

Derecho a Reunión



*La efectiva protección del
derecho de reunión pacífica*



LA EFECTIVA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE REUNIÓN PACÍFICA

ANTECEDENTES

El derecho de reunión pacífica corresponde a un derecho civil y político reconocido en todos los tratados internacionales de derechos humanos más relevantes y en la mayoría de los ordenamientos jurídicos internos de las naciones de tradición democrática. Este derecho constituye un elemento esencial de las naciones libres, pues mediante su ejercicio las personas pueden expresar sus opiniones políticas y participar en actividades de variada índole (Kiai, 2012, párr. 12), de manera que sirve de cauce para el ejercicio de otros derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

De acuerdo a Kiai (2012, párr. 24), ex relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la libertad de reunión y asociación pacíficas, se entiende por reunión “la congregación intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto”. Este concepto reconoce diversas modalidades: manifestaciones, asambleas en el interior de locales, huelgas, procesiones, concentraciones e, incluso, sentadas.

Siguiendo la definición del exrelator Kiai, el derecho de reunión pacífica versa sobre una libertad de ejercicio de naturaleza dual –individual y colectiva–, transitoria (de ahí que pueda distinguirse del derecho de asociación) y que puede desarrollarse en espacios de uso público, dando lugar, por ejemplo, a manifestaciones. En este contexto cobran también relevancia otros derechos y libertades, como la de expresión y el derecho de petición. El mismo derecho existe en recintos privados, donde se pueden dar con el fin de desarrollar reuniones de los más diversos propósitos: religiosos, familiares o, incluso, meramente recreacionales.

Respecto al derecho de reunión ejercido en espacios de uso público, cuya expresión más notoria es la manifestación, se trata de una libertad ampliamente ejercida en nuestro país, a pesar de que su protección jurídica es deficitaria, pues su regulación específica queda entregada a una norma de mero carácter administrativo (INDH, 2011a), y no a una ley, tal como exigen los estándares provenientes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. También se han registrado algunas prácticas policiales que contrarían el

adecuado ejercicio de este derecho. Las acciones violentas cometidas por particulares en el contexto de manifestaciones constituyen un tercer factor que conculca el ejercicio del derecho de reunión por quienes concurren pacíficamente al espacio público.

Conforme a los datos de la Encuesta Nacional de Derechos Humanos (ENDH) 2020, el 45% de las personas piensan que el “derecho a manifestarse públicamente” en “nada” es protegido por el Estado chileno (INDH, 2020b, p. 46). Tal dato representa un aumento estadísticamente significativo en lo que respecta a su percepción de desprotección, ya que siguiendo los datos de la ENDH inmediatamente anterior, aplicada en 2018, la población percibía que el Estado en “nada” aseguraba este derecho en un 32,1% (INDH, 2018, p. 12).

La problemática de la deficiente garantía del derecho de reunión pacífica cuando se ejerce en espacios de uso público, materia que se abordará en el desarrollo de este capítulo, también guarda relación con la distinción que aún hace el Estado entre manifestaciones autorizadas y no autorizadas.

El 20 de marzo de 2019, una convocatoria a una marcha en favor de las demandas del pueblo mapuche en el centro de la ciudad de Temuco derivó en una intensa intervención policial contra las personas que participaban en ella. A pesar de que esta manifestación no estaba autorizada por la Intendencia o Gobernación Provincial, las y los participantes se congregaron de modo pacífico, pero, apenas dieron comienzo al recorrido, se produjo la actuación policial mediante el uso de gases lacrimógenos, carros lanza-agua y el despliegue de efectivos de Fuerzas Especiales (Biobío, 2019). Por estos hechos, el INDH presentó una acción constitucional de amparo en favor de las personas que resultaron afectadas por el actuar de Carabineros, especialmente mujeres, niñas, niños y adolescentes mapuche. La Corte de Apelaciones de Temuco dictaminó que, conforme a los antecedentes acompañados en el proceso, se generaban dudas sobre el cabal ajuste del actuar de Carabineros a los protocolos sobre uso de la fuerza y que, por lo tanto, en lo sucesivo, la acción policial debía apegarse estrictamente a lo señalado en tales instrumentos.¹

Durante agosto de 2019 también concitó interés por parte de la opinión pública una convocatoria a una marcha que propugnaba consignas contrarias a la migración y a la presencia de personas migrantes en Chile, que finalmente no fue autorizada por la

¹ Corte de Apelaciones de Temuco, Rol 34-2019, considerando décimo.

Intendencia de Santiago, ya que parte de los organizadores llamaron a los posibles asistentes a portar armas, cuestión que está expresamente prohibida por la Constitución, así como en el ordenamiento internacional. Al respecto, la intendenta metropolitana de ese entonces, Karla Rubilar, señaló:

Hemos tomado la decisión de rechazar la solicitud de esta marcha del día domingo y llamamos a los ciudadanos a no asistir ese día, porque no va a haber autorización y vamos a tomar los resguardos pertinentes para que nadie pueda marchar ese día, ni a favor, ni en contra, porque aquí está en juego el bien superior de cuidar a los habitantes de Santiago (Radio Universidad de Chile, 2019b).

Lo dicho tuvo su correlato en la decisión que el INDH adoptó desde el nivel central y replicó en las distintas sedes regionales del país, en orden a oficiar a las intendencias regionales recomendando que, en el marco de nuestro mandato institucional, se recordara que las manifestaciones protegidas por el Derecho Internacional y el ordenamiento constitucional son aquellas que se realizan pacíficamente y sin armas. Los mismos manifestantes convocaron nuevamente a una marcha, que se realizó en septiembre de ese mismo año, siendo permitida por la Intendencia de Santiago al no existir un llamado al uso de armas (Radio Universidad de Chile, 2019a).

En relación a la intervención policial en el contexto de manifestaciones, el INDH (2011b, 2016) ha constatado que, al intentar evitar desmanes y actos de violencia, pueden ocasionarse violaciones a los derechos humanos, como aquellas que guardan relación con las detenciones que allí se efectúan, encontrándose casos en que son declaradas ilegales en los controles de detención efectuados por los juzgados de garantía. Además, se ha consignado en los informes del INDH que ocurren episodios de uso indiscriminado y desproporcionado de gases lacrimógenos, incluido en lugares cerrados, sin la ventilación adecuada; así también de hechos de violencia de género, totalmente ajenos a los protocolos policiales, que han afectado especialmente a niñas y mujeres.

A mayor abundamiento, en los informes que el INDH ha realizado en el contexto del Programa de Derechos Humanos Función Policial y Orden Público, ha recomendado que el Ministerio del Interior y Seguridad Pública instruya permanentemente a Carabineros de Chile para que respete y garantice el derecho de reunión pacífica y libertad de expresión, contemplados en la Constitución Política de la República (CPR) y en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile, focalizando sus acciones exclusivamente

sobre los grupos que representen una amenaza para los fines de las reuniones pacíficas y la seguridad pública.

El recuento meramente ejemplar efectuado hasta el momento da cuenta de las problemáticas a las que está sujeto el ejercicio del derecho de reunión pacífica en nuestro país y que, tal como fue adelantado, han quedado evidenciadas en mayor medida a partir de octubre de 2019. De acuerdo al trabajo de observación de recintos asistenciales que el INDH desarrolló durante el “estallido social”, y cuyos datos se encuentran consignados en el *Informe anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile 2019*, entre el 19 de octubre y el 30 de noviembre de tal año, se efectuaron 1.022 visitas a 67 centros de salud, pudiendo catastrar a un total de 3.442 personas heridas por agentes estatales en el contexto de protestas sociales (INDH, 2019, p. 28).

El Ejecutivo, a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos, organizó un ciclo de conversatorios, entre septiembre y octubre de 2020, para analizar el ejercicio del derecho de reunión pacífica en lugares de uso público. Posteriormente, la misma repartición inició una consulta virtual, a fin de conocer la opinión de la ciudadanía sobre estas materias y obtener un insumo que ilustrara la redacción de un proyecto de ley para regular el ejercicio de este derecho. Sin embargo, a la fecha de cierre de este capítulo, tal proyecto no había sido presentado al Congreso Nacional.

Además de la mencionada iniciativa del Ejecutivo, el 16 de enero de 2020 fue presentada una moción parlamentaria cuyo objeto es “regular el ejercicio del derecho de reunión y limitar el uso de armas de fuego y dispositivos disuasivos por parte de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública” (Boletín Nº 13.209-07). No obstante, esta iniciativa no presenta avances desde el 22 de enero de 2020.

Por otra parte, durante la emergencia sanitaria derivada por la pandemia de SARS-CoV-2, causante de la enfermedad Covid-19, el ejercicio del derecho de reunión pacífica, tanto en espacios públicos como privados, estuvo sujeto a diversas restricciones de orden sanitario, llegando, incluso, a prohibirse durante los puntos más críticos de la pandemia toda clase de reuniones, como encuentros familiares o sociales, ceremonias religiosas y actividades deportivas, entre otras. Sobre estas restricciones, el INDH indicó lo siguiente en su *Informe Anual 2020* (p. 64):

El actuar diligente y debido del Estado, exigido en términos generales por el DIDH, también abarca otras dimensiones, sobre todo cuando se consideran las medidas que han restringido o suspendido el ejercicio de otras facultades y prerrogativas, tales como la libertad ambulatoria, el derecho de reunión pacífica, la libertad de culto y el libre emprendimiento económico, entre otras, y que se han producido por la adopción y renovación del estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública, toques de queda, cuarentenas, aduanas y cordones sanitarios, y prohibiciones de funcionamiento del comercio no esencial. En este sentido, el Estado se encuentra obligado a que la formulación de las medidas adoptadas para manejar la pandemia restrinja el menor número de libertades y derechos, por una parte, y personas, por la otra.

