

Una propuesta de Constitución desde los derechos humanos¹

Derecho a la reunión pacífica

Dinka Benítez Piraino²
Juan Pablo González Jansana³

- 1 Cartilla elaborada con la asistencia en investigación de Juan José Álvarez, a quien agradecemos su valioso esfuerzo. Con todo, el texto es de responsabilidad de Dinka Benítez Piraino y Juan Pablo González Jansana.
- 2 Dinka Benítez Piraino es abogada y magíster en derecho internacional de los derechos humanos de la Universidad Diego Portales.
- 3 Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales UDP y abogado. LL.M. in International Legal Studies, American University Washington College of Law. Profesor de Derecho Constitucional y del Magíster en Derecho Internacional de los Derechos Humanos, ambos en la Universidad Diego Portales.







CENTRO DE DERECHOS
HUMANOS **udp**

FACULTAD DE DERECHO

contexto+

Resumen

En este documento se ofrece, en el apartado segundo, una descripción  del contenido mínimo del derecho reunión y sus eventuales restricciones legítimas de acuerdo al derecho internacional de los derechos humanos.  Con esto se pretende dejar atrás, según se desarrolla en el apartado tercero, la actual redacción del derecho a reunión que remite a las disposiciones generales de la policía su regulación y mantiene la vigencia en el ordenamiento jurídico  del Decreto Supremo 1.086 de 1983 del Ministerio del Interior⁴. En el apartado cuarto se desarrolla la historia constitucional del derecho a la reunión pacífica actualmente vigente y se recuerda el articulado propuesto por en la iniciativa de la ex presidenta Michelle Bachelet de reforma constitucional.  En el apartado quinto se ofrecen algunos textos constitucionales de otros países que consagran el derecho a la reunión. Al final de este documento, se propone un articulado sobre el derecho a la reunión pacífica en consonancia con las obligaciones internacionales de derechos humanos de Chile y las características propias del país.

Palabras Clave:

derecho a la reunión,
restricciones previas por ley,
reunirse pacíficamente, sin
armas, sin permiso previo

I. Introducción

En la actual Constitución de Chile, el artículo 19 N 13 consagra el derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas. Junto con ello, el texto constitucional establece en el inciso segundo que:

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

Se desprende del tenor literal que el derecho a reunirse pacíficamente no requiere de permiso previo, pero aquellas reuniones en espacios públicos se rigen por disposiciones de la policía. La norma constitucional, al no consignar la regulación de este derecho con normas de rango legal, contraviene los estándares internacionales de derechos humanos en la materia, en particular, el principio de ilegalidad.

El derecho a reunión y su ejercicio tiene una importancia esencial para la consolidación de la vida democrática de las sociedades y, por tanto, reviste un interés social imperativo⁵. Por lo mismo, el derecho a reunión solo puede ser restringido de acuerdo a la ley y tales restricciones deben estar previstas de forma previa y de manera expresa, taxativa, precisa y clara, tanto en el sentido formal como material⁶.

4 Ver <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?id-Norma=16783>.

Por lo anterior, desde el derecho internacional de los derechos humanos los órganos internacionales han sostenido reiteradamente que Chile aún conserva vestigios del pasado en lo que al derecho a reunión se refiere⁷. Esto porque la regulación o restricciones al derecho a reunión solo pueden regirse por normas de rango legal emanadas del proceso de deliberación democrático del Estado, y no así por disposiciones policiales como actualmente establece la Constitución.

Las nuevas cláusulas constitucionales sobre el derecho a reunión deberán consagrar la regla general establecida por el derecho internacional, esto es, la obligación del Estado de adoptar las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivo el ejercicio del derecho a reunión pacífica. Precisamente, la nueva redacción del derecho debería establecer restricciones necesariamente de rango legal y que cumplan los requisitos establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos, todo lo cual se desarrolla en el apartado sobre alcances del derecho, restricciones legales y otras consideraciones relevantes para el contexto chileno.

Este documento también pretende favorecer la consideración, en la redacción del nuevo articulado, de los estándares internacionales relativos al uso de nuevas tecnologías y los derechos a la privacidad de las comunicaciones y a la intimidad como garantías para el ejercicio del derecho a la reunión pacífica.

