Regula el ejercicio del derecho de reunión y limita el uso de armas de fuego y dispositivos disuasivos, por parte de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública

Boletín N° 13209-07

1. Fundamentos.- Para que se desarrolle la *democracia*, de acuerdo al sistema interamericano de Derechos Humanos, deben respetarse una serie de derechos, los cuales, están recogidos en la CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS[1]: en su artículo 13 llamado "Libertad de Pensamiento y de Expresión", en su artículo 15 llamado "Derecho de Reunión", en su artículo 16 de "La Libertad de Expresión" y en el artículo 23, llamado sobre los "Derechos Políticos". Asimismo, también están recogidos, y más desarrollados, en el PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS[2], fuente normativa que en su preámbulo indica claramente que: "*no puede realizarse el ideal del ser humano libre en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales*". Así, el catálogo de derechos que deben ser respetados para que una democracia pueda ser tal son: la libertad de expresión, la libertad de reunión pacífica, el derecho a la libertad de asociación con otras personas, el derecho y la oportunidad de tomar parte en la conducción de los asuntos públicos, directamente, o por conducto de representantes libremente elegidos; y el derecho al voto y a ser elegido.

Entre estos derechos, y relacionado íntimamente con el derecho a la libertad de expresión, está el *derecho a reunión,* el que se diferencia del derecho a la libertad de asociación por estas tres características: el derecho a reunión es momentáneo, mientras que el derecho a asociarse, permanente; el fin del derecho a reunión es *cambiante;* y es esta reunión es *concertada* e intencional[3]). La libertad de expresión más el derecho a reunión, dan lugar al *derecho a manifestarse*[4].

---

1 ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (2.019) "Convención americana sobre derechos humanos". Ver en la página web: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.

2 NACIONES UNIDAS (2.019) "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos." Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Ver en la página: https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx.

3 GUARDIA, LUCA (2.012) "Artículo 5. Derecho a Reunión" Ver en la página web: http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/libros/pdf/la-cadh-y-su-proyeccion-en-el-derecho-argentino/015-guardia-reunion-la-cadh-y-su-proyeccion-en-el-da.pdf.

4 INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS (2.013) "V. Derecho a la manifestación". Ver en la página web: http://www.indh.cl/wp-content/uploads/2013/12/Cap-5.pdf.

La doctrina ha señalado que el derecho a reunión es una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria, caracterizado así un derecho *individual* en cuanto a sus titulares, y *colectivo* en su ejercicio, que pretende el intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones[5]. La importancia de este derecho, es que permite, a las personas en general, que sus propuestas sean tomadas en cuenta por quienes ejercen el gobierno de un país.

El derecho a manifestarse no se encuentra expresamente reconocido como tal en los tratados internacionales de Derechos Humanos, sino que desprende de otros derechos consagrados como el derecho a la reunión y el de la libertad de expresión[6], siendo en la práctica, lo que conocemos como el derecho a la protesta social o el *derecho a protestar*. A través de la protesta social, las personas pueden expresar públicamente su opinión negativa o positiva sobre las políticas públicas que se han llevado por un gobierno o proponer ideas para que sean adoptadas por éste. En este sentido, el INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS ha señalado que: "*La protesta social –pacífica y sin armas- es un medio legítimo de presión hacia la autoridad y una forma de control democrático legítimo*."[7]

A su vez, el derecho a manifestarse, es un derecho que continuamente entra en conflicto con otros derechos o bienes jurídicos protegidos, como la libertad de circulación o el orden público. Ante este conflicto la CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS ha señalado que: "*los gobiernos no pueden sencillamente invocar una de las restricciones legítimas de la libertad de expresión, como el mantenimiento del "orden público", como medio para suprimir un "derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real*". [8]

La CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA en su capítulo III llamado "De los derechos y deberes constitucionales", artículo 19, numeral 13, señala que la Constitución garantiza a todas las personas: "*El derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas"*, agregando en su inciso segundo que: *"Las reuniones en las plazas, calles y demás lugares de uso público, se regirán por las disposiciones generales de policía*".