A partir de los antecedentes mencionados, el objeto de este capítulo es analizar, desde una perspectiva de derechos humanos, el ejercicio del derecho de reunión pacífica y su resguardo en la Constitución y otros cuerpos normativos que la regulan. Junto a lo anterior, se argumentará sobre la necesidad de contar con una ley² que garantice el ejercicio del derecho a reunión pacífica, considerando especialmente los estándares de derechos humanos pertinentes.

ESTÁNDARES DE DERECHOS HUMANOS SOBRE EL DERECHO DE REUNIÓN PACÍFICA

Contenido normativo del derecho de reunión pacífica

El derecho de reunión pacífica se encuentra reconocido en el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) en los siguientes términos:

Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho solo 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.

² En el sentido que le da la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (1986), sobre el concepto, ha señalado que “[...] la palabra leyes en el artículo 30 de la Convención significa 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 Partes para la formación de las leyes”.

En la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) también se reconoce este derecho en los mismos términos que en el PIDCP, agregando que debe ejercitarse “sin armas”. Además, según el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, la reunión pacífica podría disolverse si incita la discriminación, la hostilidad o la violencia, o “si la perturbación adquiere los niveles ‘de grave y sostenida’”,³ expresión cuyo alcance puede ser interpretado a partir de la siguiente analogía:

[...] aunque deben tolerarse las simples molestias para terceros o la perturbación temporal de la circulación de vehículos o peatones, si una reunión impide el acceso a servicios básicos, por ejemplo, bloqueando la entrada al servicio de urgencias de un hospital, o altera de manera grave y sostenida el tráfico o la economía, por ejemplo, obstruyendo una vía principal durante varios días, la dispersión podría estar justificada. El hecho de no notificar a las autoridades una reunión no justifica su disolución.⁴

Este derecho se encuentra reconocido, además, en una constelación de tratados internacionales concernientes a grupos específicos, tanto a nivel universal como regional. La Convención de los Derechos del Niño, en su artículo 15.1 dispone: “los Estados Partes reconocen los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas”. La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares establece en su artículo 26.a que a estas personas se les reconoce el derecho de “participar en reuniones [...] conforme a la ley, con miras a proteger sus intereses económicos, sociales, culturales y de otra índole”.

En el ámbito regional, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará), en su artículo 4º indica que “toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos”, entre los que se comprende el derecho de reunión pacífica. La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas

³ <https://nacionesunidas.org.co/noticias/actualidad-colombia/alcance-de-las-disposiciones-de-derecho-internacional-sobre-el-derecho-a-la-reunion-pacifica-y-su-relacion-con-otros-derechos/>

⁴ Asamblea General de Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/31/66. Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/31/66>

Mayores dispone en su artículo 28 que “la persona mayor tiene derecho a reunirse pacíficamente y a formar libremente sus propias agrupaciones o asociaciones, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos”.

Restricciones al ejercicio de los derechos de reunión pacífica: estándares específicos para considerarlas como restricciones lícitas

Aunque el derecho de reunión pacífica se encuentra reconocido ampliamente en diversos instrumentos internacionales de carácter vinculante, como se consignó en el apartado anterior, también es cierto que estos mismos textos habilitan a los Estados a establecer determinadas restricciones considerando que, como todo derecho fundamental, el derecho de reunión pacífica no es absoluto o ilimitado. Sin embargo:

[...] las restricciones que se impongan a su ejercicio tienen que ajustarse indefectiblemente a derecho, de acuerdo con las obligaciones asumidas por los Estados en virtud de los instrumentos internacionales de derechos humanos aplicables, y con sujeción a una revisión administrativa o judicial competente, independiente, imparcial y diligente (Mujica Petit, 2019, p. 458).

Tanto el artículo 21 del PIDCP como el artículo 15 de la CADH establecen, como el primer y más importante requisito, que el ejercicio de este derecho solo puede estar sujeto a las restricciones establecidas en una ley, excluyendo cualquier otra posibilidad normativa de naturaleza jerárquica inferior. También debe considerarse que la CADH, en su artículo 15, establece un estándar adicional respecto al derecho de reunión, pues además de exigir que sea pacífica, como también lo dispone el artículo 21 del PIDCP, debe ejercerse “sin armas”, de manera que este es un elemento constitutivo del adecuado ejercicio de este derecho.

Luego, ambas normas internacionales establecen una serie de elementos que deberían observarse por parte del Estado al momento de restringir el ejercicio de este derecho, pues solo serán admisibles desde una perspectiva de derechos humanos en la medida 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 consecuencia, las restricciones al ejercicio del derecho a reunirse y manifestarse pacíficamente están permitidas si son necesarias para una serie de fines públicos, en particular la protección de los derechos y libertades de los demás, siempre que sean proporcionales y previstas por la ley (Ciampi, 2017, párr. 16). Además, estos objetivos o razones legítimas no deben ser ampliados o sustituidos en la legislación doméstica y deben ser interpretados restrictivamente por la autoridad pública (European Commission for Democracy Through Law & OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2019, párr. 28).

Siguiendo la línea argumentativa precedente, el exrelator Kiai expresó que “solo podrán aplicarse ‘ciertas’ restricciones, es decir que, sin lugar a dudas, la libertad será la regla y la restricción su excepción” (Kiai, 2012, párr. 16). Así, cuando se establezcan restricciones, los Estados deben demostrar su necesidad y adoptar únicamente las medidas que resulten proporcionales e idóneas a la consecución de los legítimos objetivos para lograr una protección constante y eficaz de los derechos (Comité CCPR, 2004; Kiai, 2012).

En concordancia con los elementos anteriores, es fundamental que cualquier regulación sobre el derecho de reunión responda a una “presunción favorable a la celebración de reuniones pacíficas” (Kiai, 2012, párr. 26), de manera “que el respeto del derecho a celebrar reuniones pacíficas y a participar en ellas supone que el Estado cumpla la obligación positiva de facilitar el ejercicio de ese derecho” (Kiai, 2016, párr. 27). En este sentido, se ha dicho por parte de la doctrina, que ello implica:

[...] que el ejercicio de las libertades fundamentales no debe supeditarse a la obtención de una autorización previa de las autoridades [...]; a lo sumo, debe aplicarse un procedimiento de notificación previa que obedezca a la necesidad de que las autoridades del Estado faciliten el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica y tomen medidas para proteger la seguridad y el orden públicos y los derechos y libertades de los demás (Kiai, 2012, párr. 28).

En lo que respecta al Sistema Regional, también la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la “protección al derecho de reunión comporta no solo la obligación del Estado de no interferir en su ejercicio de manera arbitraria, sino la obligación de adoptar, en ciertas circunstancias, medidas positivas para asegurarlo” (CIDH, 2011, párr. 130). En el mismo sentido, continúa el informe indicando que, a efectos de

garantizar y proteger el derecho de reunión, los Estados deben adoptar medidas normativas, incluso:

[...] desarrollando planes y procedimientos operativos adecuados para facilitar y no obstaculizar el ejercicio del derecho de reunión, lo cual abarca, desde los requisitos solicitados para llevar a cabo una manifestación, el reordenamiento del tránsito de peatones y vehículos en determinadas zonas durante su realización, hasta el acompañamiento a las personas que participan en la reunión o manifestación para garantizar su seguridad y facilitar la realización de las actividades que motivan la convocatoria (CIDH, 2011, párr. 134).

En concordancia con los aspectos destacados anteriormente, el informe de la CIDH (2011, párr. 137) ha indicado que:

La exigencia establecida en algunas legislaciones de un aviso previo a las autoridades sobre la realización de una protesta social es compatible con el derecho de reunión, cuando tiene por objeto informar y permitir que las autoridades tomen las medidas conducentes para facilitar el ejercicio del derecho sin entorpecer de manera significativa el desarrollo normal del resto de la comunidad, así como facilitar al Estado tomar las providencias necesarias para brindar una protección adecuada a los participantes de la misma. Sin embargo, los requerimientos que creen una base para que la reunión o manifestación sea prohibida o limitada como, por ejemplo, a través de la exigencia de un permiso previo, no son compatibles con este derecho.

EL DERECHO DE REUNIÓN: DUAL, INDIVIDUAL Y A LA VEZ COLECTIVO

El derecho de reunión pacífica, como una instancia a través de la cual se puede ejercer otros derechos y libertades, como el de petición y libertad de expresión, ha sido definido tipológicamente como un derecho dual, ya que puede ser estudiado tanto como un derecho civil como un derecho político “precisamente en razón de la dimensión individual y colectiva que su titularidad, ejercicio y fines poseen, por una parte, y la conexión directa que tienen con la política y las fuerzas políticas organizadas y no organizadas” (Zúñiga, 2013, p. 208). Así, el derecho de reunión guarda una relación estrecha con los postulados propios de una sociedad democrática en el sentido de la Convención Americana.

De acuerdo a la definición dada por el exrelator Kiai, citada al principio de este capítulo, se entiende por *reunión* la congregación intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto, de manera que, en los hechos, puede adoptar múltiples formas. De este modo, se puede situar al derecho de reunión dentro de las libertades para cuyo ejercicio se necesita de la concurrencia de diversas voluntades, ya que, aun tratándose de un derecho individual, su ejercicio es colectivo; en otros términos, se trata de una libertad que corresponde a cada persona, pero cuyo ejercicio necesariamente requiere de otros, pues “se ejercita con otros en un proceso de evidente interacción” (Zúñiga, 2013, pp. 221-222).

A pesar de la amplitud de las expresiones de este derecho, ya se ha planteado que hasta antes de la pandemia su estudio había estado centrado en su manifestación pública, dado que “es a través de la ocupación de los espacios públicos y de su (re)significación política que la ciudadanía participa y se relaciona con el poder estatal –esto es, comunicando posturas políticas que espera que la autoridad considere, discuta, adopte, etc.” (Lovera, 2015, p. 106).

