

## CAPITULO VII.

### B.—Derecho de peticion y de querrela.

El derecho de los habitantes de un Estado, lo mismo que el gobierno del mismo en cuanto á los demás órganos, es decir, en cuanto al cuerpo legislativo, de hacer públicas sus peticiones y deseos, especialmente en lo que toca á las relaciones que de alguna manera son de su competencia, parece ser tan natural y á la vez tan incontrastable que difícilmente se comprende cómo haya sido considerado con tan poco favor en los tiempos modernos por las monarquías europeas y repúblicas, y que el ejercicio del mismo se haya tenido como una novedad y usurpacion. Los grandes monarcas han prestado siempre oídos á las súplicas y quejas de sus súbditos y manifestado á éstos el camino de lograr sus pretensiones. Lo que se dice de esta materia milita asimismo para todos los órganos del Estado. Esto puede lograrse cuando se ponen en conocimiento del monarca los deseos que de otra suerte suelen morir en el ánimo de los súbditos, y es ciertamente exceso de tiranía que los gobernados, cuya prosperidad está llamada á buscar el magistrado, no puedan pedir ni representar sus quejas mientras que está autorizado para hacerlo aun el esclavo con respecto á su señor. En un Estado en el que la libertad política no sea una palabra vacía de sentido, se comprende por sí mismo este derecho. Las nuevas constituciones le han reconocido expresamente (1).

(1) En el Bill de derechos del año 1689, se aseguró como un derecho antiquísimo: «que es un derecho de los súbditos el dirigir sus peticiones al rey y que todas las persecuciones y prisiones judiciales por semejantes motivos son ilegales.» Constitución española, § 3. Constitu-

Los límites naturales del derecho de peticion y de queja son (1).

a) Que éste se ejerza únicamente por personas políticamente mayores de edad. Es éste un derecho personal y, por consiguiente, puede sólo corresponder á personas reales, que tengan opinion propia y se hallen en estado de manifestarla. Como tales no valen, por ejemplo, las colectividades populares libremente establecidas, pero sí las corporaciones de todas clases.

b) Que el contenido de la peticion ó queja corresponda á la esfera oficial del poder invocado.

c) Que la forma de las mismas no viole el respeto que los peticionarios y querellantes deben guardar al poder invocado, ni traspase los límites de la conveniencia pública y de las buenas costumbres.

En los tiempos modernos con frecuencia, en lugar de las peticiones propiamente dichas, se usan las así llamadas recomendaciones; éstas no son una queja ó una súplica, sino la simple expresion de un voto y de una opinion, ora de satisfaccion y de gracias, ora de descontento y desaprobacion, aunque de lo contrario en sí y por sí no haya nada que temer. Solamente es cierto en esta forma de peticiones que el autor fácilmente entreve la justa relacion del poder invocado é incurre en la desestima de éste, por lo que hay necesidad de atenerse estrictamente á la forma, y los escritos indiscretos de esta especie no pueden tolerarse.

cion portuguesa, § 145, 23: «Todo ciudadano puede presentar por escrito las notas, acusaciones ó súplicas, cuando descubriese alguna violacion de la Constitucion, y por este medio hacer efectiva la reponsabilidad del trasgresor ante la autoridad competente.» Constitucion holandesa, § 9: «Todo habitante tiene el derecho de dirigir peticiones por escrito á las autoridades competentes con tal que vayan firmadas personalmente y no en nombre de muchos; las de esta última clase pueden solamente hacerse por las corporaciones que estén legalmente constituidas y reconocidas como tales, y en este caso las peticiones deben ser sobre la materia que esté dentro de su legal esfera de accion.» Constitucion belga, § 21: «Cada uno tiene derecho de dirigir á las autoridades públicas peticiones suscritas por una ó más personas. Las autoridades legalmente constituidas tienen solamente el derecho de dirigir peticiones colectivamente.» Constitucion griega, § 7. Constitucion de la confederacion suiza, 1848, § 47. Constitucion del Imperio aleman de 1849, § 157: «Todo Aleman tiene derecho á dirigirse por escrito con súplicas y quejas á las autoridades, á la representacion popular y al Reichstag.» Constitucion prusiana, § 32.

