco legal de las organizaciones de desarrollo social sin fines de lucro está siendo objeto de diversas iniciativas de modificación, inclusive a nivel constitucional. Así, el licenciado Fernando Castro y Castro, director general de la Fundación Miguel Alemán, A. C., ha propuesto introducir en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conceptos como el de “justicia social” y el reconocimiento de las actividades privadas que serían consideradas como de “utilidad pública”, para lo cual se añadiría el siguiente párrafo:

El Estado, por justicia social, alentará y promoverá la solidaridad social tanto la pública, con participación ciudadana, como la privada que procura por razones de responsabilidad social estimular, mejorar o promover el bienestar de la población.

Otorgará apoyos sociales, administrativos y fiscales a favor de las actividades que voluntariamente y sin ánimo de lucro realizan las personas tanto individuales como colectivas que presten servicios o aporten recursos materiales o económicos a favor del

³⁴ Son instituciones de asistencia o beneficencia privada, aquellas cuyo objeto social es realizar obras de beneficencia y de tipo asistencial. *Idem*.

desarrollo social, cultural y económico del país, de acuerdo con las leyes reglamentarias que rijan la materia.³⁵

A través de esta tentativa se pretende facilitar las relaciones de colaboración y complementariedad entre las organizaciones de la sociedad y el gobierno en las tareas de desarrollo social.³⁶

A nivel gubernamental, al inicio del régimen del licenciado Ernesto Zedillo, presidente de la República, se reconoció la necesidad de adecuar el marco legal vigente de las organizaciones civiles al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.³⁷ A partir de este reconocimiento, durante la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados se creó la Comisión de Participación Ciudadana, con el objetivo primordial de llevar a los legisladores las propuestas de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil. En esta línea, dicha Comisión creó un Consejo Consultivo con la finalidad de asesorar la labor legislativa de los miembros de la Comisión en temas especializados relativos a las iniciativas de ley en proceso. Fruto de sus trabajos fue la redacción por un grupo de diputados de las cuatro fracciones parlamentarias de una propuesta titulada: “Ley General de Asociaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social” que aún no ha sido dictaminada por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Además, paralelamente, el grupo de organizaciones ciudadanas elaboró el proyecto “Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles” que fue presentada el 24 de noviembre de 1998 a las

³⁵ Castro y Castro, F., *Tópicos fundacionales*, Fundación Miguel Alemán, México D.F., 1994, p. 96.

³⁶ Castro Salinas, C., *op. cit.*, p. 661.

³⁷ Dicha necesidad quedó expresada en los siguientes términos: “El marco legal no es suficiente para el despliegue de las iniciativas y los propósitos de la sociedad civil organizada e independiente. El gobierno de la República considera que es de primordial importancia promover el establecimiento de un nuevo marco regulatorio que reconozca, favorezca y aliente las actividades sociales, cívicas y humanitarias de las organizaciones civiles”.

Comisiones de Participación Ciudadana y a la últimamente referenciada de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Todas estas iniciativas son suficientemente expresivas de los esfuerzos que los agentes sociales y jurídicos mexicanos están desplegando para culminar un proceso de dotación de un marco legal adecuado, de acuerdo con las nuevas necesidades del sector que permita operar debidamente a dichas organizaciones y lograr soluciones de los problemas de forma integral. A fecha de hoy, sin embargo, dichos esfuerzos no han encontrado reflejo legislativo.

Para una mejor comprensión del fenómeno asociativo, de sus potencialidades y condiciones de desarrollo, de su proyección social a nivel nacional e internacional, de su papel como elemento catalizador de la democracia y como factor primordial para fomentar la solidaridad y la integración de todos los grupos que componen el tejido social, resulta muy esclarecedor observar la regulación del derecho de asociación tal como aparece en el ámbito europeo. Asimismo, el ordenamiento jurídico italiano reviste características propias que aconsejan un estudio específico y el español ha desarrollado la regulación del derecho de asociación mediante una ley específica. De este modo, los capítulos siguientes constan de tres partes bien diferenciadas, donde se contiene el análisis de cada uno de los *corpus iuris* que se acaban de mencionar para, finalmente, intentar realizar una valoración de la situación mexicana en esta materia.