El actual relator especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y asociación, Clément Nyaletsossi, ha manifestado que los Estados deben garantizar la libertad de reunión pacífica, en tanto desempeña un papel muy dinámico en la movilización de la población y la formulación de sus reclamaciones y aspiraciones, facilita la celebración de eventos y, lo que es más importante, ejerce influencia en la política pública, al permitir que las personas se comuniquen, movilicen, organicen y conecten; propicia la solidaridad y la formación de alianzas entre ellas, contribuye a conformar la opinión pública y la adopción de decisiones, ayudando a constituirles en verdaderos agentes de cambio (Nyaletsossi, 2018, párrs. 9 y 18).

El mismo relator Nyaletsossi ha indicado diversas tendencias observadas a nivel mundial en la imposición de restricciones u obstáculos al ejercicio del derecho a la reunión pacífica (2018, párr. 70):

- a) El uso de la legislación para suprimir el ejercicio legítimo de la libertad de reunión pacífica;
- b) La penalización de las protestas pacíficas y el uso indiscriminado y excesivo de la fuerza para contrarrestarlas o reprimirlas;
- c) La represión de los movimientos sociales;

- d) La estigmatización de los agentes de la sociedad civil y los ataques contra ellos;
- e) La aplicación de restricciones a determinados grupos.

Estas tendencias pueden explicarse por el hecho de que los Estados, sobre todo en contextos de mayor efervescencia social, pueden verse impulsados a controlar con más intensidad los episodios de manifestaciones o desincentivarlos con diferentes prácticas y regulaciones. Estas hipótesis, además, se anclan en que las manifestaciones, aunque sean pacíficas, son expresión de un conflicto o proceso de interacción contenciosa entre actores e instituciones, con diversos grados de organización, que actúan de manera colectiva buscando la mejora o defensa de sus intereses, y que se expresan en el espacio público de manera visible (Calderón, 2012; Garretón, Joignant, Somma, y Campos, 2018). En esta misma línea, debe considerarse lo planteado por Lovera en orden a que las manifestaciones permiten “que personas que no pueden participar de los canales formales de participación, como las elecciones (por ejemplo, por ser personas bajo la edad habilitada para votar), o que carecen del recurso a los medios tradicionales de comunicación, como la prensa, puedan hacer escuchar su voz” (Lovera, 2015, p. 103).

REGULACIÓN NACIONAL SOBRE EL DERECHO DE REUNIÓN PACÍFICA

El derecho de reunión se encuentra consagrado en el numeral 13 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, en cuya virtud se asegura a todas las personas el derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas. Agrega esta norma que “las reuniones en las plazas, calles y demás lugares de uso público, se regirán por las disposiciones generales de policía”.

Como puede observarse, el texto constitucional regula de modo diverso el derecho a reunión pacífica dependiendo si tal se desarrollará en un recinto privado o en uno público; y en este último caso, la CPR utiliza una referencia a las “disposiciones generales de policía”, la que se ha interpretado como el ejercicio de la potestad reglamentaria y contraviene los estándares internacionales de derechos humanos mencionados, al limitar el ejercicio del derecho mediante normas infra legales. Otro sector de la doctrina, tal como se verá más adelante, ha manifestado que el concepto “disposiciones generales de policía” no debe ser entendido restrictivamente y, por lo tanto, corresponde al legislador regular el ejercicio de este derecho (Cea, 2012).

Volviendo a lo dispuesto en las obligaciones internacionales de derechos humanos, este derecho solo puede ser regulado y restringido por una ley en el sentido expresado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya señalado. Más allá de las diversas posturas doctrinarias explicadas en el párrafo anterior, y dado que en la práctica este derecho se encuentra regulado por una norma de naturaleza administrativa, tal panorama *iusfundamental* se erige como una anomalía dentro de la redacción del artículo 19 de la Carta, pues “de todos los derechos, el de reunión es el único que se somete en sus regulaciones a normas reglamentarias y no a leyes” (Lovera, 2015, p. 103).

Regulación del derecho de reunión pacífica ejercido en lugares de uso público

Siguiendo, entonces, la redacción del artículo 19, número 13, de la CPR, las normas de policía que regulan el derecho de reunión pacífica en lugares públicos se encuentran contenidas en el Decreto Supremo 1.086, de 1983. El artículo 1° de esta norma sostiene que “las personas que deseen reunirse podrán hacerlo pacíficamente, sin permiso previo de la autoridad, siempre que ello sea sin armas”. Sin embargo, en el artículo 2° se establece una serie de requisitos. Tales son:

- a) Los organizadores de toda reunión o manifestación pública deben dar aviso con dos días hábiles de anticipación, a lo menos, al Intendente o Gobernador respectivo. Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública pueden impedir o disolver cualquier manifestación que no haya sido avisada dentro del plazo fijado y con los requisitos de la letra b);
- b) 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. Deberá expresar quiénes organizan dicha reunión, qué objeto tiene, dónde se iniciará, cuál será su recorrido, dónde se hará uso de la palabra, qué oradores lo harán y dónde se disolverá la manifestación;
- c) 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;
- d) Igual facultad tendrán respecto de las reuniones que se efectúen en las plazas y paseos en las horas en que se ocupen habitualmente para el esparcimiento o descanso de la población y de aquellas que se celebraren en los parques, plazas, jardines y avenidas con sectores plantados;

- e) Si llegare a realizarse alguna reunión que infrinja las anteriores disposiciones, podrá ser disuelta por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública;
- f) Se considera que las reuniones se verifican con armas, cuando los concurrentes lleven palos, bastones, fierros, herramientas, barras metálicas, cadenas y, en general, cualquier elemento de naturaleza semejante. En tal caso las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública ordenarán a los portadores entregar esos utensilios, y si se niegan o se producen situaciones de hecho, la reunión será disuelta.

El artículo 3°, y último, del Decreto Supremo 1.086 establece que “los Intendentes o Gobernadores quedan facultados para designar, por medio de una resolución, las calles y sitios en que no se permitan reuniones públicas, de acuerdo con lo prescrito en las letras c) y d) del artículo 2°”.

Junto a lo anterior, que es la regla general, conforme al artículo 39 de la CPR, el ejercicio de ciertos derechos –como el de reunión– puede ser afectado bajo situaciones de excepción (guerra externa o interna, conmoción interior, emergencia y calamidad pública), como, en efecto, sucedió durante la crisis social iniciada en octubre de 2019 y, luego, a partir de marzo de 2020.

Complementariamente, en 1984 se dictó el Decreto 1.216 que regula el derecho de reunión durante la vigencia del estado de sitio, que puede ser decretado en caso de guerra interna o grave conmoción interior. El artículo 1° de este decreto establece que cualquier reunión pública debe ser autorizada previamente por la o el intendente regional; y, en caso de que las reuniones tengan relevancia nacional o excedan el ámbito de una sola región, de acuerdo a lo establecido en el artículo 5°, deberán ser autorizadas por el Ministerio del Interior. Este decreto supremo establece requisitos más estrictos para la autorización de una reunión pública en comparación con los mencionados en el artículo 2° del Decreto 1.086, pues las solicitudes de autorización deben ser firmadas por, a lo menos, dos personas, quienes se responsabilizarán por la normal y ordenada celebración de la reunión.

Las materias abordadas en este acápite no fueron objeto de modificación en virtud de la Ley 21.073, de 22 de febrero de 2018, que regula la elección de gobernadores regionales y crea las figuras de delegados presidenciales regionales y provinciales, modificando el contenido de la Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. De acuerdo al artículo 4°, letra c), de la modificada Ley 19.175, corresponderá al

delegado provincial, y no a las y los nuevos gobernadores, “autorizar reuniones en plazas, calles y demás lugares de uso público, en conformidad a las normas vigentes. Estas autorizaciones deben ser comunicadas a Carabineros de Chile”.

Considerando esta modalidad de regulación del derecho de reunión pacífica en lugares de uso público, el exrelator Kiai manifestó, en el contexto de una visita realizada a nuestro país, que existe

de facto un régimen de autorización que no solo contradice la Constitución [...] 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 (Kiai, 2016, párr. 17).

También en relación al caso chileno, el exrelator especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha opinado:

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. El Relator Especial reconoce que, dada su naturaleza, las reuniones pueden perturbar en cierta medida la rutina normal de la vida cotidiana. Sin embargo, la injerencia en los derechos y las actividades de los demás es solo temporal y, por lo tanto, debería tolerarse (Kiai, 2016, párr. 18).

Siguiendo en el caso chileno, el exrelator Kiai mencionó que “con el actual régimen normativo las reuniones espontáneas están prohibidas de hecho. Las reuniones espontáneas, cuando el preaviso no sea viable o cuando no se pueda determinar quién es el organizador, deberían estar exentas de los requisitos de notificación” (Kiai, 2016, párr. 20). Por lo tanto, se ha indicado que, conforme a los estándares internacionales:

[...] el hecho de que no se notifique una reunión a las autoridades no la convierte en ilícita y, en consecuencia, esa circunstancia no debería servir de base para disolverla. Si la reunión no se ha notificado a las autoridades como corresponde,

no deberían imponerse sanciones penales o administrativas que entrañen multas o penas de prisión a los organizadores, la comunidad o los dirigentes políticos (Kiai, 2016, párr. 21).

Respecto a normativa relacionada con el ejercicio del derecho de reunión en espacios de uso público, también deben considerarse materias de naturaleza penal.⁵ En este sentido destaca la Ley 21.208 que modificó el Código Penal para tipificar acciones que atenten contra la libertad de circulación de las personas en la vía pública a través de medios violentos e intimidatorios, y fija penas aplicables al saqueo, que surgió de una moción parlamentaria presentada el 27 de noviembre de 2019 (Boletín 13090-25) y, tras una rápida tramitación, fue promulgada el 21 de enero y publicada el 30 del mismo mes del año 2020.

