Proyecto de Ley que tiene por objeto la adecuación de la normativa nacional al Derecho Internacional de los Derechos Humanos en materia de Derecho De Reunión.

1. Antecedentes

El derecho de reunión pacífica y sin armas que subyace a toda persona o grupo de personas, en tanto Derecho Humano, encuentra reconocimiento y consagración expresa en el marco del Derecho Internacional. En este sentido, diversos instrumentos internacionales, que han sido ratificados por el Estado de Chile y que se encuentran actualmente vigentes, entre los que destacan la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, contienen un regulación general del referido derecho.

Conforme a lo mencionado, la Declaración Universal de Derechos Humanos consagra el derecho de reunión en su artículo 20 N°1, el cual indica que *"Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas"*. A su vez, la Convención Americana de los Derechos Humanos, en adelante "CADH", regula el antedicho en su artículo 15, el que indica: *"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"*. Finalmente, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

en adelante “PIDCP”, regula, en idénticos términos que la CADH, el mentado al disponer, en su artículo 21, que “*Se reconoce el derecho a reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá 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 pública o del orden público, o para proteger la salud o moral públicas o los derechos y libertades de los demás*”.

Como es posible advertir, el derecho a reunión cuenta con consagración expresa en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, a su vez, se desprende de dichas normas que no se considera como un absoluto, ya que se permite establecer ciertas restricciones a su ejercicio las que son de aplicación y regulación estricta. En atención a lo anterior, los Estados parte de estos tratados deben ceñirse a aquellos criterios establecidos en la normativa internacional cuando establezcan regulaciones internas que tengan por objeto limitar el ejercicio del derecho a reunión.

łas normativa internacional citada establece los requisitos copulativos conforme a los cuales es posible restringir el derecho de reunión. Estos son: (1) La restricción debe estar establecida por ley; (2) Las restricciones previstas por ley deben ser necesarias en una sociedad democrática; (3) Las restricciones previstas por ley y necesarias en una sociedad democrática deben ser, además, necesarias en interés de (i) la seguridad nacional, (ii) de la seguridad o del orden públicos o (iii) para proteger la salud o moral públicas o los derechos o libertades de los demás. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señala que las limitaciones mencionadas deben cumplir con los requisitos generales de toda restricción de derechos, entendiendo por estos, la legalidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad.[1]

En nuestro país el derecho a reunión pacífica encuentra consagración constitucional en el capítulo tercero “De los Derechos y Deberes Constitucionales”, específicamente, en su artículo 19 N° 13, el que dispone:

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

[1] Corte IDH, *Caso López Lone y otros Vc. Honduras*, Sentencia 5 de octubre de 2015, párr. 167.

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

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

En atención a la remisión que hace la norma fundamental a las *"disposiciones generales de policía",* se regulo el mencionado derecho, principalmente, mediante el Decreto N°1086 de 1983, del Ministerio del Interior.

Este Decreto junto con reiterar lo dispuesto por la Constitución Política, ordena a los organizadores de toda reunión o manifestación pública a dar aviso con dos días hábiles de anticipación, a lo menos, al Intendente o Gobernador respectivo, además enumera una serie de requisitos que se deben contemplar en dicho aviso y establece la posibilidad de que la autoridad respectiva no autorice las reuniones en (1) calles de circulación intensa o en las que se perturbe el tránsito público, (2) Plazas y paseos en las horas en que se ocupen habitualmente para el esparcimiento o descanso de la población y (iii) aquellas que se celebraren en parques, plazas, jardines y avenidas de sectores plantados. También les otorga la facultad de establecer, vía resolución, las calles y sitios en que no se permite las reuniones públicas conforme a los casos recién mencionados.

La normativa nacional recién referida ha sido objeto de diversas apreciaciones críticas y de recomendaciones por parte de organismos nacionales e internacionales. En este sentido, la Relatoría Especial para la Libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe especial de país del año 2016 sobre la situación de la Libertad de Expresión en Chile indica que *"La CIDH y esta Relatoría Especial han expresado su preocupación por la vigencia del Decreto Supremo No. 1086 que -de manera incompatible con estándares interamericanos de protección de derechos humanos y las mejores prácticas- parece confundir en la práctica la exigencia de notificación previa con un régimen de autorizaciones para manifestaciones públicas en calles, plazas y vías principales",* continúa señalando que *"Si bien el decreto tiene como objetivo regular el trámite de permiso previo para marchas y manifestaciones en calles y plazas, en los hechos la normativa termina facultando a las autoridades a negar el permiso*

a manifestaciones públicas lícitas y autoriza a las fuerza de seguridad a disolver marchas

calificadas como "no autorizadas" "[2]*.* Asimismo, advierte que *"para que el marco jurídico chileno en esta materia pueda ser compatible con la Convención Americana y demás obligaciones contraídas por Chile , la relatoría especial recomienda al Estado derogar el Decreto Supremo No.1086.*[3]*"*