5 CIDH, Informe "Protesta y Derechos Humanos", página 12, párrafo 19.

6 CIDH, Informe "Protesta y Derechos Humanos", página 17, párrafo 34.

7 Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación sobre su misión a Chile, A/HRC/32/36/Add.1, párrafo 23.

II. Estándares del derecho internacional de los derechos humanos sobre el derecho a la reunión pacífica

1. Derecho de reunión pacífica

La Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 15 consagra el derecho a reunión y en el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El artículo 15 de la Convención Americana, ratificada por Chile, establece textualmente lo siguiente:

"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".

Sobre ello, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que:

El derecho de reunión protege la congregación pacífica, intencional y temporal de personas en un determinado espacio para el logro de un objetivo común, incluida la protesta. Como tal, es indispensable para la expresión colectiva de las opiniones y puntos de vista de las personas. El ejercicio del derecho de reunión tiene una importancia esencial para la consolidación de la vida democrática de las sociedades y por tanto, reviste un interés social imperativo⁸.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por Chile, consagra el derecho a reunión en el siguiente artículo 21:

"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, el Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de Naciones Unidas recordó a los Estados en su resolución de 2013⁹ la:

"obligación de respetar y proteger plenamente los derechos de todas las personas a la libertad de reunión pacífica y de asociación por cualquier vía, electrónica o no, también en el contexto de unas elecciones, incluidas las personas que abracen opiniones o creencias minoritarias o disidentes, los defensores de los derechos humanos, las personas afiliadas a sindicatos y otras personas, como los migrantes, que traten de ejercer o promover esos derechos, y de adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que cualquier restricción al libre ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación sea conforme con las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional de los derechos humanos".

8 CIDH, Informe "Protesta y Derechos Humanos", página 12, párrafo 19.

9 ONU, Consejo de Derechos Humanos, Resolución 24/5. Derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, A/HRC/RES/24/5.

2. Alcances del derecho a la reunión pacífica

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el informe *Protesta y Derechos Humanos*, desarrolló varios de los estándares aplicables al derecho a la reunión y otros derechos relacionados con el llamado derecho a la protesta como parte de la reunión pacífica¹⁰. Los derechos que pueden interactuar junto con el derecho a reunión, y que se ejercen de modo interdependiente, son, entre otros, el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la libertad de asociación, el derecho a la participación política, derechos económicos sociales y culturales, y el derecho a la igualdad y no discriminación. Además, el ejercicio del derecho a la reunión también puede involucrar o afectar otros derechos, tales como, el derecho a la vida, a la integridad física, a la seguridad personal y el derecho a la libertad¹¹.

A la luz de lo establecido por la CIDH, el derecho a reunión pacífica y sin armas no debe interpretarse de forma restrictiva, dado que constituye un elemento fundamental de la democracia¹². De ahí que el derecho a la reunión, como se transcribió anteriormente, protege la congregación pacífica, intencional y temporal de personas en un determinado espacio para el logro de un objetivo común, incluida la protesta¹³. En similares términos, según el Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de Naciones Unidas, Maina Kiai, debe entenderse por reunión la congregación intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto. Por lo tanto, refiere el Informe del Relator, el concepto abarca manifestaciones, asambleas en el interior de locales, huelgas, procesiones, concentraciones, e incluso sentadas¹⁴.

El derecho reconocido internacionalmente, según consigna el Informe aludido del Relator Especial Maina Kiai, ampara las reuniones pacíficas, es decir, las reuniones de carácter no violento y cuyos participantes tienen intenciones presumiblemente pacíficas¹⁵. En ese entendido, y para el ejercicio interdependiente de los derechos relacionados, incluido el derecho a la reunión, los Estados tienen el deber de adoptar las medidas necesarias para evitar actos de violencia, garantizar

10 CIDH, Informe “Protesta y Derechos Humanos”, página 6, párrafo 9.

11 CIDH, Informe “Protesta y Derechos Humanos”, derecho a la protesta. párrafo 17 a 26.

12 CIDH, Informe “Protesta y Derechos Humanos”, párrafo 4.

13 CIDH, Informe “Protesta y Derechos Humanos”, párrafo 19

14 Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 21 de mayo de 2012, A/HRC/20/27, párrafo 24.

la seguridad de las personas y el orden público. Sin embargo, las medidas adoptadas por los Estados deben ser proporcionales al logro de los objetivos y no obstaculizar el ejercicio de los derechos en juego, cuestión que aplica especialmente al hacer uso de la fuerza por parte de los Estados¹⁶.

