Boletín Nº 13.190-06

Proyecto de ley, de los Honorables Senadores señores Quintana, De Urresti, Harboe, Latorre y Navarro, que garantiza el ejercicio del derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas.

Antecedentes

El derecho de reunión es un derecho humano fundamental reconocido en variados documentos internacionales, entre los que destacan, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Convenio Europeo de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Carta Africana de Derechos Humanos y los Derechos de los Pueblos; además, se encuentra consagrado en la mayoría de las constituciones nacionales de todo el mundo, sin qué sea excepción la Constitución chilena de 1980.

Para la doctrina europea de los derechos humanos "el derecho de reunión es uno de los derechos fundamentales más relevantes en un Estado de naturaleza democrática, pues tiene que ver con la libertad de los ciudadanos de congregarse con otros, según sus propias preferencias, cuyos propósitos pueden ser políticos, económicos, sociales, culturales o de cualquier otra índole. A tal respecto su contenido esencial no es otro que el de reconocer el carácter gregario que opera como uno de los rasgos distintivos de la especie humana. Sin embargo, es evidente que la cobertura conceptual del derecho de reunión está provista de mayor amplitud, toda vez que el mismo es catalogado, simultáneamente como un derecho político y como un instrumento eficaz para el ejercicio de otros derechos fundamentales, como es el caso de la libertad de expresión y el derecho de asociación[1].

[1] Massó Garrote, Marcos Francisco. El derecho de reunión y manifestación en el nuevo marco regulatorio de la ley de protección de seguridad ciudadana lo 4/2015 de 30 de marzo. Deusto, Revista de Estudios. Facultad de Derecho Universidad de Deusto. dio: 10.18543/ed-64(2)-2016pp101-126. Disponible en: http://revista-estudios. revistas.deusto.es/article/view/1252/1500#04-footnote-026-backlink

Por su parte, la jurisprudencia de los ordenamientos jurídicos europeos, particularmente la del Tribunal Constitucional español (sentencia 85/88), han calificado al derecho de reunión como "un cauce del principio democrático participativo"[2].

En efecto, para el TEDH el derecho de reunión posee un sentido de carácter amplio. De hecho, en Plattform Ártze für das Leben vs Austria, de 21 de junio de 1988, se señaló que

"la tutela efectiva de este derecho no comporta sólo una obligación negativa de no intromisión por parte de los poderes públicos, que consistiría sólo en permitir y no impedir u obstaculizar la celebración de reuniones pacíficas, sino que implica también un deber positivo de protección frente a intromisiones de terceros"[3].

Además, es necesario recordar que tanto la CEDH y la CADH (en sus artículos 11 inc. 2 y 15 respectivamente), exigen que las limitaciones y eventuales restricciones al derecho de reunión deben estar establecidas en la ley, por lo que no correspondería una restricción proveniente de una norma infra legal como es el actual decreto 1086/1983[4]

En Chile, la Constitución asegura a todas las personas el derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas. Además, agrega que, las reuniones en plazas, calles y demás lugares de uso público, se regirán por las disposiciones generales de policía.

En este contexto, la doctrina nacional, considera al derecho de reunión, como "un derecho fundamental de naturaleza dual: civil y político, distinción fundada en los fines, motivos e intereses de las personas congregadas o

---

[2] Idem.

[3] García, Fernández & otros. "El diálogo entre los sistemas europeo y americano de derechos humanos". Ed. Thomson Reuters. Madrid. España. 2012. P. 201-202.

[4] Disponible: http://www.gobernacionconcepcion.gov.cl/filesapp/reunionespublicas.pdf

reunidas"[5], definiéndolo, en estos términos, como "la facultad de toda persona para agruparse voluntaria, tranquila y transitoriamente con otras, en un lugar y con un fin determinado"[6].

En términos similares, la jurisprudencia de nuestros tribunales superiores de justicia, lo entienden, por una parte, como "un derecho individual con una clara proyección social y de ejercicio colectivo que requiere de la colaboración y apoyo de otras personas para poder concretarse, ya que solo puede ejercerse en conjunto con otros individuos, siendo un instrumento a través del cual los diversos grupos sociales pueden expresar y demandar sus fines e intereses"[7] y por otra, con un derecho político, en estrecha conexión con el sistema democrático pluralista, pudiendo sostener que "el derecho de reunión es un derecho instrumental del principio democrático participativo, en la medida en que es el vehículo que posibilita canalizar la libertad de opinión, la libertad religiosa, formular peticiones, hacer presente demandas e intereses de determinados sectores sociales o políticos, como asimismo solicitar reparación de daños o lesiones causadas[8].

