**PROYECTO DE LEY QUE REGULA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE REUNIÓN**

**Antecedentes**

1.- El Derecho de Reunión, consagrado en el numeral 13 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, dispone que ésta asegura a todas las personas *“El derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas. Las reuniones en las plazas, calles y demás lugares de uso público, se regirán por las disposiciones generales de policía”*

Como se puede ver, ni la norma anterior ni ninguna otra de nuestro ordenamiento jurídico, consagran un concepto de aquello que debemos entender por derecho de reunión, o bien sobre lo que debemos entender por reunión. Esta omisión del legislador, que existe también en los ordenamientos jurídicos comparados, tiene una razonable justificación y se funda en el dinamismo del fenómeno de la agrupación transitoria de personas que merece tal nombre, ligado intrínsecamente con la permanente actividad de los movimientos sociales y devenires políticos de una comunidad.

2.- Con el objeto de dotar de contenido a este derecho, podemos recurrir al Diccionario de la Real Academia Española, el que define reunión en una primera acepción como “acción y efecto de reunir” y en una segunda acepción como “conjunto de personas reunidas”. Reunir, a su turno, en la segunda acepción es definido por la RAE como “juntar, congregar, amontonar”.

Siguiendo lo anterior, una reunión, por definición, considera la presencia de dos o más personas. Así, un manifestante individual, ejerce su derecho a emitir opinión e informar y su libertad personal, pero no el derecho de reunión.

Una descripción que nos parece apropiada es la entregada por Humberto Nogueira, en cuanto afirma que una reunión tiene lugar “cuando dos o más personas se juntan organizadamente por un breve período o lapso temporal para concretar determinados fines”[[1]](#footnote-1). Asimismo, define el derecho de reunión como “*una facultad a través de la cual un número indeterminado de personas se juntan organizadamente, por un periodo breve y limitado de tiempo, en un lugar específico, de acuerdo con determinados fines específicos*”.[[2]](#footnote-2)

Por su parte Rodrigo Bustos, señala que “*el derecho fundamental a la libertad de reunión debe entenderse no sólo como la posibilidad de un grupo de personas de juntarse en un lugar determinado sino como la posibilidad de manifestar opiniones de forma colectiva*”, vinculándolo con lo que se denomina derecho fundamental de la comunicación política, esto por la innegable relación con el proceso de formación de la opinión pública que este significa, así el autor destaca que las restricciones que se establezcan tampoco pueden ir dirigidas a invisibilidad a los movimientos que protestan ni a sus ideas y demandas[[3]](#footnote-3).

En consideración con lo anterior, podemos afirmar que los elementos característicos de una reunión jurídicamente protegida son los siguientes:

1. Concertación previa para la coincidencia espacial y temporal: Esto implica que para que una agrupación de personas tenga las características de una reunión protegida por la garantía, la coincidencia espacial y temporal debe previamente haber sido concertada entre los participantes y no ser una mera aglomeración involuntaria o casual.
2. Duración transitoria: Este elemento también definitorio, supone que la agrupación concertada de personas en un tiempo y espacio determinados no debe extenderse más allá de límites temporales razonables, distinguiéndose también en este punto, del ejercicio del derecho de asociación y de otros fenómenos como son las denominadas “tomas”.
3. Elemento espacial: La agrupación de personas reunidas, debe tener una coincidencia en un espacio físico. De tal forma, el contexto espacial, es también un elemento esencial o un presupuesto del ejercicio del derecho de reunión, pues una reunión no transcenderá de la concertación episódica en un lugar y en un espacio de tiempo determinados.
4. Finalidad determinada: Esta característica se relaciona lógicamente con la exigencia de una concertación previa, ordenada hacia unos determinados fines, distinguiendo una reunión propiamente tal, de una mera coincidencia espacial y temporal de unos sujetos. Este elemento juega un papel fundamental en la determinación de si acaso una reunión será considerada enmarcada dentro de la ley o ilegal, actuando como condición externa de legitimidad de la reunión. Los fines respecto de los cuales la doctrina coincide que las reuniones persiguen, son principalmente el intercambio de ideas, la publicidad de una problemática específica o la defensa de determinados intereses.