Tanto el Relator Especial como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, coinciden en que los Estados deben adoptar medidas administrativas para asegurar que el uso de la fuerza durante manifestaciones públicas sea excepcional. Estas medidas, consignadas en ambos informes son, entre otras:

"a) la implementación de mecanismos para prohibir de manera efectiva el uso de la fuerza letal como recurso en las manifestaciones públicas; b) la implementación de sistemas de registro y control de municiones; y c) la implementación de un sistema de registro de las comunicaciones para verificar las órdenes operativas, sus responsables y ejecutores"¹⁷.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos también estableció que "durante manifestaciones y protesta los Estados están obligados a garantizar y facilitar el ejercicio de los derechos humanos que se ponen en juego, e implementar medidas y mecanismos para que estos puedan ejercerse en la práctica, no como forma de obstaculizarlos"¹⁸. Los verbos rectores de las obligaciones del Estado son, de acuerdo a la CIDH, el deber de garantizar y facilitar el ejercicio de los derechos humanos que se ponen en juego, e implementar medidas y mecanismos.

Para cumplir con lo anterior, tanto el Relator Especial Maina Kiai como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, refieren que "las instituciones competentes del Estado tienen el deber de diseñar planes y procedimientos operativos adecuados para facilitar el ejercicio del derecho de reunión... [incluido] el reordenamiento del tránsito de peatones y vehículos en determinada zona"¹⁹.

Frente a celebraciones de diversas reuniones simultáneas, el Relator Especial Maina Kiai, considera que es una buena práctica permitir, proteger y facilitar todas las reuniones, siempre que sea posible. Asimismo, de producirse contrama-

15 Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 21 de mayo de 2012, A/HRC/20/27, párrafo 25.

16 CIDH, Informe "Protesta y Derechos Humanos", página 7, párrafo 12.

17 Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 21 de mayo de 2012, A/HRC/20/27, párrafo 35; CIDH, Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, párrafo 68.

18 CIDH, Informe "Protesta y Derechos Humanos", párrafo 28.

19 Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 21 de mayo de 2012, A/HRC/20/27, párrafo 41; OEA, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos ciudadanos, OEA/Ser.L/V/II, párr. 193. Puede consultarse en: <http://cidh.oas.org/countryrep/Seguridad.eng/CitizenSecurity.Toc.htm>

nifestaciones para expresar desacuerdo entre reuniones, estas deben tener lugar, siendo crucial la función de las fuerzas de orden para proteger y facilitar la celebración de estos actos²⁰.

En cuanto al alcance del derecho a la reunión, este no es un derecho absoluto, pero junto con los demás derechos involucrados, su ejercicio debe ser la regla general. Según el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, el Estado tiene la obligación positiva de proteger activamente las reuniones pacíficas²¹. Por el contrario, las restricciones al derecho de reunión deben estar previstas en la ley, deben garantizar los objetivos legítimos y deben ser necesarias en la sociedad democrática.

De acuerdo al Relator Especial Maina Kiai, solo se deben considerar ilegales la propaganda en favor de la guerra o la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia (en armonía con el artículo 20 del PIDCP), o los actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en las normas internacionales de derechos humanos²².

En igual sentido, el Comité de Derechos Humanos estableció, en la Observación General N37 de 2020, que "las reuniones pacíficas no se pueden utilizar con fines de propaganda en favor de la guerra (art. 20, párr. 1) o apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia (art. 20, párr. 2)"²³.

Siguiendo con dicha Observación General, "el derecho humano fundamental de reunión pacífica permite a las personas expresarse colectivamente y participar en la configuración de sus sociedades"²⁴. El derecho a reunión pacífica constituye así un derecho individual que se ejerce colectivamente y, por tanto, para el Comité de Derechos Humanos, es inherente a este derecho su elemento asociativo.

20 Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 21 de mayo de 2012, A/HRC/20/27, párrafo 30.

21 Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 21 de mayo de 2012, A/HRC/20/27, párrafo 33.

22 Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 21 de mayo de 2012, A/HRC/20/27, párrafo 18.

