Boletín N° 14.833-07

Proyecto de reforma constitucional, iniciado en Mensaje de S.E. el Presidente de la República, que modifica el artículo 19, número 13°, de la Carta Fundamental, en cuanto a la consagración del derecho de reunión pacífica.

Santiago, 21 de febrero de 2022.

M E N S A J E N° 458-369/

Honorable Senado:

A S.E. LA PRESIDENTA DEL H. SENADO.

En uso de mis facultades constitucionales, tengo el honor de someter a vuestra consideración un proyecto de reforma constitucional que modifica la consagración del derecho de reunión pacífica.

I. ANTECEDENTES

El derecho de toda persona para reunirse con otras de manera pacífica y sin armas constituye un derecho humano reconocido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y garantizado en nuestro ordenamiento jurídico nacional mediante su consagración a nivel constitucional.

En efecto, en nuestro país el derecho de reunión pacífica está reconocido en el artículo 19 número 13 de la Constitución Política de la República, como también en tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentran vigentes.

El artículo 19 N°13 de la Constitución Política de República dispone expresamente:

“Artículo 19.- La Constitución asegura a todas las personas:

13º. El derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas.

Las reuniones *en las plazas, calles y demás lugares de uso público, se regirán por las disposiciones generales de policía;”.*

La remisión constitucional a las “disposiciones generales de policía” ha sido entendida como el ejercicio de la potestad reglamentaria[1], razón por la cual, la regulación del derecho a la reunión pacífica se encuentra radicada en normas de carácter infra legal, a saber, el decreto supremo N° 1086, de 1983, del Ministerio del Interior, de Reuniones Públicas; y el decreto supremo N° 1216, de 1984, del Ministerio del Interior, que Adopta medidas relacionadas con el derecho a reunión.

Dicha normativa ha generado críticas y recomendaciones de diversos organismos —tanto internacionales como nacionales— dedicados a la defensa, promoción y protección de los derechos humanos, quienes han señalado la necesidad de adecuarla a los estándares internacionales sobre la materia, estableciendo una regulación a través de normas de rango legal[2].

La regulación de un derecho fundamental, como el derecho de reunión

1 INDH. (2021) “Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile”. Pág. 21.

2 Entre ellos encontramos el Informe del Alto Comisionado de Naciones Unidas sobre la misión a Chile del año 2019; el Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en Chile de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH del año 2016, y el Informe sobre Derecho de Reunión del INDH, del año 2020.

pacífica, mediante normas de rango infra legal implica una vulneración del principio de que “la regulación del ejercicio de todos los derechos constitucionales solo puede ser efectuada por el legislador”[3].

En efecto, de conformidad con los compromisos internacionales asumidos por Chile, la regulación del ejercicio del derecho de reunión pacífica debe efectuarse por el legislador, quedando restringida, en consecuencia, la aplicación de normas infralegales en materia de garantías fundamentales como el derecho de reunión. Por este motivo, junto con el presente proyecto de reforma constitucional, se presentará un proyecto de ley cuyo objetivo es regular el ejercicio del derecho de reunión pacífica.

En ese contexto, en primer lugar, dentro del Sistema Universal de Derechos Humanos destacan, por su relevancia, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo artículo 21 reconoce el derecho de reunión pacífica, disponiendo que su ejercicio sólo podrá ser restringido por ley; y la Convención sobre los Derechos del Niño que, en su artículo 15 numerales 1 y 2, reconoce el derecho a celebrar reuniones pacíficas, disponiendo que su restricción sólo puede ser realizada por la ley.

A su turno, en segundo lugar, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, al cual se encuentra adscrito nuestro país, es de destacar la Convención Americana sobre Derechos Humanos que, en su artículo 15, reconoce el derecho a reunión pacífica y sin armas, disponiendo que su restricción sólo puede realizarse a través de la ley, cuando sea necesaria en una

---

3 Silva Bascuñán, A. (2010) Tratado de Derecho constitucional. Santiago de Chile. Editorial Jurídica de Chile. Pág. 22.

sociedad democrática, de acuerdo a las causales señaladas en la misma Convención.