Por su parte, en el año 2016, el Relator Especial de la Organización de Naciones Unidas sobre los derechos de reunión pacífica y de asociación en su informe sobre su misión a Chile, respecto del Decreto N°1086, considera *"que este marco normativo es de facto un régimen de autorización que no sólo 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"*[4]*.* En atención a lo anterior, el Relator exhorta con urgencia al Estado de Chile que se derogue el Decreto núm. 1086 y que se *"Aprueben nuevas leyes que faciliten y protejan el ejercicio del derecho a libertad de reunión pacífica y que exijan, a lo sumo, una notificación previa para las reuniones pacíficas, salvo cuando se trate de reuniones espontáneas"*[5]*.*

En el ámbito nacional, diversos estamentos han representado las deficiencias y problemáticas que exhibe la regulación mencionada. Entre los autores destaca José Luis Cea Egaña, quien en el Tomo II de su libro "Derecho Constitucional Chileno", indica que *"es insólito, entonces, que el ejercicio de un atributo de tal importancia para la democracia constitucional esté regulado por la potestad reglamentaria, contrariando lo asegurado en el numeral 26 del artículo 19 y en el artículo 63 N°20 del Código Supremo"*[6]*.* En igual sentido, Nogueira Alcalá señala que *"El derecho de reunión como todos los demás derechos fundamentales están garantizados normativamente por el principio de reserva legal exigido para la regulación y restricción del ejercicio de derechos como lo exigen las*

---

[2] CIDH – Relatoría Especial sobre la Libertad de Expresión. *Informe especial sobre la Libertad de Expresión en Chile 2016*, párr. 163.
[3] CIDH – Relatoría Especial sobre la Libertad de Expresión. *Informe especial sobre la Libertad de Expresión en Chile 2016*, párr. 167.
[4] Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación sobre su misión a Chile*, 24 de octubre de 2026, párr. 17.
[5] Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación sobre su misión a Chile*, 24 de octubre de 2026, párr. 106 b).

[6] Cea Egaña, José Luis. *Derecho Constitucional Chileno.* 2ª Ed. Tom. II, Ediciones UC, PAG. 42

convenciones internacionales de derechos humanos, específicamente la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 15°, constituyendo una vulneración evidente de dichas obligaciones internacionales, el entender el texto constitucional que dispone que el ejercicio del derecho de reunión en lugares públicos se regirá "por disposiciones generales de policía", en el sentido de que el derecho fundamental analizado pueda estar sometido a las regulaciones administrativas de autoridades gubernativas (Ministerio del Interior, Intendentes y Gobernadores) como establece alguna jurisprudencia de tribunales ordinarios o alguna parte de la doctrina al interpretar en inciso 2° del artículo 19 N°13 de la Carta Fundamental. Dicha interpretación vulnera tanto el derecho de reunión mismo contenido en el artículo 15 de la Convención Americana antes transcrito, como los artículos 1° y 2° de la misma, los cuales exigen a los estados partes, asegurar y garantizar los derechos en los términos establecidos por la Convención, derechos que no son de ejecución directa e inmediata, como asimismo, si no estuvieren asegurados al momento de ratificar dicho tratado, el Estado parte debe adecuar su ordenamiento jurídico a las obligaciones convencionales, ordenamiento que parte desde la Constitución misma, como ya lo determinó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "La última Tentación de Cristo"[7]

Por su parte, el Instituto Nacional de Derechos Humanos, en adelante INDH, en el mes de enero del año 2020, envió al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, una recomendación que ha planteado de forma continua en los años 2014, 2016, 2017 y 2018, mediante los Informes del Programa de Derechos Humanos, Función Policial y Orden Público, al Estado y que consiste en *"Derogar el Decreto Supremo n.° 1086 y regular el ejercicio del derecho de reunión pacífica, que está resguardado por la Constitución Política de la República de Chile, dictando una nueva normativa que regule este derecho en concordancia con los estándares internacionales existentes, exigiendo: a lo sumo, una notificación previa para las reuniones pacíficas, salvo cuando se trate de reuniones pacíficas, que deberían estar exentas de los requisitos de notificación"*[8]. Indica, además,

[7] Nogueira Alcalá, Humberto. *Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales*. Tom II, Librotecnia, pp. 529-530.
[8] INDH. *Informe Programa de Derechos Humanos, Función Policial y Orden Público,* 2018, p. 96.