(1) Véase en particular á Roberto. v. Mohl., *Statsrecht, Völkerrecht und Politik*, I, p. 222 y sig.

El abuso de este derecho casi no es de temer cuando únicamente los individuos piden para sí; en cambio es de temer cuando los partidos, levantando una tempestad de peticiones y de súplicas reúnen las masas, y las guían á determinados fines. Entónces tales peticiones homogéneas vienen á disculparse en todo el territorio á causa de las diputaciones apasionadas de los partidos que las llevan de casa en casa para ser firmadas. También una simple opinion de partido puede en algunas circunstancias aparecer como opinion del pueblo y hasta llegar á ser tal, y de este modo la peticion ó solicitud alcanzar gran autoridad y poder. Todo gobierno fuerte y toda Cámara independiente, aun en el caso á que acabamos de referirnos pueden sin duda alguna hacer con interior libertad lo que tengan por justo y bueno: el Parlamento inglés se ha mantenido firme ante las tempestades de peticiones de las Asambleas irlandesas y de los cartistas ingleses; pero las autoridades débiles, en vez de seguir su propia y acaso preferible conviccion, ceden ante el impulso irresistible de la opinion pública. Las prohibiciones é impedimentos de policia para la reunion de firmas pueden, por consiguiente, ser medios, acaso necesarios en los grandes peligros (1); pero son siempre peligrosos, en parte porque impiden la libertad natural del pueblo, y en parte porque incitan fuertemente á la multitud á perseverar con mayor fervor en la direccion tomada. Mejor es, por consiguiente, que los que tienen las riendas del Estado tomen en tiempo oportuno las medidas á propósito para conjurar la tempestad ó que la sobreleven dignamente cuando es inevitable.

(1) Teniendo esto en cuenta los gremios confederados ya desde 1481, en el asi llamado *Stanzerverkommuniz* de todas las propuestas á propósito para impedir cualquier daño, perturbacion ó violacion que pueda suceder, habian dado una ordenanza, de la cual con frecuencia se ha abusado para coartar las súplicas y quejas autorizadas. Véase á Bluntschli, *Schweizer. Bundesrecht*, I, p. 154 y sig.

## CAPITULO VIII.

### C.—Derecho de asociacion.

El derecho de los ciudadanos para reunirse y promover los fines comunes, es ciertamente un simple derecho privado: en cuanto que estos fines pertenecen á la vida privada, por ejemplo, hacen referencia á las empresas literarias diversiones sociales ó actos de beneficencia. No hay ciertamente en esta materia regla alguna fundada en las naturales relaciones jurídicas que necesitan de la aprobacion del Estado para su existencia (1). Los pueblos germanos han considerado siempre la libertad de semejantes asociaciones como derecho natural de hombres libres, y le han ejercido casi en todos los tiempos y en todas partes.

Pero reclaman consideracion particular las asociaciones políticas, en cuanto que su existencia y actividad tienen estrecha relacion con la vida del Estado y del pueblo. Son de tener en cuenta á la par que las asociaciones políticas, aquellas asociaciones que de hecho tienen un principio, no político, como, por ejemplo, las asociaciones religiosas, eclesiásticas, benéficas, pero que, sin embargo,

(1) El Código penal frances, p. 291, introdujo una limitacion parecida en toda asociacion que tenga más de veinte miembros y reuniones periódicas. Tal limitacion fué todavia ampliada por medio de la ley de 10 de Abril de 1834. Véase á Klimrath en el *Diario de Mittermaier*, VII, p. 44 y sig. Enteramente contraria es la nueva teoria de L. Stein (*Verwaltungslehre*, I, p. 226 y sig.; 539 y sig.), la cual hace á las reuniones órganos de la administracion del Estado, y en su consecuencia enteramente subordinadas al poder gubernativo. La actividad de las personas privadas no es de ningun modo actividad del Estado para que éste haya de ejecutarla en union de los particulares. El número de los participantes es de ninguna importancia para el carácter jurídico de los asuntos.

tienen el propósito de influir en el orden político y en los asuntos públicos, sea ayudando á las autoridades, sea combatiéndolas.