Como se puede observar, la norma constitucional hace una diferencia entre los lugares privados y los lugares públicos, remitiendo en este último caso, la regulación del derecho a reunión, al DECRETO SUPREMO N° 1.086[9], que es la norma que correspondería "*a las disposiciones generales de policía*" que señala la normativa constitucional.

Este decreto, dictado en el año 1.983, es decir, en plena dictadura militar, está

---

5 GOIC MARTÍNEZ, JUAN MANUEL (2.012) "El «molesto» derecho de manifestación". Página 362. Ver en la página web: http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:RDUNED-2012-11-6075&dsID=Documento.pdf.

6 INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (2.012) "Las manifestaciones públicas y la protesta: consideraciones desde una perspectiva de derechos humanos". Ver en la página: Ver en la página: https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/242/manifestaciones-protesta-social?sequence=4.

7 INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (2.012).

8 INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (2.012).

9 BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2.019) "Decreto 1086". Ver en la página web: https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=16783.

compuesto por un breve preámbulo de cuatro considerandos y tres artículos, en los cuales se establecen restricciones al ejercicio del derecho a reunión, siendo importante señalar que por ser una norma de naturaleza *infralegal*, promulgada además en una época en que no se encontraba en funciones el Congreso Nacional, no fue objeto de debate o diálogo por el CONGRESO al momento de su implementación, como paradójicamente ordena el artículo 19 n° 26 de la misma Constitución.

Entre las restricciones que se establecen al ejercicio del derecho de reunión están las siguientes: 1) Los organizadores de toda reunión o manifestación pública deben dar aviso con dos días hábiles de anticipación; 2) El aviso indicado deberá ser por escrito y firmado por los organizadores de la reunión, con indicación de su domicilio, profesión y número de su cédula de identidad, entre otras circunstancias; 3) El Intendente o Gobernador, en su caso, *pueden no autorizar* las reuniones o desfiles en las calles de circulación intensa y en calles en que perturben el tránsito público.

No obstante lo anterior, si no se cumplen los requisitos 1 y 2 dentro del plazo señalado, las Fuerzas de Orden y Seguridad pueden *impedir o disolver* la manifestación, lo mismo si se infringe cualquier otra disposición, finalmente; todo ésto, claro está, considerando de que se trate de una manifestación pacífica sin armas, ya que el mismo decreto supremo define en qué hipótesis se trata de una manifestación con armas, entregándole la facultad a las Fuerzas de Orden y Seguridad para disolverla.

Debido a la fuente de dicho decreto, han surgido algunas opiniones acerca de que esta norma sería inconstitucional[10], aunque esta hipótesis no ha sido examinada por el TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, que es precisamente el órgano encargado de verificar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un precepto legal, decreto, auto acordado, entre otras fuentes normativas, ante quien no se ha presentado ningún requerimiento sobre esta materia, a la fecha.

2. Historia Legislativa y Derecho comparado. Si se estudian los mensajes o mociones que han llegado a tramitarse en el Senado, se puede observar que una gran mayoría de ellos, corresponde a iniciativas que buscan crear sanciones, aumentarlas o aumentar los controles respecto a las manifestaciones que se realicen en recintos públicos. Como por ejemplo: 1.- Boletín 3334-07: Que buscó establece responsabilidad solidaria en caso de daños a propiedad en el ejercicio del derecho de reunión (Actualmente archivado); 2.- Boletín 4232-07: Que buscó modificar el Código Penal con el objeto de tipificar el delito de participación en manifestaciones o actos públicos, ocultando la identidad mediante capuchas, embozo, pasamontañas u otro medio semejante. (Actualmente archivado); 3.- Boletín 7797-06: Que establece responsabilidad por daños ocasionados en manifestaciones públicas (Actualmente archivado); 4.- Boletín 7881-07: Que buscaba sancionar a quienes participen en manifestaciones públicas con el rostro cubierto. (Actualmente archivado); 5.- Boletín 10085-07: Que busca incorporar como circunstancia agravante de la responsabilidad penal, el cometer delito durante el desarrollo de una

