

II

LIBERTAD DE REUNION

El ejercicio del derecho de reunión está condicionado a la reunión pacífica, sin armas y sin comprometer el orden público. La ausencia de la ley que debe regular este ejercicio, no implica hacerle variar su naturaleza y que adquiriera carácter irrestricto, violatorio de la Constitución y en abierto desafío de la autoridad, sin esperar el pronunciamiento judicial.

DICTAMEN FISCAL

Exp. 651/58.— Procede de Lima.

Señor:

Viene a conocimiento de esta Fiscalía, el recurso de Habeas Corpus presentado por don Guillermo Sheen Lazo y don Marciano Vásquez Márquez, Secretario Central y Secretario de Defensa, respectivamente, de la Central Sindical de Empleados Particulares del Perú, con referencia a la resolución dictada por la Prefectura de Lima y el Comunicado expedido por la Dirección de Gobierno, sobre la reunión pública convocada por dicha Central, que estiman violatorios de la garantía constitucional relativa al derecho de reunión establecida por el artículo 62º de la Constitución del Estado, recurso que declara improcedente el Primer Tribunal Correccional de Lima.

El Tribunal Correccional, por su resolución de 7 de agosto del presente año, corriente a fs. 55, estima que el recurso de Habeas Corpus, por su naturaleza, y de conformidad con el espíritu y texto de los artículos 69º de la Constitución Política del Estado y 349º del Código de Procedimientos Penales, tiene por finalidad poner término inmediato a los actos o mandatos de la autoridad, en cuanto ellos resulten violatorios de las garantías individuales o sociales que la Constitución consagre, y que como el recurso fue presentado al Tribunal para su conocimiento, el día siguiente de la fecha señalada para la manifestación pública organizada por la Central Sindical de Empleados Particulares, cualquier decisión al respecto resultaría simplemente declarativa, sin que ella, en armonía con los hechos pudiera amparar el ejercicio de un derecho ya frustrado, situación ésta que ya ha sido materia de una Ejecutoria Suprema, que ha sentado como proceden-

te que “consumado el hecho que originó el recurso de Habeas Corpus, éste ya es improcedente, debiendo acudirse a una acción común para el castigo del infractor”. Estima además el Primer Tribunal Correccional, que la decisión simplemente declarativa, acerca de si es fundado o no el recurso importaría resolver sobre si es o no constitucional el Derecho Supremo de 1947, que regula el derecho de reunión, para lo cual, no está facultado el Tribunal. Por todos estos fundamentos, declaró improcedente el recurso de Habeas Corpus, de fs. 22 y su ampliatoria de fs. 24.

La Central Sindical de Empleados Particulares del Perú, interpone entonces el recurso de nulidad en los términos que constan en el documento de fs. 58 que es concedido por la resolución de fs. 59, su fecha 9 de agosto del presente año.

El señor Director General de Gobierno, a su vez, interpone recurso de nulidad a fs. 57, que es concedido por resolución de la vuelta, también de fecha 9 de agosto.

El artículo 62º de la Constitución del Estado establece: “todos tienen el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas, sin comprometer el orden público. La ley regulará el ejercicio del derecho de reunión”. En consecuencia, el ejercicio de este derecho constitucional debería estar sujeto a una ley reguladora que hasta al momento no ha sido dictada por el Poder Legislativo, el que, según el Inc. 1º del artículo 123 de la misma carta constitucional tiene la facultad de dar leyes, interpretar, modificar y derogar las existentes. Si esto es así, el Poder Judicial sólo le corresponde aplicar las leyes dictadas por el Congreso, pero no interpretarlas o declararlas inconstitucionales, porque aquello importaría no sólo crear un conflicto de Poderes, sino invadir el campo de acción del Legislativo. Bueno o malo, el Poder Judicial no tiene otro camino que aplicar la ley, de acuerdo con lo categóricamente establecido por el artículo XXI del Título Preliminar del Código Civil, que dispone que los Jueces no pueden dejar de aplicar las leyes.

Tratándose de Reglamentos, Resoluciones y Decretos, al artículo 133 de la Constitución determina: “Hay acción popular ante el Poder Judicial contra los reglamentos y contra las Resoluciones y Decretos Gubernativos de carácter general, que infrinjan la Constitución o las leyes, sin perjuicio de la responsabilidad política de los Ministros. La ley establecerá; el procedimiento judicial correspondiente”.