La ley finalmente aprobada incorporó al Código Penal el artículo 268 septies, que en su primer inciso sanciona al que:

[...] sin estar autorizado, interrumpiere completamente la libre circulación de personas o vehículos en la vía pública, mediante violencia o intimidación en las personas o la instalación de obstáculos levantados en la misma con objetos diversos, será sancionado con la pena de presidio menor en su grado mínimo” (61 a 540 días). Idéntica pena se impondrá a los que, sin mediar accidente o desperfecto mecánico, interpusieren sus vehículos en la vía, en términos tales de hacer imposible la circulación de otros por esta.

El inciso segundo del artículo 268 septies del Código Penal agrega:

⁵ Aunque no se ha aprobado como ley de la República, también puede mencionarse el proyecto de ley que establece el ocultamiento de la identidad como tipo penal, circunstancia agravante en caso de flagrancia (Boletín 12.894-07). Pese a su encabezado, el proyecto no contempla un tipo penal autónomo de ocultamiento de identidad, sino que por una parte propone una agravante especial para el delito de “desórdenes públicos”. Además, el proyecto propone modificar el artículo 12 N° 5 del Código Penal, que entre las circunstancias agravantes de la responsabilidad penal señala la de “en los delitos contra las personas, obrar con premeditación conocida o emplear astucia, fraude o disfraz”, agregándole a continuación la frase: “que tenga por intención positiva ocultar su identidad mediante capucha, embozo, pasamontañas u otro medio semejante”. Finalmente, se agrega en el inciso tercero del artículo 134 del Código Procesal Penal, dentro de las faltas que excepcionalmente autorizan la detención de los imputados en vez de solo citación (de acuerdo al artículo 124), “el delito asignado en el inciso segundo del artículo 269 del Código Penal”.

Será castigado con la pena de presidio menor en su grado mínimo a medio (61 días a 3 años) el que lanzare a personas o vehículos que se encontraren en la vía pública instrumentos, utensilios u objetos cortantes, punzantes o contundentes potencialmente aptos para causar la muerte o producir lesiones corporales, a menos que el hecho constituya un delito más grave. El tribunal, al momento de determinar la pena, tendrá especialmente en consideración la peligrosidad del instrumento, utensilio u objeto lanzado.

Además, se modificó el artículo 269 del Código Penal, que ahora dispone:

Fuera de los casos sancionados en el Párrafo anterior y en el artículo 268 septies, los que turbaren gravemente la tranquilidad pública para causar injuria u otro mal a alguna persona particular o con cualquier otro fin reprobado, incurrirán en la pena de reclusión menor en su grado mínimo (61 a 540 días), sin perjuicio de las que les correspondan por el daño u ofensa causados.

Durante la tramitación en el Congreso esta ley, que originalmente fue conocida como “anti-barricadas”, incorporó además el objetivo “anti-saqueos”, agregando en el Código Penal los artículos 449 ter y 449 quáter, además de un nuevo inciso final al artículo 450. De este modo, se agravan aumentando en un grado las penas privativas de libertad de los robos y hurtos con ocasión de calamidad o alteración del orden público, y se hace aplicable el aumento de penas que señala el artículo 449 para los robos o hurtos de vehículos en el caso de que se destruyan para apropiarse de partes, a los casos en que exista “sustracción o destrucción de todo o la mayor parte de aquello que había o se guardaba en algún establecimiento de comercio o industrial o del propio establecimiento”. Por fin, se señala que “en estos casos el hecho se denominará saqueo”.

Respecto del contenido de la Ley 21.208, se puede comentar que es innegable que la obligación de proteger derechos humanos implica, por un lado, evitar criminalizar el derecho de reunión y la manifestación social y, al mismo tiempo, prevenir la comisión de delitos, interviniendo con los medios que la ley otorga ante los ilícitos que efectivamente se cometan. La obligación estatal de proteger el orden público y la convivencia social a través de herramientas penales es compatible con el respeto de los derechos humanos y forma parte de la actividad que el Estado ejerce en cumplimiento de sus obligaciones y compromisos expresados en el conjunto de estándares de derechos humanos

contemplados por el derecho internacional e interno. Esta vinculación entre derechos humanos y políticas de seguridad implica un nuevo paradigma, tal como lo ha señalado este INDH en su *Informe anual 2012*, al referir las características principales de un modelo de “seguridad ciudadana democrática” (INDH, 2012, pp. 19-37).

En cuanto a la figura del desorden público, hay que tener en cuenta que además del artículo 269 del Código Penal, modificado en los términos previamente expuestos por la Ley 21.208, existe y se utiliza habitualmente para detener manifestantes en reuniones no autorizadas la figura del llamado “desorden falta” contemplada en el artículo 495 N° 1 del Código Penal.⁶ El criterio diferenciador entre la falta y el simple delito del artículo 269 consiste en que en este último caso debe turbarse gravemente la tranquilidad pública para “causar injuria u otro mal a alguna persona particular o con cualquier otro fin reprobado”, de manera que esta figura es residual, siendo aplicable cuando los desórdenes no se puedan encuadrar en “los casos señalados en el Párrafo anterior y en el artículo 268 septies”. De este modo, lo que se hizo fue crear una figura agravada de desórdenes públicos, sumada a las dos ya existentes. La descripción de los comportamientos que configuran desorden en esta nueva modalidad es bastante amplia, incluyendo cualquier forma de obstaculización del tránsito en la vía pública, sin señalar otros criterios tales como el de la “grave alteración” del orden o la tranquilidad pública, con lo cual podría presentar problemas de tipicidad y proporcionalidad.

En consecuencia, no hay, por tanto, una gradación en el tipo penal que permita hacer las distinciones mínimas que salvaguarden el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y del derecho a reunión expresados en la protesta social. Además, el derecho a manifestarse en lugares públicos puede entrar en conflicto con otros derechos –especialmente la libertad de circulación de otras personas– o con otros bienes jurídicos protegidos constitucionalmente –el orden público–, permitiendo la legislación que este conflicto jurídico pueda resolverse de antemano mediante la abierta criminalización de determinadas formas de protesta.

En relación a los “saqueos”, cabe señalar que los robos, hurtos, daños e incendios ya estaban contemplados en la legislación penal, y que el Código Penal ya contemplaba una agravante genérica relativa a “cometer el delito con ocasión de incendio, naufragio,

⁶ Artículo 495 del Código Penal: “Serán castigados con multa de una unidad tributaria mensual: 1° El que contraviniera a las reglas que la autoridad dictare para conservar el orden público o evitar que se altere, salvo que el hecho constituya crimen o simple delito”.

sedición, tumulto o conmoción popular u otra calamidad o desgracia” (artículo 12 N° 10). El efecto práctico de esta reforma legal fue bastante notorio, imputándose de inmediato las nuevas figuras y logrando el aumento de las prisiones preventivas aun cuando en el supuesto del 268 septies no se contempla una pena de crimen.⁷ Un proyecto posterior pretende derogar el artículo 268 septies.⁸

Regulación del derecho de reunión pacífica ejercido en recintos privados

Hasta antes de la pandemia por SARS-CoV-2, causante de la enfermedad Covid-19, la regulación exhaustiva o, derechamente, la prohibición de reuniones en lugares privados había parecido innecesaria. De ahí que el mismo mandato constitucional del artículo 19, número 13, efectúe una distinción indicando, únicamente, que las reuniones pacíficas y sin armas que se desarrollen en el espacio público se regirán por las “disposiciones generales de policía”. También esto explica que la doctrina y los análisis previos sobre el derecho de reunión, tanto en Chile como a nivel comparado, se enfocaran únicamente en su dimensión pública (CIDH, 2019; Lovera, 2015, 2021a, 2021b; Mujica Petit, 2019; Zúñiga, 2013), ya que en aras de brindarle autonomía a este derecho se ha manifestado que:

La nota distintiva del derecho de reunión es la aparición pública y unida [...] de las personas. Pero no solo de personas en un sentido figurado (por caso legal, del modo que el mismo texto constitucional afirma que las personas nacen libres e iguales en dignidad) sino que, de personas en su sentido corporal, que con sus experiencias de exclusión y reclamos se sitúan en el espacio público (Lovera, 2021a, p. 511).

Sin embargo, en consideración a las facultades otorgadas por el Código Sanitario, mediante el Decreto 4 del Ministerio de Salud, publicado el 8 de febrero de 2020, se decretó “alerta sanitaria” en el territorio nacional, otorgando facultades extraordinarias “por emergencia de salud pública de importancia internacional”. La vigencia de este decreto ha sido prorrogada en diversas oportunidades, siendo la última, a la fecha del término de la redacción de este capítulo, la efectuada por el Decreto 38, también del

⁷ Como en el caso de 44 detenidos de la llamada “Primera Línea” el 3 de marzo de 2020, en que la Corte de Apelaciones de Santiago aplicó prisión preventiva por desórdenes, acogiendo la petición del querellante Ministerio del Interior y revocando las medidas más proporcionales que había dispuesto el Juzgado de Garantía.

⁸ Proyecto que deroga la Ley Antibarricadas, la Ley de Seguridad del Estado y el control preventivo de identidad (Boletín 14000-07, presentado el 11 de enero de 2021).

Ministerio de Salud, publicado el 23 de septiembre de 2021, de manera tal que la “alerta sanitaria” se mantendrá en el tiempo.⁹ El Decreto 4 establece en su artículo 3º, número 12, que las secretarías regionales ministeriales estarán facultadas para “disponer de las medidas necesarias para evitar aglomeraciones de gente en espacios cerrados o abiertos que puedan fomentar la propagación del virus”, pudiendo afectar, en consecuencia, el normal ejercicio del derecho de reunión pacífica.

Por otra parte, el 18 de marzo de 2020, el Ejecutivo decretó estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública, mediante el Decreto 104 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, cuya vigencia también ha sido prorrogada en diversas ocasiones. Al existir la voluntad del Gobierno de mantener tal estado de excepción por más de un año, en marzo de 2021, de acuerdo a la normativa constitucional vigente, se debía contar con la aprobación del Congreso Nacional. Con la anuencia de ambas cámaras, se publicó el Decreto 76, el 22 de marzo del año en curso, prorrogando su vigencia por seis meses más. Luego, mediante el Decreto 153 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, publicado el 30 de junio de 2021, se prorrogó la vigencia del Decreto 104 hasta el 30 de septiembre del año en curso, manteniendo, en consecuencia, el estado de excepción constitucional de catástrofe hasta dicha fecha.