Ahora bien, aun cuando Chile no forma parte de los demás sistemas regionales de protección de derechos humanos, todos ellos colaboran entre sí, especialmente, en el desarrollo de su normativa y jurisprudencia, consolidando así el Corpus Iuris Internacional de los Derechos Humanos que contribuye a la protección transversal de los derechos fundamentales en el mundo.

En el Sistema Europeo de Derechos Humanos, se establece que el ejercicio del derecho a la libertad de reunión y de asociación no podrá ser objeto de otras restricciones distintas a aquellas previstas por la ley, y que sean necesarias en una sociedad democrática[4].

Asimismo, el Sistema Africano de Derechos Humanosreconoce el derecho de todo individuo a reunirse con otros, señalando que las restricciones al ejercicio de tal derecho deben ser dispuestas por la ley, de acuerdo al interés de la seguridad nacional, la seguridad personal, la salud, la ética, y los derechos y libertades de las otras personas[5].

4[4] **Artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos:**

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho a fundar, con otras, sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses.

2. El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos. El presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la Administración del Estado.

5[5] **Artículo 11 de la Carta Africana de Derechos Humanos:**

Todo individuo tendrá derecho a reunirse libremente con otros. El ejercicio de este derecho estará sujeto solamente a las necesarias restricciones estipuladas por la ley, en especial las decretadas en interés de la seguridad nacional, la seguridad personal, la salud, la ética y los derechos y libertades de los otros.

A la luz de lo ya referido, es posible concluir que la actual situación nacional, resulta excepcional y anómala en el sistema jurídico, constatándose que “de todos los derechos, el de reunión es el único que se somete en sus regulaciones a normas reglamentarias y no a leyes”[6].

De igual parecer es el Excmo. Tribunal Constitucional, quien ha sostenido que “es principio general y básico del derecho constitucional chileno la reserva legal en la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales; esto es, toca al legislador, y sólo a él, disponer normas al respecto, sin más excepción que la referente al derecho de reunión en lugares de uso público, regido su ejercicio por disposiciones generales de policía (…)”[7].

Además, importantes directrices contenidas en recomendaciones, observaciones, sentencias e informes formulados por organismos internacionales de derechos humanos, que constituyen estándares sobre la materia, han referido objeciones en similar sentido. Entre tales directrices se destacan:

- **Informe sobre Protesta y Derechos Humanos del año 2019, del Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**, en el cual se expresa, entre otros lineamientos, que las restricciones al ejercicio del derecho de reunión deben estar previstas en la ley en forma previa y de manera expresa, taxativa, precisa y clara,

[5] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, “Informe Especial Sobre la Libertad de Expresión”, 2016, párr., 163.

6 Lovera, D. (2015). Libertad de expresión, derecho de reunión y protesta en la Constitución. Pág. 103. En INDH. (2021) “Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile”. Pág. 22.

7 Tribunal Constitucional de Chile. Sentencia Rol 239-1996.

tanto en el sentido formal como material. Asimismo, de acuerdo a la interpretación que ha realizado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante también “CIDH”), la expresión “ley” referenciada en el artículo 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante también “CADH”), está orientada a una norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las Constituciones de los Estados para la formación de las leyes[8].

- **Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación del Consejo de Derechos Humanos,** emitido con ocasión de su misión a Chile, en octubre de 2016, el cual señala que, si bien la Constitución Política de Chile reconoce y garantiza el derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas, al disponer que estas “*se regirán por las disposiciones generales de policía*”, se incumplen los estándares internacionales de derechos humanos, en particular, el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por cuanto establecen que el ejercicio del derecho a reunión pacífica puede estar sujeto a restricciones, las cuales deben, necesariamente, encontrarse previstas por la ley.