Como en el caso del artículo 62º el Poder Legislativo no ha dictado hasta la fecha la ley a que se refiere este dispositivo constitucional, el Poder Judicial no puede dar trámite a ninguna petición relacionada con este artículo, por no existir la ley procesal correspondiente.

Tratándose, sin embargo, del recurso de Habeas Corpus, el Poder Judicial puede declarar que no tiene eficacia legal los decretos y Resoluciones Gubernativas, cuando ellos violan alguna de las garantías individuales y sociales reconocidas por la Constitución. Y así lo ha resuelto últi-

mamente la Corte Suprema de Justicia, en el recurso de Habeas Corpus interpuesto por don Fernando de los Heros, contra las autoridades Administrativas del Ministerio de Trabajo, en la causa N° 632-957.

Sostienen los recurrentes que la Autoridad Política, no tiene facultad para "autorizar" una manifestación, lo cual no compete a ella ni a ninguna autoridad, pues el ejercicio del derecho de reunión es amplio y de orden fundamental; y que la Central cumplió con la única obligación que tenía, al avisar la fecha, lugar y hora del mitin.

En cuestiones como la surgida, hay que conjurar el indiscutible derecho de reunión acordado por nuestra Carta Constitucional con la ineludible obligación que al Supremo Gobierno imponen el Inciso 2º del artículo 154º, y el propio artículo 213 relacionado con la "Fuerza Armada", en cuanto atañe a la obligación de mantener el orden interno y a conservar el orden, con la inexistencia de una ley reguladora del ejercicio mismo del derecho de reunión que no es ni puede ser irrestricto desde el momento en que el propio artículo que lo consagra, dispone que su ejercicio debe ser regulado por la ley. De acuerdo, pues, con este lógico y elemental discernimiento, la Central Sindical de Empleados del Perú, no podía ad-libitum considerarse autorizada para señalar el lugar dónde debía verificarse la reunión; y aunque el Poder Ejecutivo no podía prohibirla, ni dictar normas de carácter permanente que regulen el ejercicio de tal derecho, tiene sí, facultad, cuando existen graves motivos de por medio, para cambiar el lugar en que debe cambiarse la reunión.

El oficio reservado que en copia fotostática corre a fs. 33 y que dirigiera el señor Ministro de Relaciones Exteriores al señor Ministro de Gobierno y Policía, poniendo en su conocimiento la información recibida de la Embajada de un país amigo, con oficinas en la Plaza San Martín, acerca de la posibilidad de demostraciones y manifestaciones hostiles contra las Misiones Diplomáticas y Consulares de ese país, así como la petición que en dicho oficio hace el señor Ministro de Relaciones Exteriores, a fin de que se adopte las medidas precautorias conducentes a evitar esos posibles sucesos, justifican en concepto de este Ministerio la medida adoptada por la Dirección de Gobierno, cumplida por el Prefecto del Departamento, para cambiar el lugar de reunión, por otra igualmente central, como lo fuera la Plaza Grau.

El anteproyecto de declaración de los derechos y deberes internacionales del hombre, formulado en 1946, por el Comité Jurídico Internacional, de acuerdo con lo resuelto en la Conferencia de Chapultepec, disponía en su artículo 5º, que "toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras como un medio para dar expresión a opiniones sobre asuntos de interés común"; que el Estado tiene el deber de permitir el uso de los lugares públicos para fines de reunión general. Tiene el derecho de ser informado de los lugares a ser ocupados en sitios públicos y de imponer condiciones en cuanto al uso de dichos lugares, en el interés del orden y la seguridad pública".

La declaración de los derechos humanos esenciales del American Law Institute, en su art. 4º, proclama: "La libertad de reunirse pacíficamente con los demás"; y aclara que este artículo protege asambleas con fines políticos, económicos, religiosos, sociales, culturales y de otra índole. Comprende reuniones al aire libre o locales cerrados, particulares o públicos. En el interés de la seguridad y conveniencias públicas, el Estado puede imponer ciertas exigencias respecto del tiempo y lugar de las reuniones".