23 Comité de Derechos Humanos. Observación General N 37 de 2020 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21), párrafo 50.

24 Comité de Derechos Humanos. Observación General N 37 de 2020 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21), párrafo 4.

Como se planteó en un inicio, el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos protege en cualquier lugar y forma el derecho a reunirse pacíficamente. El Comité de Derechos Humanos, en la Observación General N 37 ya señalada, planteó que este artículo:

"protege las reuniones pacíficas dondequiera que tenga lugar: al aire libre, en el interior y en línea; en espacios públicos y privados; o una combinación de las anteriores. Esas reuniones pueden adoptar muchas formas, incluidas las manifestaciones, las protestas, las reuniones propiamente dichas, las procesiones, los mítines, las sentadas, las vigiliadas a la luz de las velas y los flashmobs²⁵. Están protegidas en virtud del artículo 21, ya sean estáticas, como los piquetes, o en movimiento, como las procesiones o las marchas"²⁶.

El Comité de Derechos Humanos destaca especialmente en dicha Observación General que las reuniones pacíficas con un mensaje político se deben facilitar y proteger en mayor medida. Esto en tanto el discurso político goza de una protección especial como forma de expresión²⁷.

Por último, a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, la penalización, criminalización o amenaza del uso del poder punitivo o administrativo, como respuesta a las manifestaciones en ejercicio del derecho a la reunión y otros derechos vinculados, no son admisibles²⁸.

3. Restricciones legales del derecho a la reunión

Las restricciones legales del derecho a la reunión deben, de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos, cumplir estrictamente con determinados requisitos, los cuales constituyen los fundamentos más importantes a considerar en la redacción y regulación del derecho a reunión pacífica en la nueva Constitución. Esto es importante porque el derecho protegido internacionalmente es el derecho a la reunión pacífica que, según estableció el Comité de Derechos Humanos en la Observación General N

25 Intervenciones artísticas.

26 Comité de Derechos Humanos. Observación General N 37 de 2020 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21), párrafo 6.

27 Comité de Derechos Humanos. Observación General N 37 de 2020 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21), párrafo 32.

28 CIDH, Informe "Protesta y Derechos Humanos", página 64, párrafo 188. Disponible aquí: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

37 de 2020, es lo contrario de una reunión que se caracterice por una violencia generalizada y grave. Textualmente el Comité estableció:

"Una reunión "pacífica" es lo contrario de una reunión que se caracterice por una violencia generalizada y grave. Por lo tanto, los términos "pacífica" y "no violenta" se utilizan indistintamente en este contexto. El derecho de reunión pacífica, por definición, no se puede ejercer mediante la violencia. En el contexto del artículo 21, la "violencia" suele implicar el uso por los participantes de una fuerza física contra otros que pueda provocar lesiones, la muerte o daños graves a los bienes. Los empujones o la interrupción del tráfico de vehículos o peatones o de las actividades diarias no constituye "violencia"²⁹.

Se destaca y reitera de lo anterior que la violencia implica fuerza física capaz de provocar lesiones, muertes o daños graves, pero no así actos de distinta naturaleza incapaces de aquello. Es más, el Comité estableció que incluso las campañas de desobediencia civil o acción directa colectiva pueden estar cubiertas por el artículo 21 del Pacto Internacional siempre que no sean violentas³⁰.

Por lo demás, existe una presunción de que las reuniones son pacíficas, de acuerdo a lo dicho por el Comité de Derechos Humanos (párrafo 17) en la Observación General N 37. La violencia, para transformar una reunión pacífica en una no pacífica, debe provenir de los participantes y no así de las autoridades o agentes provocadores. Por tanto, una reunión pacífica es protegida por el derecho internacional aún si las autoridades o fuerza policial ejerce fuerza para impedir dicha reunión, lo mismo si es que la violencia proviene de personas contrarias a la reunión o de participantes en contramanifestaciones³¹.

A mayor abundamiento, el estándar dado por el Comité de Derechos Humanos en 2020 es que la conducta de participantes de una reunión se puede considerar violenta si es que las autoridades pueden presentar pruebas creíbles de que existe incitación a la violencia y que sea probable que tales acciones causen violencia. Por el contrario, argumenta dicho Comité, los casos aislados no bastarán para tachar una reunión de no pacífica, aunque ya no estará protegida

29 Comité de Derechos Humanos. Observación General N 37 de 2020 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21), párrafo 15.