Tal como fue consignado en la edición anterior del *Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile* (INDH, 2020a, p. 203), “la Constitución autoriza al presidente de la República a limitar la libertad ambulatoria y el derecho de reunión, además de disponer una serie de otras medidas” al decretar el estado de excepción constitucional de catástrofe. Junto a esta situación, debe considerarse que:

Las potestades de la autoridad sanitaria [concedidas mediante] el Decreto Supremo 4, del Ministerio de Salud [...] [han] establecido un sistema de cuarentenas, cordones sanitarios y otras medidas, en virtud de las cuales la población se ha visto obligada a acatar un conjunto de formas de suspensión o restricción de sus derechos en el ámbito civil y político (INDH, 2020a, p. 203).

⁹ Analizado este decreto, cabe destacar la siguiente problemática. Su artículo 1º dispone: “Modifícase (sic) el decreto Nº 4 de 2020, del Ministerio de Salud, que decreta Alerta Sanitaria por el período que se señala”, sin embargo, no se establece el nuevo plazo hasta el cual estará vigente el estado de alerta sanitaria.

SOBRE EL EJERCICIO DEL DERECHO DE REUNIÓN PACÍFICA EN CHILE

A fin de caracterizar el ejercicio del derecho de reunión pacífica en nuestro país, el INDH solicitó variada información al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el cual derivó este requerimiento a las intendencias regionales y gobernaciones provinciales.¹⁰ Dado el número parcial de respuestas recibidas¹¹ y al disímil modo de registrar los datos concernientes al ejercicio de este derecho,¹² no fue posible analizar esta información.

Sin perjuicio de lo anterior, de acuerdo a los datos del Observatorio de Conflictos, tras 11 años de observación de eventos contenciosos (2009-2019),¹³ el Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES)¹⁴ ha concluido que:

Los conflictos sociales en Chile son bastante heterogéneos: su masividad varía desde eventos que son protagonizados por una persona o por grupos muy pequeños de manifestantes hasta concentraciones o marchas que se empinan por sobre 1 millón de personas. En cuanto a su composición, se trata de eventos contenciosos que son protagonizados por distintos actores (trabajadores/as, estudiantes, vecinos/as, grupos políticos), y donde cada uno/a tiene distintas demandas particulares (Garretón et al., 2020, p. 4).

Sumado a esto, conforme al análisis longitudinal de este centro de estudios, se indica que:

Lo que podemos observar a través de la prensa durante estos 11 años (2009-2019) nos dice mucho sobre la realidad chilena. Más que una tendencia lineal, lo que

¹⁰ Oficio 340, de 29 de mayo de 2019, del Instituto Nacional de Derechos Humanos al Ministerio del Interior y Seguridad Pública. El registro de manifestaciones se volvió menos sistemático a partir de octubre de 2019, volviendo ineficaz esta fuente de información.

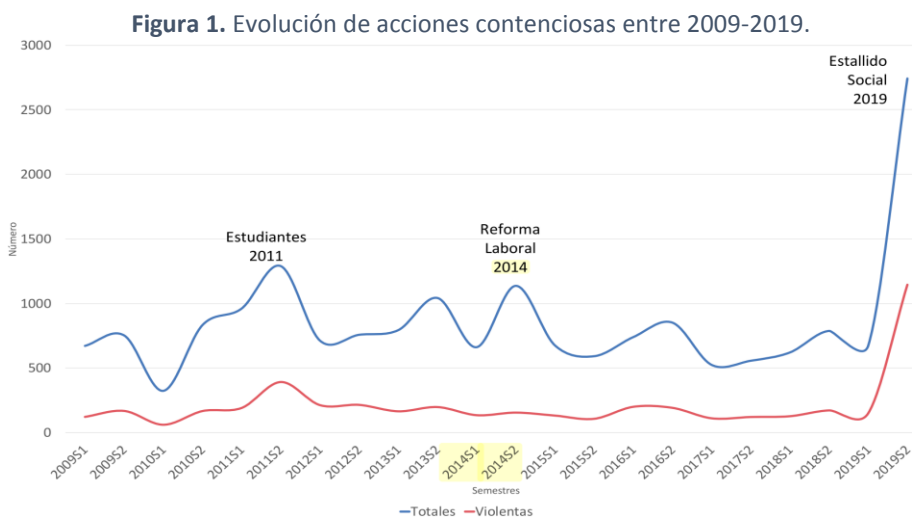
¹¹ Solo contestaron las intendencias de Biobío y Los Ríos, y las gobernaciones provinciales de Chacabuco, Concepción, Copiapó, Elqui, Lago Ranco, Tocopilla.

¹² El registro no distingue entre manifestaciones, marchas, concentraciones, eventos deportivos (como partidos de fútbol), eventos culturales (recitales).

¹³ De modo sintético, la metodología del COES es explicada del siguiente modo: “el Observatorio de Conflictos de COES realiza un exhaustivo análisis de prensa utilizando 18 medios de comunicación de alcance nacional y regional, identificando noticias relevantes para el estudio de fenómenos contenciosos y sistematizándolos en alrededor de 90 variables en una base de datos de libre acceso para futuras investigaciones” (Garretón et al., 2020, p. 4).

¹⁴ El Centro está patrocinado por la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Chile, y como instituciones asociadas se encuentran la Universidad Diego Portales y la Universidad Adolfo Ibáñez. COES cuenta con el financiamiento del programa FONDAP de CONICYT.

reflejan los datos es un nivel basal de actividad contenciosa, en torno a las 500 protestas por semestre, puntuado por peaks recurrentes, siendo el más evidente y masivo el estallido social de 2019. Este tuvo lugar a partir del 18 de octubre (nuestra base alcanza a medirlo hasta el 31 de diciembre de ese año), superando los 2.700 eventos contenciosos en el semestre respectivo. En comparación, durante el segundo semestre del año 2011 se alcanzó una cifra aproximada de 1.300, lo que marcó en su momento un hito en la actividad contenciosa en Chile (Gráfico 1). En suma, el estallido social de 2019 superó con creces los parámetros de conflictividad observados con anterioridad en Chile, con un tremendo impacto político, social y económico, teniendo consecuencias que perduran hasta el día de hoy.



Fuente. COES (2020), p. 5.

Durante el contexto de la pandemia, ya se ha dicho que ha cobrado importancia el ejercicio del derecho de reunión en espacios privados, , puesto que se ha limitado en razón del estado de excepción constitucional y de las diversas medidas sanitarias que se han implementado, y modificado en diversas oportunidades, desde marzo de 2021 a la fecha. En este sentido, el INDH (2020a) ha llamado la atención de las autoridades y la ciudadanía en razón de distintas problemáticas que se han suscitado en esta materia.

Uno de los aspectos destacados por el INDH guarda relación con las modificaciones al artículo 318 del Código Penal efectuadas en junio de 2020, a propósito de la situación de pandemia, ya que es la figura central en materia de delitos sanitarios. Este tipo penal data de 1969, pero presenta un problema de constitucionalidad,¹⁵ ya que:

[...] no describe de manera exhaustiva conductas u omisiones en cuya virtud pueda aplicarse una sanción criminal, sino que sanciona de manera genérica al que pusiere en peligro la salud pública por infracción de las reglas higiénicas o de salubridad, debidamente publicadas por la autoridad, en tiempo de catástrofe, epidemia o contagio. De esta manera, el tipo penal debe necesariamente ser complementado por las reglas que dicte la autoridad en estos contextos de catástrofe. Sin embargo, la Constitución señala en el inciso final del artículo 19, número 3, que ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella, lo que también alcanza a los delitos sanitarios (INDH, 2020a, pp. 214).

Mediante las modificaciones introducidas al artículo 318 del Código Penal, ya mencionadas, se aumentaron las penas ahí indicadas, “llegando ahora hasta tres años de presidio o 200 UTM, pero [se] mantuvo sin modificación alguna la descripción de la conducta establecida en 1969” (INDH, 2020a, p. 217). Además, con estas modificaciones se introdujo “la agravante especial de cometer el delito mediante la convocatoria a espectáculos, celebraciones o festividades prohibidas por la autoridad sanitaria en tiempo de catástrofe, pandemia o contagio , y [se] crea dos nuevos tipos penales” (INDH, 2020a, p. 217).

Por otra parte:

el derecho a la libertad de conciencia y religión se vio afectado por las cuarentenas y prohibiciones de reuniones masivas, lo que motivó incluso acciones judiciales en que se declaró que en ciertos casos la autoridad excedió sus facultades legales,

¹⁵ Tal como fue indicado en la pasada edición de este *Informe Anual* (2020a), se han presentado requerimientos de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 318 del Código Penal. De manera ejemplar, puede citarse la sentencia Rol 8950-2020, publicada el 5 de enero de 2021, donde se declaró la inconstitucionalidad parcial de este precepto en razón de su falta de proporcionalidad al contemplar como sanción una pena privativa de libertad.

vulnerando de ese modo derechos garantizados por la Constitución (INDH, 2020a, p. 203).

En este sentido, el INDH intervino en determinados procedimientos (INDH, 2020a, pp. 225-228), indicando, por ejemplo, que las restricciones a estos derechos –derecho de reunión y libertad religiosa, en aras de la celebración comunitaria de cultos– se ciñera a los estándares internacionales existentes.

En uno de los casos que ha destacado el INDH, la respectiva sentencia –dada en el contexto de una acción constitucional de protección– planteó que la Seremi de Salud de la Región del Biobío, al dictar una resolución que prohibía actividades religiosas “se apartó del mandato constitucional y legal, toda vez que el artículo 43, inciso tercero, de la Constitución Política de la República, al referirse al Estado de excepción constitucional de catástrofe [...] concede solo al Presidente de la República la facultad de restringir las libertades de locomoción y de reunión; mas no la de suprimir o suspender tales derechos” (INDH, 2020a, p. 227).