10 BILICIC, TOMISLAV (2.019)" Movilizaciones e inconstitucionalidad de la norma que regula el derecho de reunión". Diario Constitucional. Ver en la página web: http://www.diarioconstitucional.cl/articulos/movilizaciones-e-inconstitucionalidad-de-la-norma-que-regula-el-derecho-de-reunion/.

manifestación pública (actualmente en tramitación); 6.- Boletín 10722-07: Que busca sancionar a quien participe en manifestaciones o actos públicos ocultando su identidad mediante embozo, capucha u otro medio similar. (Actualmente en tramitación); 7.- Boletín 12360-25: Que busca modificar el Código de Justicia Militar para aumentar la pena del delito de maltrato de obra a carabineros, cometido con ocasión de una manifestación pública. (Actualmente en tramitación); 8.- Boletín 12576-07: Que busca modificar el Código Civil y el Código Penal en materia de responsabilidad, tanto civil como penal, por los daños a la propiedad causados con ocasión de la convocatoria y participación en manifestaciones o concentraciones públicas(Actualmente en tramitación).

Todo esto, revela que, en general, en las propuestas legislativas existe una tendencia a la criminalización de la protesta social, en vez de una preocupación desde la perspectiva de una regulación de forma y fondo apropiada del derecho a reunión y del derecho a manifestarse, conforme a un Estado de Derecho que tiene una real preocupación por el desarrollo y el fortalecimiento de la democracia. En este sentido los ciudadanos, eligen muchas veces el camino no institucional a objeto de habilitar el funcionamiento institucional (llamar la atención). Consecuencia de lo anterior es que no se discuta el llamado *derecho a la protesta social* (que se ejerce como modalidad de reclamo). Sin embargo, como se indico, en perspectiva comparada también se advierte una tendencia a la *criminalización de la protesta social*[11], lo cual es un error, pues la solución de los conflictos de naturaleza social es un tema eminentemente político y el derecho penal es una forma radical de dejarlo sin solución, pues la pena configura una solución artificial (no resuelve el fondo del reclamo).

En otra perspectiva se encuentra el Boletín n° 10087-07[12] sobre reforma constitucional sobre ejercicio del derecho a reunión de 2 de junio de 2015 propone: a) En primer lugar, *agregar* un nuevo inciso segundo al artículo 19 N° 13 de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA, en los siguientes términos: "*Toda persona tendrá el derecho a manifestarse libremente en los espacios de uso público*"; b) En segundo lugar, *reemplazar* el actual inciso segundo del artículo 19 N° 13 de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA, por el siguiente: "*El ejercicio de estos derechos se regirá por la ley, la cual establecerá, entre otros aspectos, los principios y normas a los que deberán ceñirse los reglamentos que regulen los procedimientos de la fuerza pública en las manifestaciones ciudadanas y fijará los órganos jurisdiccionales que conocerán de las causas que involucren a ciudadanos civiles y organizaciones de la comunidad en relación con el ejercicio de tales derechos".* Por su parte, el Boletín 10929-07 (actualmente en tramitación), por el cual se busca la derogación del DECRETO SUPREMO Nº 1.086, moción que fundamenta, entre otros, señaló como argumentos para su propuesta, los siguientes: "*…el Instituto Nacional de Derechos Humanos, ha expresado en repetidas ocasiones que el Decreto Supremo N° 1086 de 1983 del Ministerio del Interior es incompatible con los tratados internacionales que obligan a que todas las restricciones de la libertad de reunión, cuando este derecho se ejerce en lugares de uso público, deben ser establecidas por la ley y no por reglamentos*".

---

11 Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, "Derecho penal y Protesta Social", pág. 1077, Modernas tendencias de dogmática penal y Política criminal, Homenaje a Juan Bustos, Ed. Idemsa, Perú, 2007.