30 Comité de Derechos Humanos. Observación General N 37 de 2020 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21), párrafo 16.

31 Comité de Derechos Humanos. Observación General N 37 de 2020 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21), párrafo 18.

por el Pacto Internacional una vez que la conducta esté manifiestamente generalizada ³².

Las restricciones al derecho de reunión pacífica deben estar justificadas por las autoridades en términos tales de demostrar que las restricciones cumplen el requisito de legalidad y son necesarias y proporcionadas en relación con al menos uno de los motivos de restricción admisibles del artículo 21 del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos (párrafo 36 de la Observación General N 37 de 2020 del Comité de Derechos Humanos).

La prohibición de una reunión concreta, a juicio del Comité de Derechos Humanos, solo se puede considerar como una medida de último recurso, y es deber de las autoridades aplicar primero las medidas menos intrusivas (párrafo 37 de la Observación General de 2020).

Las restricciones al derecho de reunión pacífica, a juicio del Comité de Derechos Humanos, se deben imponer por medio de la ley o resoluciones administrativas basadas en la ley (párrafo 39 de la Observación General de 2020). Sin embargo, el Comité textualmente estableció que "las leyes en cuestión deben ser lo suficientemente precisas como para permitir que los miembros de la sociedad decidan la manera de regular su conducta y no pueden conferir una discrecionalidad ilimitada o generalizada a los encargados de su aplicación"³³.

Además, las restricciones al derecho a las reuniones pacíficas deben ser necesarias en una sociedad democrática y, a juicio del Comité de Derechos Humanos, las restricciones "deben ser necesarias y proporcionadas en el contexto de una sociedad basada en la democracia, el respeto de la ley, el pluralismo político y los derechos humanos, en lugar de ser meramente razonables o convenientes"³⁴.

Por último, los motivos legítimos por los que se puede restringir el derecho de reunión pacífica son exhaustivos y son los siguientes, de acuerdo a lo establecido por el Comité de Derechos Humanos:

-
- 32** Comité de Derechos Humanos. Observación General N 37 de 2020 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21), párrafo 19.
 - 33** Comité de Derechos Humanos. Observación General N 37 de 2020 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21), párrafo 39.
 - 34** Comité de Derechos Humanos. Observación General N 37 de 2020 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21), párrafo 40.
 - 35** Comité de Derechos Humanos. Observación General N 37 de 2020 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21), párrafo 41.

Por último, los motivos legítimos por los que se puede restringir el derecho de reunión pacífica son exhaustivos y son los siguientes, de acuerdo a lo establecido por el Comité de Derechos Humanos:

"en interés de la seguridad nacional, la seguridad pública, el orden público (ordre public), la protección de la salud o la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás"[sic] ³⁵.

A continuación, se transcriben los párrafos más importantes de la Observación General N 37 en lo relativo a los motivos exhaustivos por los cuales se puede restringir el derecho a reunión pacífica:

42. Se puede invocar la "seguridad nacional" para justificar las restricciones si son necesarias para preservar la capacidad del Estado de proteger la existencia de la nación, su integridad territorial o su independencia política contra una amenaza creíble o el uso de la fuerza. Las reuniones "pacíficas" muy raramente llegarán a ese umbral. Además, cuando el principal motivo de que la seguridad nacional se haya deteriorado sea la represión de los derechos humanos, ello no se puede utilizar para justificar otras restricciones, en particular al derecho de reunión pacífica.

43. Para invocar la protección de la "seguridad pública" como motivo para la restricción del derecho de reunión pacífica, se debe establecer que la reunión crea un riesgo real y significativo para la seguridad de las personas (la vida o la seguridad personal) o un riesgo similar de daños graves a los bienes.

44. Se entiende por "orden público" el conjunto de normas que aseguran el funcionamiento de la sociedad o el conjunto de principios fundamentales en que se basa dicha sociedad, que incluye el derecho de reunión pacífica. Los Estados partes no se deberían basar en una definición vaga de "orden público" para justificar restricciones excesivamente amplias del derecho de reunión pacífica. En algunos casos, las reuniones pacíficas pueden tener un efecto perturbador inherente o deliberado y requerir un grado de tolerancia considerable. "Orden

público" y "ley y orden" no son sinónimos y la prohibición de los "desórdenes públicos" en el derecho interno no se debería utilizar indebidamente para restringir las reuniones pacíficas.