La necesidad de una ley que regule el derecho de reunión

Tal como ha sido destacado, que la regulación del derecho de reunión se encuentre en una norma de rango reglamentario implica un problema relevante “en la tendencia garantista de los derechos constitucionales” (Silva Bascuñán, 2010, p. 21) y una vulneración del “principio de que la regulación del ejercicio de todos los derechos constitucionales solo puede ser efectuada por el legislador” (Silva Bascuñán, 2010, p. 22).

El Tribunal Constitucional, ya en 1996, reconoció que uno de los principios centrales de nuestro régimen institucional era la denominada “reserva legal”, es decir, que los derechos fundamentales solo pueden ser regulados por ley; aunque indicó que en materia de derecho de reunión en espacios públicos existía una excepción en el propio texto de la Constitución: las “disposiciones generales de policía”.¹⁶ De este modo, la “regulación [del Decreto Supremo 1.086] está construida sobre una concepción de orden público que restringe excesivamente los derechos fundamentales, más allá de lo que podría considerarse proporcional y razonable” (INDH, 2011a, p. 73). Tal como lo ha sintetizado el relator especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación,

¹⁶ Sentencia Tribunal Constitucional Rol 239, considerando 9°.

obtener “una autorización previa para celebrar esas protestas supone un problema, pues las autoridades pueden aprovechar la oportunidad para denegar los permisos o imponer condiciones previas onerosas al ejercicio del derecho” (Nyaletsossi, 2018, párr. 97).

No obstante lo anterior, Cea (2012) ha sostenido que una comprensión integral del texto constitucional no debiera favorecer una interpretación meramente literal de la expresión “policía” y, por lo mismo, la regulación del derecho de reunión en lugares públicos solo puede hacerse por ley. Aunque esta posición doctrinal es valiosa en aras de reafirmar la vigencia del principio de reserva legal y cumplir con los estándares de derechos humanos respecto a las restricciones permitidas al derecho de reunión, estos aspectos son incumplidos en la práctica doméstica ante la inexistencia de una ley que lo regule.

La misma consideración ya había sido advertida por la CIDH (2011, p. 57) en los siguientes términos:

De acuerdo a la información proporcionada por la sociedad civil, en la práctica, el Decreto Supremo viene a establecer en Chile un requisito de autorización previa para ejercer el derecho de reunión. Según se denunció, este Decreto ha permitido que los intendentes o gobernadores limiten de manera discrecional la realización de manifestaciones de protesta social, al tener ellos por atribución negar la autorización y definir los supuestos y lugares en los cuales puede ser negada. Asimismo, serían frecuentes los casos en que las solicitudes presentadas a las autoridades fueran rechazadas o modificadas en forma discrecional en cuanto al tiempo y lugar señalados sin motivación alguna. Frente a los anteriores obstáculos para obtener una autorización, algunos sectores sociales han optado por realizar manifestaciones en lugares públicos sin obtener el permiso de las autoridades, las cuales, según el Decreto, pueden ser disueltas “por las Fuerzas del Orden y Seguridad Pública”, generando en ocasiones que manifestaciones que inician en forma pacífica, terminen en incidentes con las fuerzas policiales del Estado.

En definitiva, a pesar de que el texto constitucional garantiza el derecho a reunirse sin permiso previo, “las autoridades consideran que cuentan con una suerte de autorización discrecional sin la cual las marchas se transforman en actos contrarios a derecho” (Lovera, 2015, p. 110).

LA POSICIÓN DEL INDH SOBRE LA NECESIDAD DE UNA LEY QUE REGULE EL DERECHO DE REUNIÓN PACÍFICA

Tradicionalmente se ha destacado que respecto al derecho de reunión pacífica el Estado debe respetar un deber de abstención, es decir, la obligación de no realizar acciones que entorpezcan su ejercicio por parte de las y los ciudadanos. No obstante –tal como fue destacado en el apartado sobre doctrina proveniente del Derecho Internacional de los Derechos Humanos– esta posición ha cedido ante la interpretación de que los Estados tienen el deber de adoptar medidas positivas para favorecer el ejercicio de este derecho (Kiai, 2012) y también para proteger los demás derechos de los habitantes. Esta misma posición ha encontrado correlato en la doctrina nacional en los siguientes términos:

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 (Zúñiga, 2013, p. 223).

Este argumento, junto a la necesidad de armonizar nuestro ordenamiento jurídico con los estándares internacionales de derechos humanos vinculantes para el Estado, advierte la necesidad de contar con una ley que regule el derecho de reunión, a fin de superar el panorama actual que en virtud de una norma de rango reglamentario otorga un amplio margen de discrecionalidad a las delegaciones provinciales y regionales para autorizar (o no) el desarrollo de una manifestación.

Con el propósito de evitar la desnaturalización del derecho de reunión mediante una posible regulación legal, para el INDH es necesario que esta cumpla con ciertos aspectos básicos que se detallarán a continuación.

¿Puede la ley exigir permiso previo?

Aun cuando los estándares internacionales vinculantes no prohíben a los Estados establecer procedimientos de permisos previos para desarrollar reuniones pacíficas en los espacios públicos, sí existe en ese mismo ámbito –tal como fue señalado en los apartados anteriores– un amplio número de opiniones sobre la inconveniencia de establecer aquello. En el plano interno, según también se ha revisado, el propio texto de la Carta

Fundamental, así como una consistente doctrina constitucional, afirman que el ejercicio del derecho de reunión pacífica no requiere de autorizaciones previas. En tanto, existen distintos argumentos para considerar que un aspecto esencial que debe ser respetado por cualquier regulación sobre el derecho en comento es que no se establezca la concesión de autorizaciones previas para condicionar la licitud de su ejercicio. Sobre este punto, la doctrina nacional ha mencionado:

La regulación infraconstitucional del derecho de reunión que precisa sus contornos de licitud debe ser en la imposición de límites congruente con el sistema democrático pluralista en funcionamiento. Asimismo, las regulaciones y restricciones al ejercicio del derecho de reunión, deben cumplir el requisito exigido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos de “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 y libertades de los demás”. Por otra parte, subraya Nogueira Alcalá: “...las regulaciones legales nunca pueden establecer como requisito para ejercer el derecho el de obtener un permiso previo de la autoridad gubernativa, ya que ello afecta el contenido esencial del derecho de reunión tal como lo establece la Carta Fundamental” (Zúñiga, 2013, p. 225).

Tal límite legislativo –que no pueda exigirse más que una simple notificación anterior sobre la ocurrencia de una manifestación pacífica– dista diametralmente del panorama que en su aplicación práctica ha configurado el Decreto Supremo 1.086, situación que es explicada por el académico Domingo Lovera¹⁷ en los siguientes términos:

Hoy día, la lógica del [Decreto Supremo] 1.086 y la práctica administrativa, policial, y podría incluso decirse que judicial, es que en ese derecho hay que solicitar –por estas regulaciones– un permiso, en vez de la regla del derecho internacional que simplemente [establece] dar aviso. Esto, porque el Estado también tiene interés en regular los flujos vehiculares, el tránsito libre. Y ahí yo veo que hay un espacio donde uno podría ganar algo, insistir, enfatizar, que es la idea de notificación y no la de permiso para estas autorizaciones.

¹⁷ Entrevista, 28 de agosto de 2019.

De acuerdo a la información aportada por Gloria Maira,¹⁸ excoordinadora de la Mesa Acción por el Aborto, el procedimiento de aviso previo que se efectúa en la práctica para una reunión pacífica tiene una serie de problemas que afecta el derecho, por las siguientes causas:

El procedimiento de llenar y presentar [la] solicitud [ante la Intendencia] es rápido. El problema es la respuesta. Aun cuando el trámite se haga con bastante antelación, la respuesta llega el mismo día [de la manifestación] o el día anterior en la tarde. Si se presenta algún inconveniente, difícilmente se puede solucionar a esas alturas cuando la convocatoria ya está hecha.

Una información concordante fue aportada por Angie Mendoza,¹⁹ de la Coordinadora de Feministas en Lucha y de la Marcha Mundial de las Mujeres:

Se solicita que haya un escenario donde finaliza la marcha, si la organización no cuenta con recursos es muy difícil cumplir con este requerimiento. El procedimiento [para obtener autorización] es lento y nunca responden [la Intendencia] con claridad de si se autoriza o no la actividad, no entregan hasta el día de la manifestación la carta para dársela a carabineros cuando se monta el escenario. La intendencia no es clara en plazos de entrega de autorización.

De este modo, la notificación previa entraña el deber positivo de la autoridad de adoptar las medidas necesarias para facilitar la manifestación pacífica y permitir, por ejemplo, desplazamiento a través de los espacios públicos, cuestión que se torna particularmente sensible ante manifestaciones previsiblemente multitudinarias.

En el derecho comparado, esta clase de regulaciones son denominadas de “manera, tiempo y lugar” (MTL) y no se consideran inconstitucionales o contrarias a las obligaciones de derechos humanos, ya que estas “permiten a la autoridad hacerse una idea de las medidas que debe tomar (por ejemplo, cómo reordenar el flujo de tránsito) para lograr que las movilizaciones se desarrollen tan libres de problemas como sea posible, así como para salvaguardar los derechos de terceras personas” (Lovera, 2021b, p. 40). Sin perjuicio de lo anterior, el requisito de una notificación previa no sería necesario, según los

¹⁸ Entrevista, 15 de octubre de 2019.

¹⁹ Entrevista, 17 de octubre de 2019.

mecanismos internacionales, cuando se trata de convocatorias acotadas y que se desarrollarán en espacios que no afectarán la libre circulación (como una plaza, parque o bandejón), ni tampoco pueden utilizarse como un método para limitar el libre desarrollo de reuniones pacíficas espontáneas.