12 CÁMARA DE DIPUTADOS (2.019) "Boletín 10087-07. Reforma constitucional sobre ejercicio del derecho a reunión.". Ver en la página web: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=10509&prmBoletin=10087-07.

EL artículo 15 de la Convención Americana, Tratado Internacional sobre Derechos Humanos que forma parte del contenido material de la Constitución Chilena en virtud de su artículo 5°, inciso 2°, reconoce el derecho de reunión en los siguientes términos: "*Derecho de Reunión. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás*". A partir de ello, podemos desglosar algunas exigencias mínimas al momento de regular el ejercicio de este derecho fundamental:

i. El derecho amparado corresponde exclusivamente a la reunión pacífica y sin armas, quedando fuera del ámbito protegido, las manifestaciones con armas o con violencia;
ii. El ejercicio de este derecho *sólo puede restringirse por ley,* y sólo en la medida que tales restricciones que sean "*necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás*".

En el contexto del Derecho Comparado, esta situación se ha ido modificando Así, en España, por ejemplo, la autorización obligatoria y previa fue necesaria hasta el año 1978. Actualmente, su regulación se realiza mediante la ley orgánica constitucional 9/1983, sin que se exija dicho aviso previo. En el caso de Alemania, es la misma Ley Fundamental la que, en su Artículo 8.0: asegura que: "*1.Todos los alemanes tendrán derecho a reunirse pacíficamente y sin armas sin necesidad de notificación ni autorización. 2. Este derecho podrá ser restringido por una ley o en virtud de una ley por lo que se refiere a las reuniones al aire libre*", restringiendo así, desde la propia norma constitucional, la posibilidad de que se exija autorización previa para ejercer dicho derecho. Su regulación específica en la Ley que regula el derecho de reunión de 1978 (*Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz)*. En similar sentido, la Constitución de Brasil señala en su artículo 5° numeral 16 que: "*Todos pueden reunirse pacíficamente, sin armas, en locales abiertos al público, sin necesidad de autorización, siempre que no frustren otra reunión anteriormente convocada en el mismo local, exigiéndose sólo aviso previo a la autoridad competente*", coincidiendo con el caso chileno en cuanto a requerir, si bien no una autorización, sí una notificación o aviso previo.

3. Ideas Matrices. El presente proyecto, sobre la base que la libertad de expresión está profundamente relacionado con el derecho a reunión como fundamentos del derecho a manifestarse, son esenciales para el desarrollo de la democracia en un Estado de Derecho. Como e nuesro sistema jurídico, a partir de la Constitución, el reenvío es a un decreto supremo promulgado en plena dictadura militar, norma infralegal y en un contexto deficitario de legitimación democrática, que otorga amplias facultades a la policía para disolverlas o reprimirlas desvirtuando el ejercicio de los derechos fundamentales. Dentro de ese contexto, es que se pretende superar el DECRETO SUPREMO Nº 1086, mediante el presente proyecto, que propone regular entre otras materias el ejercicio del derecho a reunión: En ete sentido, el ejercicio del derecho de reunión estará sometida ni condicionada a una previa

autorización. En caso que fuere necesaria una notificación previa al ejercicio de este derecho, en ningún caso esta notificación podrá significar restringirlo más allá de lo necesario para el cumplimiento de los límites impuestos por la Constitución y los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos. Las autoridades, protegerán las reuniones y manifestaciones frente a quienes trataren de impedir, perturbar o menoscabar el lícito ejercicio de este derecho. Los participantes en reuniones o manifestaciones, que causen daños a terceros, responderán directa y personalmente de de ellos. La autoridad competente suspenderá y, en su caso, procederá a disolver las reuniones y manifestaciones cuando se produzcan alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes, delimitados de la mejor manera posible. Finalmente se establecen parámetros y protocolos básicos que deberá respetar la policía en el cumplimiento de sus funciones, los que en ningún caso podrán regularse únicamente vía reglamentaria.