45. La protección de la "salud pública" puede permitir excepcionalmente que se impongan restricciones, por ejemplo, cuando hay un brote de una enfermedad infecciosa y las reuniones son peligrosas. Eso también se puede aplicar en casos extremos cuando la situación sanitaria durante una reunión presente un riesgo importante para la salud de la población o de los propios participantes.

46. Las restricciones a las reuniones pacíficas para la protección de la "moral" deberían ser excepcionales. Si se llega a hacer uso de esa justificación, no debería ser para proteger concepciones de la moralidad que se deriven exclusivamente de una sola tradición social, filosófica o religiosa y cualquier restricción de este tipo ha de entenderse en el contexto de la universalidad de los derechos humanos, el pluralismo y el principio de no discriminación. Las restricciones basadas en este motivo no pueden, por ejemplo, imponerse como oposición a expresiones de la orientación sexual o la identidad de género.

47. Las restricciones impuestas para proteger "los derechos y libertades de los demás" pueden estar relacionadas con la protección de los derechos amparados por el Pacto o de otros derechos humanos de personas que no participen en la reunión. Al mismo tiempo, las reuniones entrañan un uso legítimo de los espacios públicos y de otros lugares, y dado que pueden causar, por su propia naturaleza, cierto grado de perturbación de la normalidad, se deben permitir esos trastornos, a menos que impongan una carga desproporcionada, en cuyo caso las autoridades deben poder justificar detalladamente las restricciones.

4. Sobre la legitimidad de restricciones de hora, lugar y forma del derecho de reunión pacífica

El Comité de Derechos Humanos estableció, en la Observación General N 37, que la regulación de la hora, lugar y forma de las reuniones envuelve una responsabilidad para las autoridades de justificar toda restricción caso por caso³⁶.

Sobre la hora, los participantes deben tener suficientes oportunidades para expresarse y lograr propósitos de manera efectiva, debiendo las autoridades permitir que las reuniones terminen, normalmente, por sí solas. Las restricciones sobre la hora y fecha de las reuniones son motivo de preocupación en cuanto a la compatibilidad con el Pacto. Además, las reuniones no deberían limitarse únicamente por su frecuencia³⁷.

Por su parte, el Comité estableció que "las reuniones pacíficas pueden, en principio, realizarse en todos los espacios a los que la población tenga o debería tener acceso, como las plazas y las calles públicas"³⁸. En lo que dice relación con determinados lugares o edificios, el Comité estableció que:

"En general, se debería evitar la designación de los perímetros de lugares como los tribunales, los parlamentos, los lugares de importancia histórica u otros edificios oficiales como zonas en las que no se pueden celebrar reuniones, entre otros motivos, porque se trata de espacios públicos. Toda restricción a las reuniones en esos lugares y alrededor de ellos se debe justificar específicamente y restringir estrictamente"³⁹.

Sobre el hecho de que los participantes se cubran la cara o se disfracen con capuchas o máscaras, o tomen medidas para participar anónimamente, a juicio del Comité de Derechos Humanos, puede formar parte del elemento expresivo de una reunión pacífica o servir para contrarrestar las represalias o proteger la intimidad, en particular en el contexto de las nuevas tecnologías de vigilancia. En estos casos el Comité estableció que:

36 Comité de Derechos Humanos. Observación General N 37 de 2020 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21), párrafo 53.

37 Comité de Derechos Humanos. Observación General N 37 de 2020 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21), párrafo 54.

38 Comité de Derechos Humanos. Observación General N 37 de 2020 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21), párrafo 55.

39 Comité de Derechos Humanos. Observación General N 37 de 2020 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21), párrafo 56.

"Se debería permitir el anonimato de los participantes, a menos que su conducta ofrezca motivos razonables para su detención o que haya otras razones igualmente imperiosas, como el hecho de que el ocultamiento del rostro forme parte de un símbolo que se haya restringido excepcionalmente por los motivos mencionados más arriba. El uso de disfraces no se debería equiparar por sí mismo a intención violenta"⁴⁰.