En igual sentido se han manifestado la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos[9], el Relator Especial sobre la

8 Ibíd. Párr., 34.

9 ACNUDH. Informe del Alto Comisionado de Naciones Unidas sobre la misión a Chile. Año 2019.

libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos[10] y el Instituto Nacional de Derechos Humanos[11].

II. FUNDAMENTOS

El derecho de reunión pacífica es un derecho humano vinculado estrechamente a la libertad de asociación y a la libertad de expresión. Además, es un derecho fundamental para la democracia dado que su ejercicio *"permite a las personas expresarse colectivamente y participar en la configuración de sus sociedades"*[12], cautelando la libertad de las personas para congregarse espontánea u organizadamente, sin violencia, con el fin de compartir sus ideas, discutir asuntos de interés común, manifestar sentimientos u opiniones, entre otros[13].

En atención a lo anterior y considerando los estándares internacionales ya referidos, es que esta iniciativa mandata constitucionalmente a que el ejercicio del derecho de reunión pacífica sea regulado mediante una norma de rango legal, garantizando así que su gestación, discusión y el estatuto jurídico resultante satisfaga estándares internacionales y los principios inherentes a un Estado democrático de Derecho, tales como los de igualdad y no discriminación, pluralismo, y la publicidad y transparencia de los actos de la Administración.

---

10 CIDH-Relatoría Especial sobre la libertad de expresión. Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en Chile 2016.

11 INDH. Informe sobre Derecho de Reunión. Año 2020.

12 Comité de Derechos Humanos, "Observación general núm. 37; Relativa al Derecho de Reunión Pacífica (Artículo 21)", 2020, párr., 1.

13 Este derecho *"consiste en la libertad que tienen las personas para congregarse accidental o transitoriamente con el objeto de comunicar un hecho, discutir cualquier asunto o manifestar algún sentimiento u opinión".* Silva Bascuñán, Alejandro, "Tratado de Derecho Constitucional; Tomo XIII; De los Derechos y Deberes Constitucionales", Editorial Jurídica de Chile, 2010, pág. 9.

La actual regulación meramente administrativa del ejercicio del derecho de reunión pacífica en Chile, amparada por el texto constitucional precitado, origina las problemáticas referidas en el acápite anterior.

Adicionalmente, debe tenerse presente que la disposición constitucional referida anteriormente del artículo 19° número 13, no es la única fuente normativa de rango supralegal del derecho de reunión pacífica en nuestro país. En efecto, de acuerdo al artículo 5° inciso segundo de la Carta Fundamental, los derechos consagrados por tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentran vigentes, se incorporan a nuestro sistema jurídico interno.

Sin lugar a dudas, la regulación a nivel legal del ejercicio del derecho de reunión pacífica en Chile es un tema pendiente y necesario de abordar por parte del Estado, considerando la importancia que dicho derecho tiene en un Estado democrático de Derecho como el nuestro.

III. OBJETIVO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer, a través de una reforma constitucional, la reserva legal respecto al ejercicio del derecho de reunión pacífica en plazas, calles y demás lugares de uso público.

IV. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto contiene un artículo único, el cual reemplaza la referencia “a las disposiciones generales de policía” establecida en el segundo párrafo del N°13 del artículo 19 de la

Constitución Política de la República, por la expresión “ley”.

En mérito a lo expuesto, tengo el honor de someter a vuestra consideración, el siguiente

P R O Y E C T O D E R E F O R M A
C O N S T I T U C I O N A L :

“ARTÍCULO ÚNICO.- Reemplázase en el segundo párrafo del artículo 19° N° 13 de la Constitución Política de la República, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado, fue fijado por el decreto supremo N° 100, de 2005, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, la frase “las disposiciones generales de policía”, por la expresión “ley”.”.

Dios guarde a V.E.

SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE
Presidente de la República

RODRIGO DELGADO MOCARQUER
Ministro del Interior
y Seguridad Pública

JUAN JOSÉ OSSA SANTA CRUZ
Ministro
Secretario General de la Presidencia

HERNÁN LARRAÍN FERNÁNDEZ
Ministro de Justicia
y Derechos Humanos