Es por eso, es que las ideas matrices del presente proyecto buscan someter a consideración una revisión legal sobre el cual se establezcan los presupuestos para regular el ejercicio del derecho de reunión, cumpliendo con las exigencias del principio de reserva legal de derechos fundamentales y dotando de un instrumento jurídico que garantice sin restricciones *ex ante* el ejercicio del referido derecho fundamental.

Proyecto de Ley

Artículo 1. El derecho de reunión sin permiso previo y sin armas, reconocido en el numeral 13 del artículo 19 de la Constitución Política, se ejercerá conforme a las siguientes disposiciones.

Artículo 2. No se encuentran sujeta a las prescripciones de la presente ley siguientes reuniones:

a) Las que celebren las personas en sus propios domicilios;

b) Las que celebren las personas naturales en locales públicos o privados por razones familiares, amistad o esparcimiento;

c) Las que celebren personas jurídicas, cualquiera sea su naturaleza, tales como: partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, sociedades civiles y comerciales, asociaciones, corporaciones, fundaciones, cooperativas, comunidades de propietarios y demás entidades legalmente constituidas, en lugares cerrados, para sus propios fines y mediante convocatoria que alcance exclusivamente a sus integrantes, o a otras personas nominalmente invitadas.

d) Las que celebren los profesionales con sus clientes en lugares cerrados para los fines propios de su profesión.

Artículo 3. Ninguna reunión estará sometida al régimen de autorización previa.

La autoridad otorgará las garantías a las reuniones y manifestaciones frente a quienes trataren de impedir, perturbar o menoscabar el legítimo ejercicio de este derecho.

Artículo 4. La autoridad procederá a disolver las reuniones sólo en los siguientes casos:

a) Cuando se produzcan graves desórdenes públicos en la forma prescrita en el Código Penal, que pongan en riesgo la integridad de los manifestantes o las personas o los bienes públicos y privados;

b) Cuando se hiciere uso de armas, en los terminos señalados en el Código Penal y la ley sobre control de armas, que pongan en riesgo o afecten el normal desarrollo de la reunión o manifestación.

Tales resoluciones se comunicarán previamente a los concurrentes mediante altavoces o dispositivos que permitan la amplificación y comprensión clara del mensaje o instrucciones.

En caso de dificultades para la identificación de las personas la autoridad deberá aplicar de manera estricta las reglas previstas en el artículo 85 y siguientes del Código Procesal Penal.

Artículo 5. La celebración de reuniones en lugares de tránsito público deberán ser comunicadas por escrito a la autoridad gubernativa correspondiente por los organizadores o promotores de aquéllas, con una antelación de cinco días. Si se tratare de personas jurídicas la comunicación deberá hacerse por su representante legal.

Cuando existan causas extraordinarias o graves que justifiquen la urgencia de convocatoria y celebración espontánea de reuniones o manifestaciones en lugares de tránsito público, no será exigible la comunicación, a que se refiere el inciso precedente.

Artículo 6. En el escrito de comunicación se hará constar:

a) Nombre, apellidos, domicilio y cédula de identidad del organizador u organizadores o de su representante, caso de personas jurídicas, consignando también la denominación, naturaleza y domicilio de éstas.
b) Lugar, fecha, hora y duración prevista.
c) Objeto de la misma.
d) Itinerario proyectado, cuando se prevea la circulación por las vías públicas.
e) Medidas de seguridad previstas por los organizadores o que se soliciten de la autoridad.

La autoridad notificará a la o las Municipalidades involucradas sobre los datos o antecedentes contenidos en el escrito de comunicación, con excepción de una convocatoria urgente o espontánea de las previstas en el artículo anterior.

Artículo 7. Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública no podrán usar armas o dispositivos para disuasión en contra de manifestantes, o realizar acciones que pongan en riesgo la integridad o la vida de las personas que desarrollan la manifestación.

Las armas o dispositivos de disuasión sólo podrán ser utilizados en los casos previstos en los numerales 4, 5 y 6 del artículo 10 del Código Penal.

Artículo 8. Deróguese el Decreto Supremo Nº1.086 de 1983.

RAÚL SALDIVAR

Diputado de la República