Además, la misma jurisprudencia sostiene que "el derecho de reunión no es solo un derecho de autonomía que se contenta con la abstención estatal, este derecho fundamental requiere de un rol activo del Estado que no se contenta con no interferir en el ejercicio del mismo, sino que requiere que adopte medidas positivas destinadas a garantizar efectivamente la práctica y ejercicio efectivo del derecho, incluso en la relación entre individuos, para impedir que unos obstaculicen o impidan mediante contramanifestaciones el desarrollo del derecho de otros miembros de la sociedad a reunirse o manifestarse, aunque estos últimos sean minoritarios. En tal sentido, recae en la autoridad gubernativa asegurar, mediante la protección de las fuerzas de orden y seguridad públicas, el ejercicio

---

[5] Zúñiga Urbina, Francisco. Los derechos de asociación y reunión: nuevas perspectivas dogmáticas y jurisprudenciales. Revista de Derecho Público, vol. 79,2°sem.2013. Disponible en: file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/30974-1-103703-1-10-20140429.pdf

[6] Idem.

[7] Causa Protección Rol IC N°17.971-2016, "Vera Contreras con Vergara Reveco y otros" de la I. Corte de Apelaciones de Concepción. Confirmada por la Excma. Corte Suprema Rol N°76.389-2016. Considerando 3°.

[8] Ídem.

del derecho fundamental de reunión dentro del marco del Estado constitucional democrático"[9].

En este contexto, y siguiendo a Zúñiga[10], el texto del artículo 19 N°13 de la Constitución, que consagra el derecho a reunión en Chile, responde a dos fórmulas tradicionales. Por una parte, a la fórmula de la Constitución belga de 1832 que consagra el derecho a reunirse "pacíficamente sin permiso previo y sin armas", lo que, a juicio del referido autor, refleja la repulsa a reuniones con fines no pacíficos y a la formación de milicias o de grupos paramilitares, que lesionen el monopolio del uso de la fuerza y su dimensión instrumental dada por la posesión o tenencia organizada y profesional de las armas, como ocurre con la fuerza pública y las fuerzas armadas, y que se traduce en la recepción de bienes jurídicos penales en nuestra legislación penal y de control de armas; y por otra, a la fórmula de que las "reuniones públicas" (realizadas en plazas calles y demás lugares de uso público) se someterán a las "disposiciones generales de policía", reserva reglamentaria que hace excepción a la garantía de reserva de ley, tratándose del desarrollo infra constitucional de derechos fundamentales, lo que ha generado incontables controversia, dejando a nuestro país con una enorme deuda respecto al ejercicio pleno de este derecho.

La situación anterior surge debido a que, la referencia que el inciso segundo del artículo 19 N°13 d la Constitución hace a las "disposiciones generales de policía", en la actualidad, debe entenderse hecha al tristemente célebre Decreto Supremo N°1.086 de Ministerio del interior, de 1983, sobre reuniones públicas; normativa reglamentaría que establece como mecanismo de control de orden y seguridad pública de las reuniones públicas el "aviso previo" a la autoridad de gobierno interior, la que podrá prohibir, fundada y razonablemente la reunión.

Pues bien, dicho reglamento ha sido ampliamente criticado, de hecho, en 2016, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre derechos a reunión y asociación, Maina Kiai, sostuvo que "este marco normativo es de facto un régimen

[9] Ídem.
[10] Ibídem cit. 3.

de autorización que no solo contradice la Constitución de Chile sino que es incompatible con el derecho internacional y con las mejores prácticas que rigen la libertad de reunión pacífica"[11].