También bajo este punto de vista el derecho público inglés y americano han reconocido la libertad de reunion siempre y plenamente; entre tanto las reuniones políticas adquirieron realmente gran importancia en la segunda mitad del siglo XVIII (1). Al contrario, en el continente europeo gobernado por el absolutismo, las reuniones políticas eran tenidas en aquella época como ilícitas por ser peligrosas al poder gubernativo. La Constitución francesa de 1791 (tit. I), fué la primera en proclamar el libre derecho de reunion, y con éste también el de asociacion de los ciudadanos pacíficos; pero la terrible eficacia de las influencias del club, que ya se introdujo en Francia, dió lugar á las leyes que limitaban tal derecho. La legislación napoleónica y posteriormente la borbónica, sostuvieron la regla de que las asociaciones políticas fuesen permitidas con el consentimiento del Gobierno, lo que equivalía á decir que eran ilícitas (2). El año 1848 trajo nuevamente para Francia la libertad de asociacion, pero sólo por un momento; pocos meses más tarde, en 28 de Julio de 1848, se dió una ley muy rigurosa de asociacion, la cual sólo en el año 1868 se mitigó algun tanto. En Alemania, en los tiempos de movimientos revolucionarios, se hicieron algunas tentativas de asociaciones políticas, pero tropezaron pronto con los obstáculos de la policía. La Dieta federal alemana prohibió en 6 de Julio de 1832 toda asociacion política. Únicamente la revolución de 1848 introdujo el principio de la libertad de asociacion en las Constituciones alemanas (3). Anteriormente

(1) Véase Buckle, *Gesch. der engl. civilis*, I, p. 373. Ernest. May, *Hist. de la Const. ingl.*, trad. por Openheim, II, p. 103.

(2) Const. de 1795, § 362. «Aucune société particulière, s'occupant de questions politiques, ne peut correspondre avec une autre, ni s'affilier à elle, ni tenir des séances publiques, — ni imposer des conditions d'admission et d'éligibilité, ni s'arroger des droits d'exclusion, ni faire porter à ses membres aucun signe extérieur de leur association.»

(3) Const. imperial alemana de 1849, § 162: «Los Alemanes tienen derecho para formar asociaciones. Este derecho no puede ser limitado por medida alguna preventiva.» Derechos fundamentales austriacos de 1849, § 7: «Los ciudadanos del Estado austriaco tienen derecho á reunirse y formar asociaciones, siempre que el fin, los medios ó la clase y manera de la reunion y asociacion no sean ilegítimos y anticonstitucionales. El ejercicio de este derecho, lo mismo que las condiciones con

el mismo principio había sido reconocido en otros Estados europeos (1).

Las asociaciones se diferencian de las corporaciones, de los municipios, del organismo del Estado por la falta de personalidad jurídico-política. Forman un elemento inorgánico en el Estado, aún cuando en sí mismas estén organizadas y sean con frecuencia un poder político. Pero se diferencian de las simples reuniones políticas por su duración, y de los partidos políticos por su organizacion. Tienen carácter social, porque se fundan en la libre entrada y salida de los individuos para un fin comun.

La asociacion política presupone importante medida de libertad personal de los ciudadanos, viva conciencia política aún fuera de los círculos oficiales, y gran inclinacion á cooperar independientemente en la consecucion de los fines políticos. Por consiguiente, sólo puede prosperar en una nacion libre, y está resuelta á ayudarse espontáneamente por sí. Desliga y desenvuelve muchas fuerzas populares ocultas y reservadas y fortalece tanto la vida de los partidos, como los esfuerzos de utilidad comun. Pero en circunstancias determinadas puede ser gran peligro para la seguridad del Estado, para la autoridad de sus órganos regulares y para los derechos de éstos, contra quienes se dirige tal vez la enemistad de las asociaciones (2).

que se adquieren, se ejercen ó se pierden los derechos de sociedad está determinado por la ley.» La ley fundamental austriaca de 21 de Diciembre de 1867, contiene solamente la primera proposicion y se refiere en lo demás á la legislación. Const. prusiana, § 30: «Todos los Prusianos tienen derecho á reunirse en asociaciones para aquellos fines que no estén en contradiccion con las leyes penales. La ley regula en particular para la conservacion de la seguridad pública el ejercicio del derecho. Las reuniones políticas pueden estar sujetas á limitaciones y prohibiciones transitorias por la vía legislativa.»