Para terminar este punto, resultaría conveniente que una eventual nueva Constitución, cuyo proceso de redacción está en marcha, explicitara en el denominado principio de reserva legal que todos los derechos y libertades fundamentales, entre ellos el de reunión pacífica, cuando sea el caso, se regulen a través de una ley.

La labor de la policía debe ser la protección del derecho a manifestarse

Un corolario de que el derecho de reunión pacífica no esté supeditado a un régimen de autorización es que Carabineros de Chile no interrumpa su normal desarrollo en la medida que sean pacíficas y sin armas, entendiendo, además, que la función de la policía en un contexto democrático debería ser la protección de los derechos humanos y el cuidado de la seguridad ciudadana.

En buena medida, que la policía obste el libre desarrollo de reuniones pacíficas en espacios públicos se produce por parte del contenido del Decreto Supremo 1.086, ya citado previamente, el cual establece que: “los organizadores de toda reunión o manifestación pública deben dar aviso con dos días hábiles de anticipación, a lo menos, al Intendente o Gobernador respectivo. Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública pueden impedir o disolver cualquier manifestación que no haya sido avisada dentro del plazo fijado [...]” (artículo 2°, letra a).

El panorama configurado por el tenor del Decreto Supremo 1.086 –y que podría ser superado por una legislación sobre el derecho a la manifestación pacífica que respete los estándares básicos provenientes del DIDH– es problematizado por Marta Cisterna,²⁰ integrante del directorio de la Fundación 1367 Casa Memoria José Domingo Cañas, organización que desde el año 2011 ha efectuado un trabajo de observación de manifestaciones, en estos términos:

²⁰ Entrevista, 12 de septiembre de 2019.

El Decreto deja abierta la posibilidad para que un poder que no es el civil, que es Carabineros, determine bajo su criterio lo que se va a hacer, si una manifestación se va a desarrollar o no. El decreto no resguarda el derecho de manifestación. Nosotros no vemos que se resguarde el derecho de manifestación cuando esta efectivamente ocurre, cuando la manifestación se realiza para conquistar derechos. El Estado, a través de sus Fuerzas Especiales y de este Decreto, no resguarda el derecho de manifestación.

Dada la función de resguardo del orden público de parte de Carabineros, resulta necesario que una legislación sobre el derecho a la manifestación garantice su ejercicio, sustrayéndolo de cualquier espacio de arbitrariedad por parte de la policía. La calificación de licitud o ilicitud de una manifestación no debe estar entregada a Carabineros, sino que debe ser la propia ley la que defina estos aspectos. Esta posición es compartida por la sociedad civil, como agrega Marta Cisternas:

La policía debe resguardar la manifestación, pero no debe decir si efectivamente corresponde o no [que se desarrolle]. Porque ellos son finalmente los que definen, con la Intendencia [o Gobernación], si se permite o no se permite y que es lo que se va a hacer, dependiendo de lo que ocurre en la misma manifestación. Debe garantizarse por ley el derecho a manifestarse, pero también se debe regular por ley el poder que se le atribuye a Carabineros en ese contexto.

El panorama hasta ahora descrito se agudizó durante las manifestaciones que se desarrollaron a partir de octubre de 2019 y las violaciones a los derechos humanos que se perpetraron en ese contexto por agentes estatales (militares y policiales), consignadas en el *Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile* (INDH, 2019). En este sentido, la mayor problemática guarda relación con el uso excesivo de la fuerza y el empleo indiscriminado de las llamadas armas no letales, como escopetas antidisturbios y agentes químicos.

Sobre este punto, resulta relevante citar la posición de la CIDH (2019, párr. 121) cuando afirma que “no puede trazarse una línea divisoria nítida entre armamento letal y no letal, puesto que casi todo uso de la fuerza contra las personas puede resultar, en determinadas circunstancias, en la pérdida de vidas o en lesiones graves”, como de hecho ocurrió en Chile durante la crisis social de 2019 y el alto número de personas que sufrieron traumatismo ocular por el uso indiscriminado de armas menos letales.

Por esta razón, los citados Protocolos para el Mantenimiento del Orden Público, de marzo de 2019, fueron modificados por la Orden General 2.780, publicada el 17 de julio de 2020, de la Dirección General de Carabineros, en lo que respecta al empleo de la escopeta antidisturbios, en aras de limitar su uso solo en los “casos en que se persiga evitar o repeler agresiones contra la integridad física de manifestantes, otras personas o Carabineros o sus cuarteles especialmente si estas se realizan con armas de fuego”. Además, resalta esta modificación que el uso de las escopetas antidisturbios debe ser “consecuencia de una aplicación necesaria, legal, proporcional y progresiva de los medios, cuando el efecto de otros elementos menos lesivos, tales como agua, gases y otros resulten o puedan resultar insuficientes”.

Aun cuando la modificación citada es positiva, el uso de la fuerza en contextos del ejercicio del derecho de reunión, a juicio de este INDH, no puede estar regulado por simples protocolos, sino que los criterios para su uso legítimo, necesario, progresivo y proporcional, deberían estar establecidos por ley, luego de un debate democrático y explicitando, tal como se ha manifestado al inicio de este acápite, que el deber de las policías es proteger y respetar los derechos humanos.

Restricciones relacionadas con el contenido sustantivo de la manifestación

Ciertos hechos consignados en este capítulo ocurridos en agosto y septiembre de 2019 – las denominadas “marchas antiinmigrantes” referidas anteriormente– han provocado que la opinión pública debata sobre la procedencia de restringir las manifestaciones en consideración al discurso o demandas que se propugnen en ellas, cuestión que guarda relación estrecha con los posibles límites a la libertad de expresión, derecho fundamental necesario para establecer los alcances de la protesta social.

Tal como lo ha mencionado la CIDH, conforme a los estándares internacionales, todas las formas de discurso están protegidas, en principio, por el derecho a la libertad de expresión, independientemente de su contenido y grado de aceptación por parte del gobierno y la sociedad en general; en ese sentido, el Estado debe respetar un deber de abstención de manera que ningún contenido discursivo sea excluido *a priori* (CIDH, 2015, párr. 15). No obstante, así como el derecho de reunión, la libertad de expresión tampoco corresponde a un derecho absoluto y puede ser limitado conforme a los aspectos previstos en los artículos 13.2 y 13.5 de la Convención Americana:

El artículo 13.2 de la Convención Americana prohíbe la censura previa, pero permite la atribución de responsabilidades ulteriores. El establecimiento de estas limitaciones debe ser de naturaleza excepcional y, para ser admisible, debe someterse a tres condiciones básicas establecidas en el artículo 13.2 de la Convención Americana: (a) las limitaciones deben establecerse mediante leyes redactadas de manera clara y precisa; (b) las limitaciones deben estar orientadas al logro de los objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana; y (c) las limitaciones deben ser necesarias en una sociedad democrática para el logro del objetivo que persiguen, estrictamente proporcionales a la finalidad que buscan, e idóneas para lograr dicho objetivo (CIDH, 2015, párr. 16).

Además, el artículo 13.5 de la Convención Americana establece que “estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional” (CIDH, 2015, párr. 17).

Así, la CIDH y su Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión “consideran que, a la luz de los principios generales de la interpretación de los tratados, la ‘apología del odio’ [...] que constituya incitación a la violencia o a ‘cualquier otra acción ilegal similar’ se enmarca dentro de esta disposición [artículo 13.5] y por lo tanto resulta contraria a la Convención Americana” (CIDH, 2015, párr. 17).

En consecuencia, pasando al plano nacional, la apología del odio y la incitación a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar se encuentran fuera de la protección constitucional, por tratarse de conductas que deben ser prohibidas ex ante –y no sujetas, simplemente, a responsabilidades ulteriores, como es la regla general en materia de libertad de expresión. Por ello, una manifestación que propugne un mensaje de odio racial, por ejemplo, no solo no puede ser tolerada, sino que, además, debe ser sancionada en caso de producirse. A mayor abundamiento, sobre este punto conviene citar lo dispuesto en el artículo 4º de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, cuyo literal a) entraña el deber de los Estados Parte de declarar punible “toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación

a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación”.

Protección del derecho de reunión pacífica en lugares privados

Se ha planteado en este capítulo que hasta antes de la pandemia el análisis crítico del derecho de reunión se había enfocado en su ejercicio en espacios públicos, puesto que normativamente la Constitución no expresa un interés en regular las reuniones que se celebran en espacios privados, de manera que cualquier forma de regulación o restricción en su ejercicio debería responder a estándares más exigentes y precisos. Sin embargo, la necesidad sanitaria de imponer restricciones o, derechamente, prohibiciones de celebrar reuniones en lugares privados –cualquiera sea su naturaleza–, ha develado ciertos problemas.

La alerta sanitaria, provocada por la pandemia de Covid-19, fue sustentada en el Decreto 4 del Ministerio de Salud, de 8 de febrero de 2020, y sus sucesivas prórrogas, de acuerdo a lo que se ha detallado más arriba. A su vez, este decreto se fundamenta, entre otras disposiciones constitucionales y legales, en el artículo 36 del Código Sanitario, relativo a la concesión de facultades extraordinarias, por parte de quien ejerza la presidencia de la República, a la autoridad sanitaria con la finalidad de evitar la propagación de una enfermedad, pero sin entrar, ni siquiera de modo somero, al detalle de cuáles son las medidas que puede adoptar la autoridad sanitaria en aras de contener la circulación de un virus. Algunos ejemplos problemáticos de restricciones impuestas durante la pandemia fueron la determinación de aforos reducidos que pugnaban con el tamaño de un gran número de familias, fiscalizaciones de reuniones sociales cuando no había tales o el anuncio de ingresar a los domicilios durante las Fiestas Patrias de 2020 para verificar el cumplimiento de medidas sanitarias.