5. Sobre los sistemas de notificación permitidos

El estándar es que la falta de notificación a las autoridades de una reunión cuando sea necesario no hace que la participación en ella sea ilegal y no se debe utilizar en sí misma como fundamento para dispersar la reunión, detener a los participantes o los organizadores o imponerles sanciones indebidas, como acusarlos de un delito⁴¹.

Sin embargo, a juicio del Comité de Derechos Humanos son permisibles los sistemas de notificación que obligan a quienes tengan intención de organizar una reunión pacífica a informar a las autoridades, esto siempre y cuando, en la medida que sean necesarios para ayudar a las autoridades a facilitar el buen desarrollo de las reuniones pacíficas y proteger los derechos de los demás. Asimismo, los requisitos de notificación deben estar dispuestos en la legislación nacional y deben excluirse de la obligación de notificar aquellas reuniones que quepa esperar razonablemente que el trastorno a los demás será mínimo. La notificación no se debe requerir para las reuniones espontáneas, en las que no hay tiempo suficiente para avisar. Finalmente, las restricciones a una reunión pacífica después de la debida notificación se deben comunicar con suficiente antelación para que haya tiempo de acceder a los tribunales o a otros mecanismos para impugnarlas⁴².

40 Comité de Derechos Humanos. Observación General N 37 de 2020 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21), párrafo 60.

41 Comité de Derechos Humanos. Observación General N 37 de 2020 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21), párrafo 71.

42 Comité de Derechos Humanos. Observación General N 37 de 2020 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21), párrafos 70 y 72.

6. Sobre los deberes y facultades de las fuerzas del orden

Los estándares sobre los deberes y facultades de las fuerzas del orden son reiterativos desde el derecho internacional de los derechos humanos y consideran, por supuesto, el deber de respetar y garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de los organizadores, participantes y el deber de proteger a periodistas, observadores, personal médico y otros miembros del público, así como la propiedad privada y pública de cualquier daño⁴³.

Asimismo, las fuerzas de orden deben tener planes de contingencia y protocolos de capacitación, como también estructuras de mando claras en apoyo de la rendición de cuentas y protocolos para registrar y documentar los acontecimientos, asegurando la identificación de los agentes y notificando cualquier uso de la fuerza⁴⁴.

Si bien para el debido ejercicio del derecho a reunirse pacíficamente implica una debida regulación de los deberes y facultades de las fuerzas del orden, estas no son desarrolladas en el presente documento en atención a que dicha

regulación es propio de ser abordado por la ley.

7. Sobre las reuniones en internet, la privacidad de las comunicaciones y la intimidad frente al uso de nuevas tecnologías

Los estándares internacionales del derecho a reunión pacífica también tienen plena vigencia en internet⁴⁵, por lo que el Estado debe asegurar su accesibilidad y disponibilidad, de la misma forma en que debe asegurar el acceso a espacios públicos, tales como calles, carreteras y plazas públicas para la celebración de reuniones⁴⁶.

43 Comité de Derechos Humanos. Observación General N° 37 de 2020 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21), párrafo 74.

44 Comité de Derechos Humanos. Observación General N° 37 de 2020 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21), párrafo 77.

45 CIDH, Informe "Protesta y Derechos Humanos", párrafo 296.

46 CIDH, Informe "Protesta y Derechos Humanos", párrafo 299.

De acuerdo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el derecho a la privacidad en las comunicaciones, como garantía para el legítimo ejercicio del derecho a reunirse pacíficamente y a manifestarse, se refiere a comunicaciones realizadas por escrito, por voz o imágenes, y con independencia de la plataforma utilizada. Además, para la CIDH, el derecho a la privacidad abarca comunicaciones individuales y comunicaciones en grupos cerrados⁴⁷. Además, en ninguna circunstancia se encuentran permitidas acciones de inteligencia en internet para vigilar a los organizadores o participantes de protestas sociales⁴⁸.