(1) Const. belga, § 20: «Los Belgas tienen derecho á reunirse en sociedades; este derecho no puede estar sujeto á ninguna medida represiva.» Const. holandesa, § 10: «Queda reconocido el derecho de los habitantes á la reunion y asociacion. La ley regula y limita el ejercicio de este derecho en su relacion con el orden público.» Const. federal suiza, 1848, § 46: «Los ciudadanos tienen derecho á formar asociaciones, con tal que las mismas, en su fin y medios para ellas establecidos, no sean contrarias á las leyes y peligrosas para el Estado. Sobre el abuso de este derecho, la legislación cantonal toma las necesarias disposiciones.»

(2) El republicano Washington, en una carta de 30 de Setiembre de 1786, se expresaba acerca de las asociaciones políticas de esta manera: «En general, tengo tan malas como buenas experiencias de las so-

Los medios principales, por los que la moderna legislación intenta contener en sus límites á las asociaciones, son:

a) Las asociaciones políticas cuyo fin ó cuyos medios están prohibidos por la legislación penal, ó especialmente violan la comun ordenanza jurídica, no puedan tolerarse. Esta limitación es en general conveniente; pero evidentemente no basta. Además, se necesita:

b) No negar al gobierno del Estado el derecho de disolver aquellas reuniones que, sin incurrir directamente en culpa penal, siguen una dirección peligrosa para el Estado. Para el individuo debe ser libre el tener y declarar francamente un sentimiento que esté en contradicción directa con los principios constitucionales reconocidos; pero las asociaciones que reconozcan algún principio político inconciliable con el principio del Estado, por ejemplo, asociaciones republicanas en la monarquía, y monárquicas en la república, asociaciones comunistas en el moderno Estado civil, asociaciones eclesiásticas para combatir la autoridad establecida, son ejércitos enemigos que se reúnen bajo una bandera para trastornar el orden político. Un gobierno que no se decide á combatirlos cuando son peligrosas, renuncia en principio á su existencia (1).

No hay ningún derecho público, ni aún de asociaciones, que deba volverse contra el Estado; pues todo derecho público se deriva del mismo.

La dificultad está en llevar á la práctica esta prohibición necesaria de las asociaciones peligrosas para el Estado y

---

iedades, porque se me participaban sus estatutos. Son una especie de Estado en el Estado, (*imperium in imperio*), y ponen obstáculos á las leyes públicas, mientras éstas las protegen. No soy amigo de tales reuniones, excepto cuando se rigen por estatutos *locales*, los cuales, en gran parte están rodeados por el límite de cada condado.»

(1) Washington, sobre las asociaciones «democráticas», en una carta del 26 de Agosto de 1794: «Yo no dudo que muchos miembros de estas sociedades tienen buenas intenciones y saben poco de los planes efectivos; pero para aquellos que conocen el carácter de los jefes y han observado sus maniobras, no les cogerá desprevenidos el que yo observe que aquéllas están fundadas por hombres astutos é intrigantes con la tendencia principal de esparcir la semilla de la desconfianza y de la sospecha entre el pueblo contra el gobierno, y añadir que estas doctrinas han producido de una manera inaudita flores y frutos. He manifestado desde el principio que estas sociedades conmueven violentamente en sus fundamentos al Estado mismo, cuando no son combatidas (sin duda no con persecuciones, porque con esto adquieren nuevas fuerzas) ó cuando no se desacreditan pronto descubriendo su origen y su fin.»

evitar al mismo tiempo que abuse oprimiendo hasta la oposición permitida y destruyendo la libertad de asociación. Es difícil obtener las necesarias garantías para las dos cosas por otro medio que no sea el desarrollo de la administración de justicia.