En este sentido, es necesario definir claramente a nivel constitucional y legal los supuestos bajo los cuales se puede restringir el ejercicio del derecho de reunión pacífica en lugares privados. Específicamente, a propósito de la situación de pandemia y considerando eventuales desafíos futuros, se requieren especificaciones y exhaustividad en el Código Sanitario acerca de las facultades del Ministerio de Salud y otras autoridades para limitar o prohibir el libre ejercicio del derecho en comento –a fin de que cuenten con un sustento legal y no simplemente administrativo, lo que importa una violación al derecho–, considerando que estas restricciones también pueden importar consecuencias en el

ejercicio de otros derechos y libertades, como el respeto y protección a la vida privada, la inviolabilidad del hogar y la libertad de conciencia, la manifestación de todas las creencias y el ejercicio libre de todos los cultos, entre otros.

CONSIDERACIONES FINALES

La necesidad de que el Estado tome medidas positivas para garantizar el derecho de reunión torna razonable la posibilidad de que se adopte una ley que asegure efectiva y plenamente su ejercicio. En este contexto, el INDH estima que dicho cuerpo legal debe considerar cuatro axiomas mínimos y fundamentales para resguardar el cumplimiento de las obligaciones y estándares de derechos humanos que son aplicables al respecto:

1) Es recomendable que la ley no exija permisos previos a la ocurrencia de una reunión pacífica en espacios públicos, ya que de lo contrario se puede afectar el contenido mismo de este derecho, aunque es razonable establecer un procedimiento de notificación previa cuando se trata de reuniones pacíficas que se desarrollarán en espacios públicos, a fin de facilitar la ocurrencia de la reunión y resguardar los derechos de terceras personas.

2) La ocurrencia de una reunión no puede quedar entregada al criterio discrecional de funcionarios, como sucede hoy en día, de manera que una ley sobre la materia debe proteger activamente su desarrollo, así como los derechos de las personas que no están participando de la reunión o manifestación; además, después de las manifestaciones realizadas en el contexto de la revuelta social de 2019, se ha hecho imperioso regular y limitar, por ley, el uso de la fuerza y el empleo de armas letales y no letales por parte de Carabineros de Chile.

3) Teniendo en consideración los límites a la libertad de expresión, pueden establecerse restricciones más estrictas e intensas, incluso prohibiciones, cuando el contenido de la manifestación se relaciona con la apología del odio o incitación a la violencia, especialmente respecto a grupos de especial protección –como en las hipótesis del artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos– o sanciones penales en casos de gravedad y que guarden relación con los estándares dispuestos en los tratados internacionales de derechos humanos (como el artículo 4º de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial).

4) A propósito de las restricciones al ejercicio del derecho de reunión en ámbitos privados que se han aplicado en virtud del Decreto 4, del Ministerio de Salud, que establece alerta

sanitaria para todo el territorio nacional, se hace necesario instaurar constitucional y legalmente bajo qué presupuestos puede ser restringido su ejercicio y, de modo más específico, es menester modificar el Código Sanitario a fin ajustarlo a los estándares de derechos humanos aplicables.

RECOMENDACIONES

1. Se recomienda a los órganos colegisladores, Ejecutivo y Congreso Nacional, adoptar una ley que regule el derecho de reunión pacífica y sin armas, de manera que contemple un procedimiento compatible con los tratados internacionales vigentes y ratificados por el Estado de Chile, especialmente en relación a los presupuestos bajo los cuales puede ser restringido.
2. Se recomienda a los órganos colegisladores, Ejecutivo y Congreso Nacional, considerar entre las restricciones al ejercicio del derecho de reunión la promoción de discursos o mensajes en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional, en conformidad con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
3. Se recomienda a los órganos colegisladores, Ejecutivo y Congreso Nacional, regular por ley el uso de la fuerza por parte de Carabineros en contextos de reuniones celebradas en espacios públicos, considerando que las policías, en sociedades democráticas, deben respetar y proteger los derechos humanos y mantener la seguridad ciudadana.
4. Se recomienda al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, como autoridad civil de la cual depende Carabineros de Chile, asegurar que la actuación de las Fuerzas de Orden en manifestaciones públicas se apegue irrestrictamente a la Constitución y tratados internacionales, buscando proteger el derecho de reunión pacífica y sin armas, y los derechos de los demás ciudadanos que no están ejerciendo ese derecho.
5. Se recomienda al Ministerio del Interior y Seguridad Pública y a las delegaciones regionales y provinciales que, mientras no se apruebe una norma de rango legal que regule el derecho de reunión, apliquen el Decreto Supremo 1.086 de manera armónica con los tratados internacionales, no utilizando la norma reglamentaria como una forma de autorización previa que, a su vez, produce censura previa.

6. Se recomienda al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, mientras no se apruebe una ley que regule el uso de la fuerza en contextos de reuniones en lugares de uso público, adoptar las medidas necesarias para fiscalizar la aplicación de los protocolos para el mantenimiento del orden público por parte de Carabineros, incluyendo los elementos de dispersión utilizados, carros lanza-agua, gases lacrimógenos, escopetas antidisturbios y balines.
7. Se recomienda a los órganos colegisladores, Ejecutivo y Congreso Nacional, modificar el Código Sanitario a fin de garantizar el derecho de reunión pacífica en espacios privados conforme a la normativa constitucional e internacional vigente.
8. Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos, adoptar medidas de promoción y educación sobre el legítimo ejercicio del derecho de reunión pacífica y sin armas, considerando el respeto a los derechos de otras personas.

BIBLIOGRAFÍA

- Biobío. (2019). INDH critica actuar policial en masiva marcha mapuche por Temuco: fue interrumpida sin provocación. Recuperado 18 de julio de 2019, de <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-la-araucania/2019/03/20/indh-critica-actuar-policial-en-marcha-mapuche-por-temuco-fue-interrumpida-sin-provocacion.shtml>
- Calderón, F. (2012). *La protesta social en América Latina* (F. Calderón, Ed.). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Cea, J. L. (2012). *Derecho constitucional chileno*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Ciampi, A. (2017). *Informe de la relatora especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*. Nueva York.
- CIDH. (2011). *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*. Washington.
- CIDH. (2015). *Discurso de odio y la incitación a la violencia contra las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex en América*. Washington.
- CIDH. (2019). *Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*. Washington.
- Comité CCPR. (2004). *Observación general número 31 sobre la naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto*. Ginebra.

- Corte IDH. (1986). *Opinión consultiva OC-6/86. La expresión leyes en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. San José de Costa Rica.
- European Commission for Democracy Through Law, & OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. (2019). *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*. Recuperado de [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017-e)
- Garretón, M., Joignat, A., Somma, N., & Campos, T. (2018). *Informe anual Observatorio de Conflictos*. Santiago de Chile.
- Garretón, M., Joignant, A., Somma, N. M., Olivares, F., Maillet, A., Allain, M., ... Badilla, M. (2020). *Informe anual Observatorio de Conflictos*. Santiago de Chile.
- INDH. (2011a). El derecho a la manifestación. En *Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile* (pp. 67-81). Santiago de Chile.
- INDH. (2011b). *Informe Programa de derechos humanos. Función policial y orden público*. Santiago de Chile.
- INDH. (2012). *Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile*. Santiago de Chile.
- INDH. (2016). *Informe Programa de derechos humanos. Función policial y orden público*. Santiago de Chile.
- INDH. (2018). *Resultados de la IV Encuesta Nacional de Derechos Humanos*. Recuperado de <https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2018/12/Presentacion-INDH-2018-version-larga.pdf>
- INDH. (2019). *Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile en el contexto de la crisis social. 17 de octubre - 30 de noviembre*. Santiago de Chile.
- INDH. (2020a). Derechos civiles y políticos en el contexto del Covid-19. *Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile*. Santiago de Chile.
- INDH. (2020b). *Encuesta Nacional de Derechos Humanos. Informe de resultados*. Recuperado de <https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2021/06/Encuesta-Nacional-de-DDHH-2020.pdf>
- Kiai, M. (2012). *Informe del relator especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*. Ginebra.
- Kiai, M. (2016). *Informe del relator especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación sobre su misión a Chile*. Ginebra.
- Lovera, D. (2015). Libertad de expresión, derecho de reunión y protesta en la Constitución. En J. Bassa, J. C. Ferrada, & C. Viera (Eds.), *La Constitución chilena: una revisión crítica a su práctica política* (pp. 99-106). Santiago de Chile: LOM Ediciones.

- Lovera, D. (2021a). Derecho de Reunión. En P. Contreras & C. Salgado (Eds.), *Curso de Derechos Fundamentales* (1ª ed). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Lovera, D. (2021b). La protesta como coreografía: sobre los límites de la regulación legal de la protesta. *Latin American Law Review*, (6), 25-51.
- Mujica Petit, J. (2019). Artículo 15. Derecho de reunión. Artículo 16. Libertad de asociación. En C. Steiner & M. C. Fuchs (Eds.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos, comentario* (2ª ed., pp. 443-476). Bogotá.
- Nyaletsossi, C. (2018). *Informe del relator especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*. Nueva York.
- Radio Universidad de Chile. (2019a). Intendencia Metropolitana autoriza marcha anti inmigrantes para este sábado. Recuperado 22 de septiembre de 2019, de <https://radio.uchile.cl/2019/09/06/intendencia-metropolitana-autoriza-marcha-anti-inmigrantes-para-este-sabado/>
- Radio Universidad de Chile. (2019b). Intendencia niega autorización a marcha antimigrante. Recuperado 22 de septiembre de 2019, de <https://radio.uchile.cl/2019/08/08/intendencia-niega-autorizacion-a-marcha-antimigrante/>
- Silva Bascuñán, A. (2010). *Tratado de Derecho constitucional*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Zúñiga, F. (2013). Los derechos de asociación y reunión: nuevas perspectivas dogmáticas y jurisprudenciales. *Revista de Derecho Público*, 79(2), 207-228.