que la recomendación referida se presenta ante la persistencia de supeditar el derecho en comento a la autorización previa por parte de la Intendencia o Gobernación. A este respecto es necesario señalar que, en nuestra regulación actual se confundió la exigencia de notificación previa por un régimen de autorización de forma expresa, ya que, se confiere a los delegados presidenciales provinciales, en el Decreto Fuerza Ley N°1-19.175 del año 2005, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado y actualizado de la Ley N°19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, en el artículo 4° letra *c)* inciso primero, la facultad de *"Autorizar reuniones en plazas, calles y demás lugares de uso público, en conformidad a las normas vigentes".*

Posteriormente, en el año 2022, el INDH mediante el Informe Anual de Situación de los Derechos Humanos en Chile recomendó al Estado de Chile *"Avanzar en la regulación del derecho de reunión por medio de una ley que integre y acoja las más diversas formas de su ejercicio, y sea producto de una deliberación amplia y participativa respecto de las características del orden público que la sociedad desea"*[9]

Como es posible advertir, existen múltiples falencias en la regulación que se otorga en nuestro país al ejercicio de derecho a reunión, las que puede ser sintetizadas en las siguientes:

1) El ordenamiento jurídico chileno en la materia no cumple con los estándares internacionales establecidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en particular, por los tratados que se encuentran vigentes y que han sido ratificados por el Estado de Chile, ya que se supedita la regulación del derecho de reunión a normas de carácter infra legal, las que constituyen una manifestación del ejercicio de la potestad reglamentaria, en circunstancias que se exige que las restricciones a este derecho estén establecidas por ley.
2) A su vez, tampoco se encuentra conforme a una de las características esenciales de la normativa fundamental y de todo Estado de Derecho, esto es, el principio de reserva legal en materia de derechos fundamentales, conforme al artículo 19 N°26 en relación con los artículos 63 N°1 y 20 de la Constitución Política, en virtud del

[9] INDH, *Informe Anual, Situación de los Derechos Humanos en Chile,* 2022, p. 82.

cual, las normativas que contemplan afectaciones o limitaciones regulatorias a estos derechos deben tener rango legal.

3) Finalmente, la existencia del Decreto N°1086 y su aplicación se ha traducido, en la práctica, en la existencia de un régimen de autorización que faculta a las autoridades respectivas a negar el ejercicio del derecho a reunión, lo que contraviene de forma expresa lo establecido en la normativa fundamental en cuanto indica que se asegura a toda persona "*el derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas*". A su vez, dicho régimen vulnera, nuevamente, la regulación internacional al respecto.

2. Fundamento.

El derecho de reunión pacífica, como indica la Corte IDH, es fundamental en una sociedad democrática, ya que otorga la posibilidad de manifestarse pública y pacíficamente constituyendo esto *"una de las maneras más accesibles de ejercer el derecho a la libertad de expresión, por medio de la cual se puede reclamar la protección de otros derechos"*[10] . Es por lo anterior, que se debe tener un especial cuidado en las normativas que tengan por objeto establecer afecciones regulatorias, ya que, además del valor intrínseco que posee, sus limitaciones inciden y tienen consecuencias relevantes en el ejercicio de otros derechos o libertades que son esenciales en un Estado de Derecho.

Conforme a los estándares en la materia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y a las recomendaciones de los múltiples organismos internacionales y nacionales, se debe proteger el derecho de reunión pacífica y garantizar su ejercicio adecuado mediante normas de rango legal, cumpliendo así, con el principio de reserva legal en materia de derechos fundamentales que informa nuestra Constitución Política de la República.

En atención a lo anterior, esta iniciativa aspira a constituirse como el punto de partida a través del cual se logre la conformidad con los parámetros y recomendaciones

---

[10] Corte IDH, Caso López Lone y otros Vc. Honduras", sentencia 5 de octubre de 2015, párr. 166.

internacionales en la materia. Asimismo, busca que nuestra legislación interna sea coherente con los mandamientos constitucionales a través de la modificación del inciso segundo del artículo 19 N°13 de la normativa fundamental con el fin de que esta mandate a que el ejercicio del referido derecho sea regulado mediante normas de rango legal.

3. Objetivo del Proyecto.

El proyecto de reforma constitucional tiene por fin hacer efectiva la reserva de ley de los derechos fundamentales respecto del derecho de reunión pacífica y sin armas consagrado en el artículo 19 N°13 de la Constitución Política de la República.

4. Contenido del Proyecto.

El proyecto se constituye de un artículo único, el cual viene en sustituir en el inciso segundo del artículo 19 N°13 la referencia a "las disposiciones generales de policía" por la expresión "ley".

PROYECTO DE LEY

Artículo Único: Sustitúyase en el inciso segundo del artículo 19 N°13 de la Constitución Política de la República, la frase "las disposiciones generales de policía", por la expresión "ley".