

Minuta aprobada por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 20 de enero de 2020 - Sesión Ordinaria N° 526.

El derecho de reunión pacífica se encuentra reconocido tanto en la Constitución Política de la República como en los tratados internacionales de derechos humanos que el Estado ha ratificado y se encuentran vigentes.

En el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el derecho de reunión se encuentra consagrado, en términos generales, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), en los siguientes términos:

Artículo 15 CADH:

“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”.

Artículo 21 PIDCP:

“Se reconoce el derecho de 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 la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha reconocido que existe una relación instrumental entre el derecho de reunión y el derecho a la libertad de expresión, en relación con el ejercicio de otros derechos reconocidos convencionalmente:

“De forma similar, el artículo 15 de la Convención Americana “reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas”. Este derecho abarca tanto reuniones privadas como reuniones en la vía pública, ya sean estáticas o con desplazamientos. La posibilidad de manifestarse pública y pacíficamente es 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. Por tanto, el derecho de reunión es un derecho fundamental en una sociedad democrática y no debe ser interpretado restrictivamente” [...].

Por otra parte, el derecho internacional reconoce que el derecho de reunión no es absoluto y puede ser objeto de restricciones legítimas. De conformidad con los artículos 15 CADH y 21 PIDCP, los requisitos específicos para establecer restricciones al derecho de reunión son los siguientes:

- (i) La restricción debe estar prevista por ley.

- (ii) La restricción debe ser necesaria en una sociedad democrática. A la luz de la jurisprudencia Interamericana, este requisito implica que la medida restrictiva debe satisfacer una necesidad social imperiosa, es decir, debe estar orientada a satisfacer un interés público imperativo.¹
- (iii) La restricción debe ser necesaria 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.

La Corte IDH ha señalado que, además de los requisitos específicos referidos, las restricciones al derecho de reunión deben cumplir con los requisitos generales a toda restricción de derechos, es decir, legalidad, fin legítimo, idoneidad, necesidad y proporcionalidad:

“No obstante, de acuerdo a la propia Convención, el derecho a participar en política, la libertad de expresión y el derecho de reunión no son derechos absolutos y pueden estar sujetos a restricciones. Este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que un derecho puede ser restringido siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias, por ello, deben estar previstas en ley, perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad”².

Por otra parte, en el ámbito interno, el artículo 19 N° 13 de la Constitución dispone:

*“La Constitución asegura a todas las personas:
13° 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 se ha concretado mediante el decreto supremo N° 1.086, de 1982, del Ministerio del Interior, que regula las reuniones públicas y, en particular, establece las reglas que rigen a las reuniones en plazas, calles y demás lugares de uso público, disponiendo que los organizadores de la reunión o manifestación pública deben dar aviso con dos días hábiles de anticipación al Intendente o Gobernador respectivo, expresando quiénes organizan la reunión, qué objeto tiene, dónde se iniciará, cuál será su recorrido, donde se hará uso de la palabra, qué oradores lo harán y dónde se disolverá. La autoridad podrá no autorizar la reunión en calles de circulación intensa o en que aquella perturbe el tránsito público, entre otras circunstancias. El decreto, asimismo, faculta a las Fuerzas de Orden y Seguridad para impedir o disolver cualquier manifestación que no haya sido avisada dentro del plazo y con las formalidades que exige la norma.

Al respecto, las relatorías de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano se han pronunciado sobre la adecuación del decreto N° 1.086 a los estándares internacionales. Así, la Relatoría para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado:

“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. Si bien el decreto tiene como objetivo regular el trámite de permiso previo para marchas y manifestaciones en calles y plazas, en los hechos

¹ Corte IDH, “Caso Castañeda Gutman Vs. México”. Sentencia de 6 de agosto de 2008 (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párr.

² Corte IDH, “Caso López Lone y otros Vs. Honduras”. Sentencia de 5 de octubre de 2015 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 167-168.

la normativa termina facultando a las autoridades a negar el permiso a manifestaciones públicas lícitas y autoriza a las fuerzas de seguridad a disolver marchas calificadas como “no autorizadas”. En este sentido, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho de Reunión Pacífica y de Asociación, Maina Kiai, afirmó en su informe sobre su Misión a Chile que este marco regulatorio constituía un “régimen de autorización de facto” que “incluso cuando se expresa como notificación, convierte el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica en un privilegio”.

Esta Relatoría Especial ha afirmado que, en democracia, los Estados deben actuar sobre la base de la licitud de las protestas o manifestaciones públicas y bajo el supuesto de que no constituyen una amenaza al orden público[...].

[...]

Para que el marco jurídico chileno en esta materia pueda ser compatible con la Convención Americana y demás obligaciones internacionales contraídas por Chile, la Relatoría Especial recomienda al Estado derogar el Decreto Supremo No.1086”³.

En el mismo sentido, el Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación sobre su misión a Chile, de 2016, señaló respecto del decreto supremo N° 1.086:

“17. El Relator Especial considera que este marco normativo es de facto un régimen 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. En lo esencial, la exigencia de una autorización —incluso cuando se la denomina “notificación”— convierte el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica en un privilegio.

18. Según las mejores prácticas, los Estados pueden, a lo sumo, exigir una notificación previa para las reuniones pacíficas, pero no pueden supeditarlas a la obtención de una autorización. El objetivo de la notificación previa es que las autoridades puedan facilitar el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica y adoptar medidas para proteger a los manifestantes, la seguridad y el orden públicos y los derechos de los demás”.

Del mismo modo, el INDH ha manifestado su preocupación por la falta de adecuación del decreto N° 1.086 a las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado de Chile en materia de derechos humanos:

“El Decreto Supremo 1086, normativa que regula el derecho a reunión, se mantiene vigente. Pese a que ha sido fuertemente criticado por el Relator de Naciones Unidas sobre los Derechos a Reunión y de Asociación y por el INDH en sus informes de función policial, la normativa continúa sometiendo el derecho a reunión al arbitrio de las autoridades, lo que deja en evidencia la distancia existente entre la regulación interna o nacional y las recomendaciones o directrices internacionales sobre el derecho a manifestación o reunión”⁴.

En tal sentido, los Informes de Función Policial del INDH han recomendado en diversas oportunidades al Estado avanzar en una regulación sobre el derecho de reunión que se ajuste a los estándares internacionales de derechos humanos:

³ CIDH-Relatoría Especial sobre la libertad de expresión. Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en Chile 2016, párr. 163, 164 y 167.

⁴ INDH. Informe Programa de derechos humanos, función policial y orden público, 2017, p. 263.

“Tal como se ha recomendado de forma reiterada en los Informes de Función Policial de años anteriores, y apuntando a que (1) varias distinciones realizadas por Carabineros en sus protocolos tienen su sustento en el Decreto Supremo 1086, (2) Carabineros, como órgano obediente y no deliberante, tiene el deber de hacer cumplir la normativa relativa a las reuniones públicas y, (3) al formar parte del Estado, el actuar de Carabineros debe sujetarse también a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos libremente contraídas por el Estado, “para que este último deber sea efectivo y no siendo el derecho interno una justificación legítima para excusarse de su cumplimiento, es imprescindible que el Gobierno (...) [e]n uso de sus facultades legislativas, envíe al Congreso un proyecto de ley que regule el derecho de reunión en conformidad a los estándares internacionales de derechos humanos en la materia, y [e]n uso de sus facultades reglamentarias, derogue el Decreto Supremo 1086 dictando una nueva normativa que regule el derecho de reunión de una manera concordante con los referidos estándares internacionales”⁵.

⁵ INDH. Informe Programa de derechos humanos, función policial y orden público, 2017, p. 265