En Chile, algunos han sostenido que, por aplicación del artículo 5°, inciso segundo de la Constitución "se incorporan al bloque de constitucionalidad los derechos consagrados por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes; en el particular, las disposiciones de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), como las contenidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), normas internacionales que exigen para la limitación del derecho de reunión la intervención del legislador, pues establecen que tal regulación es materia de reserva legal, lo que pone de relieve que sólo el legislador puede establecer regulaciones y limitaciones a ese derecho fundamental"[12], por lo que si el Intendente[13] - autoridad que debe velar porque en el territorio de su jurisdicción se respete la tranquilidad, orden público y resguardo de las personas y bienes (artículo 2, letra b de la Ley N°19.175) se negare a autorizar una marcha, estaría actuando ilegalmente, por cuanto no existe norma de rango legal que regule el ejercicio del derecho, tal como lo exige los instrumentos internacionales mencionados. Por lo demás, señala la doctrina, "y sin perjuicio de que el Decreto Supremo N°1086 regula una materia de reserva legal, la misma no satisface las exigencias de determinación y especificidad que se requieren para limitar el ejercicio de un derecho fundamental. Incluso se podría atentar en contra del contenido esencial del derecho de reunión, el cual ha sido fijado por la Constitución y los Tratados Internacionales, pudiendo sólo el legislador explicitar o desarrollar tal contenido, pero nunca limitarlo"[14].

---

[11] Micco, Sergio. Columna de opinión: El derecho a reunión debe ser regulado por ley. instituto Nacional de Derechos Humanos. Disponible en: https://www.indh.cl/columna-de-opinion-el-derecho-a-reunion-debe-ser-requlado-por-ley

[12] Bilicic, Tomislav. Movilizaciones e inconstitucionalidad de la norma que regula el derecho de reunión. Diarios Constitucional. Disponible en: https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/movitizaciones-e-inconstitucionalidad-de-la-norma-que-regula-el-derecho-de-reunion/

[13] Recordar que cuando entre en vigencia la Ley n°21.073, quien asuma las funciones del Intendente será el Delegado Presidencial Regional, como representante del Presidente de la República en la región.

[14] Ibídem, cita 10.

Todo lo anterior, se ha vuelto especialmente relevante con ocasión de las manifestaciones producidas desde octubre del año recién pasado, en la que han participado millones de chilenas y chilenos, y que han encontrado una fuerte oposición de las autoridades del gobierno central y de los gobiernos regionales, las que, mediante actos administrativos directamente inconstitucionales, en la práctica han suspendido el ejercido del derecho de reunión en lugares tan icónicos como Plaza Italia.

De hecho, en un caso paradigmático, el Juez del 7° Juzgado de Garantía de Santiago, señor Daniel Urrutia, en el marco de la investigación por la detención del joven Juan Yantén, aprehendido por personal de la 3° Comisaría de Carabineros la tarde del domingo 22 de diciembre en calle Merced por el delito de desórdenes públicos, declaró ilegal su detención, ya que a su juicio se vulneraron sus garantías constitucionales. En este procedimiento, se ofició a la Intendencia Metropolitana y a la Tercera Comisaría de Santiago de Carabineros para explicar por qué los referidos "interrumpen y niegan el derecho de manifestación del imputado", contraviniendo así el "artículo 19 N°13 de la Constitución Política del Estado y el artículo N°15 de la Convención Americana de Derechos Humanos no dejando desempeñar a las personas el derecho a manifestarse"[15].

En por lo anterior, que el proyecto de ley que presentamos cumple un papel fundamental, haciendo expresa una limitación que debiera ser evidente y resultar de una simple interpretación orgánica y finalista de la Constitución, a saber, que el Intendente o el Delegado Presidencial Regional, en el ejercicio de sus atribuciones no puede limitar, restringir o suspender el derecho de reunión ni ningún otro derecho fundamental, salvo que se cumpla con los estándares internacionales.

En mérito de lo expuesto, someto a la consideración, el siguiente:

---

[15] Información disponible en: https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/12/31/guevara-en-rebeldia-intendente-no-asiste-y-juez-urrutia-declara-ilegal-su-tesis-de-las-manifestaciones-autorizadas/

PROYECTO DE LEY

ARTÍCULO ÚNICO: Reemplazase el ";" de la letra b) del artículo 2 del decreto con fuerza de ley N°1, de 8 de noviembre de 2005, del Ministerio del Interior, que contiene el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N°19.175, orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional, por la siguiente frase ", lo que, en ningún caso, significará una limitación, restricción o suspensión a los derechos garantizados por la Constitución, especialmente, en lo relativo al derecho a reunirse pacíficamente, sin permiso previo y sin armas, salvo en los casos expresamente señalados en la ley."