En todas las Constituciones en que se reconoce el derecho de reunión, se establece simultáneamente las condiciones de su ejercicio refiriéndolo a una ley reguladora o estableciendo como la del Brasil que "todos podrán reunirse sin armas, no interviniendo la policía sino para asegurar el orden público. Con ese fin la policía podrá asignar el local para la reunión, con tal que con este proceder no la frustre o imposibilite".

De acuerdo con estos enunciados, la Dirección de Gobierno hubiese procedido contra la Constitución, si hubiera prohibido la verificación de la reunión pública convocada por la Asociación recurrente. Pero no ha cometido ningún acto infractorio de la ley fundamental al señalar otro lugar, tan céntrico como el escogido por los organizadores, en consideración a los graves motivos existentes. La Central Sindical de Empleados Particulares no puede atribuirse por su parte el derecho inalienable e irrestricto de proceder ad-libitum. No podía enfrentarse a la autoridad encargada de la conservación del orden público sin otro argumento que el de su propia decisión y voluntad.

Por todas estas consideraciones, este Ministerio opina: porque se declare infundado el recurso de Habeas Corpus interpuesto a fs. 22, ya que no ha existido la infracción constitucional que se atribuye al Director de Gobierno y al Prefecto de Lima, pues no puede estimarse como tal, en guarda a los graves motivos que existían y a la falta de una ley reguladora, de carácter permanente, la decisión del primero, cumplida por el segundo, de cambiar el lugar de la reunión.

El recurso ampliatorio de fs. 24 debe ser rechazado por inadmisibile. Habiéndose sometido por medio del recurso de fs. 22 la cuestión surgida a la decisión del Poder Judicial, la Asociación recurrente debió postergar, sino la aceptaba, la reunión proyectada, hasta que se resolviese el recurso de Habeas Corpus. En lugar de hacerlo, sin esperar el pronunciamiento judicial, decidió llevar adelante su propósito, dando así origen a los graves sucesos que ocurrieron el 23 de julio último. El hecho que realizó en abierto desafío a las autoridades encargadas por la Constitución de la conservación del orden público, que resultó alterado, constituyen acto ilícito, y ese acto ilícito, o sea, ese hecho propio, no puede ser invocado para fundar un recurso de Habeas Corpus que, como queda dicho, debe ser rechazado por inadmisibile.

En conclusión opino:

Que se declare **HABER NULIDAD** en la resolución del Tribunal Correccional de fs. 55, su fecha siete del actual que declara improcedente el

recurso de Habeas Corpus formulado por la Central Sindical de Empleados Particulares del Perú a fs. 22 y su ampliatoria de fs. 24, contra la Prefectura de Lima y la Dirección de Gobierno, por tratarse de hecho consumado; y reformándolo declarar infundado el recurso de fs. 22 é inadmisibile el ampliatorio de fs. 24. Salvo mejor parecer.

Lima, 2 de setiembre de 1958.

Ponce

RESOLUCION SUPREMA

Lima, primero de octubre de mil novecientos cincuentiocho.

Vistos; por los fundamentos pertinentes del dictamen del señor Fiscal, y considerando además: que el artículo sesentinueve de la Carta Política, prescribe con todos los derechos individuales y sociales reconocidos por la Constitución dan lugar a la acción de Habeas Corpus; que sosteniéndose por la Central Sindical de Empleados Particulares del Perú, que ha sido violado el derecho de reunión por el Director de Gobierno y por el Prefecto de Lima, y teniendo por objeto el recurso de Habeas Corpus interpuesto, que se restablezca el imperio del derecho que se considera vulnerado, y la sanción de los infractores, remitido a un caso concreto y particular, corresponde mediante resolución judicial, precisar si en la determinación gubernativa, de designar la plaza Grau, como lugar para que se efectuase la concentración solicitada por la recurrente, y no la Plaza San Martín, como se había señalado por los peticionarios, existe violación constitucional al derecho de reunión, y en caso afirmativo aplicar la ley penal a los responsables; que el mismo artículo sesentidós de la Constitución del Estado, que consagra este Derecho, condiciona su ejercicio a reunirse pacíficamente y sin armas, sin comprometer el orden público, y dispone su regulación por medio de la ley; que la ausencia de la legislación expresada no puede desnaturalizar el principio constitucional, de modo que el derecho de reunión adquiera un carácter irrestricto, violatorio de la propia ley fundamental, y su falta exige, precisamente la intervención de las autoridades políticas, en cada caso determinado, en guarda del interés social; que el artículo ciento cincuenticuatro de la Constitución, en su inciso segundo, en forma imperativa, señala como obligación del Poder Ejecutivo, la de mantener el orden interno y la seguridad exterior de la República, y el inciso décimo sexto siguiente, la de dirigir las relaciones internacionales; que la intervención practicada en autos, el oficio que en copia fotostática obra a fojas treintitrés, cursado por el Ministerio de Relaciones Exteriores al Ministro de Gobierno, así como los documentos de fojas treinticuatro, treinticinco y treintiséis, acredita que la reunión que se proyectaba realizar en la Plaza San Martín, iba a ser aprovechada por elementos organizados, extraños a la Central Sindical de Empleados del Perú para perturbar el orden público y afectar las relaciones internacionales; que el señalamiento de la Plaza Grau como sitio destinado para que se llevase a cabo la concentración indicada, por sus condiciones de ubicación