En la misma línea, el Comité de Derechos Humanos en la Observación General N 37, estableció que:

"La manera en que se llevan a cabo las reuniones y su contexto cambian con el tiempo. Ello puede afectar a su vez a la actitud de las autoridades al respecto. Por ejemplo, como las nuevas tecnologías de la comunicación ofrecen la oportunidad de reunirse total o parcialmente en línea y a menudo desempeñan un papel fundamental en la organización, la participación y la vigilancia de las reuniones físicas, la injerencia en esas comunicaciones puede impedir las reuniones. Si bien las tecnologías de vigilancia se pueden utilizar para detectar amenazas de violencia y, por consiguiente, proteger a la población, también pueden atentar contra el derecho a la intimidad y otros derechos de los participantes y los transeúntes y tener un efecto disuasorio. Además, hay más propiedad privada y otras formas de control de los espacios de acceso público y las plataformas de comunicación. Hay que tener en cuenta estas consideraciones para entender el marco jurídico que requiere el artículo 21 en la actualidad"⁴⁹.

En sentido negativo, el Comité de Derechos Humanos también releva dicha Observación General que los Estados deben velar porque no se restrinja indebidamente las reuniones o la intimidad de los y las participantes en ellas de aquellas actividades que se realizan en línea o se basan en servicios digitales. Al respecto, el Comité estableció que:

"Muchas de las actividades conexas se realizan en línea o se basan en servicios digitales. El artículo 21 también

47 CIDH, Informe "Protesta y Derechos Humanos", párrafo 297.

48 CIDH, Informe "Protesta y Derechos Humanos", párrafo 300.

49 Comité de Derechos Humanos. Observación General N 37 de 2020 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21), párrafo 10.

protege esas actividades. Los Estados partes no deben, por ejemplo, bloquear o dificultar la conexión a Internet en relación con las reuniones pacíficas. Lo mismo se aplica a las interferencias georreferenciadas o específicas de una tecnología en la conectividad o el acceso al contenido. Los Estados deberían velar por que las actividades de los proveedores y los intermediarios de servicios de Internet no restrinjan indebidamente las reuniones o la intimidad de los participantes en ellas. Toda restricción del funcionamiento de los sistemas de difusión de información debe estar en conformidad con las pruebas de las restricciones de la libertad de expresión⁵⁰

En aquellas reuniones que se celebren en público tampoco es posible violar la intimidad de los participantes. A juicio del Comité de Derechos Humanos, el derecho de intimidad se puede infringir, por ejemplo, con el reconocimiento facial y otras tecnologías que pueden identificar a los miembros de una multitud. Por lo mismo, para este Comité:

"El mero hecho de que una reunión concreta se celebre en público no significa que no se pueda violar la intimidad de los participantes. El derecho a la intimidad se puede infringir, por ejemplo, con el reconocimiento facial y otras tecnologías que pueden identificar a los miembros de una multitud. Lo mismo ocurre con la vigilancia de los medios de comunicación social para recoger información sobre la participación en reuniones pacíficas. Se debe llevar a cabo un examen y una supervisión independientes y transparentes de la decisión de recopilar la información y los datos personales de los participantes en reuniones pacíficas y de su intercambio o retención, con miras a asegurarse de la compatibilidad de esas medidas con el Pacto"⁵¹.

50 Comité de Derechos Humanos. Observación General N 37 de 2020 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21), párrafo 34.

51 Comité de Derechos Humanos. Observación General N37 de 2020 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21), párrafo 62.

III.

Propuesta de articulado sobre el derecho a la reunión pacífica para la nueva constitución chilena

A continuación, se presenta una propuesta de articulado que podría incluirse en el texto constitucional chileno. Luego se ofrecen consideraciones y comentarios generales para facilitar la comprensión del texto que se propone.

Derecho a reunión pacífica

El Estado respeta, protege, garantiza y facilita el derecho a reunirse pacíficamente, sin permiso, y sin armas, incluso en internet. Las reuniones con un mensaje político están especialmente protegidas.

El ejercicio del derecho a reunión en plazas, calles y demás lugares de uso público solo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley y siempre que sean necesarias y proporcionales en el contexto de la sociedad chilena basada en la democracia, el respeto de la ley, el pluralismo político y los derechos humanos.

El Estado respeta, protege y garantiza, especialmente, el derecho a la privacidad de las comunicaciones y el derecho a la intimidad como derechos en sí mismos y como garantías para el ejercicio del derecho a reunirse. Estos derechos solo podrán ser restringidos por orden judicial y en los casos previstos por la ley, respectivamente.