c) Prescindiendo del fin, puede también dar materia para pensar la forma de una asociación, y justificar la disolución de la misma. Cuando imitando la división del territorio y el agrupamiento del pueblo, se extiende sobre todo el terreno del Estado y sobre toda la provincia, y de este modo produce un organismo interno, por medio del cual las asociaciones diseminadas por todas partes están subordinadas, como municipios á una diputación de distrito ó de círculo, y éstas á su vez están dirigidas por una diputación central (1), entónces semejante vínculo aparece como un Estado, y aun cuando el fin de la asociación sea laudable y deba ser bien visto por el gobierno, la existencia de la misma puede estar en contradicción con el Estado que abarca todo el pueblo. La fuerza de la asociación concurre entónces con la fuerza del Estado, y el gobierno de la asociación es rival del gobierno del Estado, ó se mezcla con éste de tal manera que el gobierno público pierde su mero carácter político, y se rebaja á simple gobierno partidario de club.

d) También sobre las asociaciones políticas que no persiguen fines ilegítimos ni son peligrosas para el Estado y se mueven en forma lícita, tiene el gobierno derecho natural á la inspección; pues que estándole encomendada la dirección de las cosas públicas, tiene el derecho de vigilar sobre los vínculos que ellas abrazan y cuidar de que no traspasen los límites de una participación lícita. Puede, por consiguiente, por motivos de bien público, exigir que se le comuniquen los estatutos de las asociaciones políticas y los nombres de los directores, reclamar la inspección en los protocolos y pedir para sus delegados, cuando esto es necesario, la entrada en las deliberaciones. Semejantes re-

---

(1) Las leyes inglesas de 1795 y 1798 prohíben toda subordinación y superioridad en las asociaciones y en las Asambleas de delegados de las mismas. La Asamblea federal alemana prohibió igualmente «como ilícito todo vínculo con otras asociaciones.» (Deliberación de 13 de Julio de 1854.) La extensión de la asociación nacional por toda la Alemania no se impidió por medio de la localización restringida de ella, como algunos opinan.

uniones no deben temer la publicidad, y las reuniones políticas secretas son siempre sospechosas. Pero, cuando este derecho de inspeccion del Estado se extiende á una continua fiscalizacion de la policia, y las asociaciones políticas son consideradas como personas sospechosas (como tales las trató la legislacion francesa de 1848, en parte imitada por la posterior legislacion alemana desde 1850), entónces, mediante esta opresion, la libertad de asociacion, se ve indirectamente privada del aire y sofocada.

## CAPITULO IX.

### D.—Asambleas populares.

No vamos á discurrir aquí acerca de las asambleas populares orgánicas, como eran tenidas en las antiguas repúblicas, en los Estados germánicos de la primitiva Edad Media, ó como todavía se presentan en los municipios rurales de las particulares democracias suizas, ni tampoco acerca de las Asambleas constituyentes (*Verfassungsräthen*), como son establecidas, por la constitucion misma del Estado, ó como en tiempo de revueltas políticas son creadas merced á la libre iniciativa popular (1); sino que vamos á hablar de las espontáneas, no pertenecientes al organismo del Estado y públicas asambleas de las indeterminadas masas populares, cuyo fin es la manifestacion de una opinion política, de un voto ó de un deseo, como vemos que se forman súbitamente en los Estados modernos en tiempo de trastornos políticos. Estas asambleas populares son evidentemente una aparicion democrática, pero inorgánica. No toda gran reunion de hombres que se encuentran juntos espontáneamente en un local cualquiera para la discusion comun ó para oír un discurso sobre cuestiones políticas es equivalente á una asamblea popular. Se presuponen masas, mucho mayores á las cuales es aplicable en alguna manera la designacion de pueblo: y como seguramente se verifican estas asambleas populares al aire libre, sólo por excepcion tienen lugar en grandes locales cerrados.

(1) Una excelente obra sobre estas Asambleas constituyentes ha aparecido recientemente en América: J. Al. Jemsom, *The constitutional Convention*, New-York, 1867.