y amplitud, no importa la negación al ejercicio del derecho de reunión que la Constitución ampara; que, dadas tales circunstancias, la medida adoptada por las autoridades políticas, con la finalidad de mantener el orden público y las buenas relaciones internacionales, resulta justificada en el presente caso: declararon HABER NULIDAD en la resolución recurrida de fojas cincuentiocho, su fecha siete de agosto del presente año, que declara improcedente el recurso de Habeas Corpus interpuesto a fojas veintidós, ampliado a fojas veinticuatro por la Central Sindical de Empleados Particulares del Perú; reformándola: declararon infundados dichos recursos; y los devolvieron.— GARMENDIA.— CEBREROS.— EGUREN.— MAGUÑA SUERO.— LENGUA.— Se publicó.— Walter Ortiz Acha.— Secretario.

RJP, N° 178, noviembre de 1958, pp. 1254-1260.

§ 35

La declaración de una autoridad política que pretende impedir el derecho de reunión, no puede considerarse como violación de una garantía constitucional desde que la intención no es punible ni menos puede constituir el desconocimiento de un derecho.

DICTAMEN FISCAL

Exp. 426/63.— Procede de La Libertad.

Señor:

El Prefecto del Departamento de La Libertad, por oficio que en copia corre a fs. 7, comunicó a los secretarios de los partidos políticos, su decisión de que, a partir de 24 de junio de 1963, su despacho “no aceptará avisos ni solicitudes para realizar manifestaciones políticas, en vista de haber sido ya proclamados los representantes a Congreso...”. Con este motivo, el Secretario General del Comité Ejecutivo Departamental del Partido Aprista Peruano y diputado electo, don Rómulo León Ramírez, interpuso recurso de Habeas Corpus, que ha sido declarado improcedente por el Tribunal Correccional de la Libertad, dando lugar al de nulidad de fs. 17.

El oficio en referencia contiene una declaración o un propósito que, aunque emana de una autoridad política, no reúne las características propias de la violación de garantías constitucionales sobre la libertad de reunión. La intención no es punible y menos puede constituir el desconocimiento de un derecho. Si como tiene establecido este Supremo Tribunal que el recurso de Habeas Corpus resulta inoperante cuando los hechos se han consumado —tratándose de la libertad de reunión— menos puede serlo cuando no se ha iniciado. De otro lado, si el recurrente consideraba ilegal la posición del Prefecto, tenía expedito su derecho para hacer valer los recursos de ley ante la autoridad superior.

Por estas consideraciones estimo que NO HAY NULIDAD en el auto recurrido.

Lima, 7 de abril de 1964.

Esparza.

RESOLUCION SUPREMA

Lima, veintinueve de abril de mil novecientos sesenticuatro.

Vistos; de conformidad con el dictamen del señor Fiscal: declararon **NO HABER NULIDAD** en el auto recorrido de fojas trece vuelta, sus fechas veintisiete de junio último, que declara improcedente el recurso de Habeas Corpus, interpuesto por Rómulo León Ramírez contra el Prefecto del Departamento de La Libertad; y manda archivar definitivamente el expediente; con lo demás que contiene; y los devolvieron.— **GARMENDIA.— LENGUA.— VALDEZ TUDELA.— ALARCON.— GONZALES.**— Se publicó.— Lizandro Tudela Valderrama.— Secretario.

RJP, N° 244, mayo de 1964, pp. 613-614.