3.- Ahora bien, el derecho de reunión, como garantía constitucionalmente protegida, encuentra su primera consagración positiva en el texto de la Constitución de 1925[[4]](#footnote-4) que, normaba la garantía constitucional del derecho de reunión en los siguientes términos: *“Art. 10. La Constitución asegura a todos los habitantes de la República:*

*4.o El derecho de reunirse sin permiso previo y sin armas. En las plazas, calles y demás lugares de uso público, las reuniones se rejirán por las disposiciones jenerales de policía;”*

La remisión a las normas generales de policía, se concretó en tal oportunidad en el DFL N° 22 de 19 de noviembre de 1959, que modificó la Ley de Régimen Interior vigente y que regulaba en su título IV “El orden público, reuniones públicas, detenciones y allanamientos”.

Por su parte, mediante la reforma constitucional de 1971, introducida por la ley N° 17.398, del mismo año, se fijó un nuevo tenor para el artículo 10 numeral 4° del texto constitucional de 1925, en los siguientes términos “El derecho de reunirse sin permiso previo y sin armas. En las plazas, calles y demás lugares de uso público, las reuniones se regirán por las disposiciones generales que la ley establezca”.

La modificación introducida por la reforma, perfeccionó la regulación existente respecto del derecho de reunión, mediante la sustitución del reenvío realizado por la norma constitucional a las “disposiciones jenerales de policía” (sic), tornándolo hacia las “disposiciones generales que la ley establezca”

El sentido y objetivo de tal reforma, se planteó a partir de dos puntos relevantes. El primero, la adecuación de la garantía constitucional del derecho de reunión al principio de reserva legal, establecido expresamente sobre el particular en el artículo 44 N° 13 de la Constitución de 1925. El segundo, el ajuste de esta garantía a los tratados internacionales en materia de derechos fundamentales, que hasta entonces, habían sido firmados por Chile. En este orden de cosas la variación del texto constitucional se entendió como un perfeccionamiento de la garantía. Con todo, cabe señalar que si bien se realizó el mandato constitucional al legislador para la regulación del derecho de reunión, esta regulación nunca cristalizó en la ley propiamente tal.

Luego del golpe militar de 1973, la Junta de Gobierno restringió todo tipo de reunión en lugares de uso públicos y espacios privados. En efecto, el derecho de reunión y otras garantías constitucionales quedaron en suspenso a causa de la declaración de Estado de Sitio. Posteriormente, el 13 de septiembre de 1976, se publicó el D.L. 1.522, que contiene el Acta Constitucional N° 3, de los Derechos y Deberes Constitucionales, cuyo artículo 12 eliminó, entre otros, el artículo 10 de la Constitución de 1925, derogando así su numeral 4° que contenía el derecho de reunión. A su vez, el texto contenía, en su artículo 1° numeral 7° la nueva regulación del derecho en comento, cuyo tenor era el siguiente: *“(…) Esta Acta Constitucional asegura a todas las personas: 7.- El derecho a reunirse* ***pacíficamente[[5]](#footnote-5)*** *sin permiso previo y sin armas. En las plazas, calles y demás lugares de uso público, las reuniones se regirán por las disposiciones generales que la ley establezca.”*

En 1973, y con el advenimiento de la Dictadura Militar, con el fin de preparar el anteproyecto de la Constitución Política de la República de 1980, se conformó la Comisión de Estudios de una Nueva Constitución. Esta comisión, discutió lo referente al derecho de reunión en la sesión n° 84, celebrada el 4 de noviembre de 1974. La mayoría de los comisionados, incluyendo al señor Ortúzar, estimaron que la disposición debía dejarse tal como había quedado en texto constitucional de 1925, luego de la modificación de 1971, ya que se estimó que la formulación del texto resultaba ajustada a los parámetros de las constituciones extranjeras vigentes y a los tratados internacionales sobre la materia. Ese mismo texto fue recogido luego por el Acta Constitucional N° 3 en 1976.

Los comisionados, en general coincidieron en que no sería inconstitucional una norma que prohibiera las reuniones en determinados espacios públicos, siempre que tal norma no discriminara arbitrariamente y tuviera carácter general, aun cuando estuvieron de acuerdo en que solo la ley podía consagrar este tipo de restricciones. Sin perjuicio de lo anterior, otros comisionados estimaron que también podían consagrar restricciones las disposiciones administrativas. En este punto el comisionado Guzmán consideró más conveniente que esta regulación se le otorgara a la autoridad administrativa, por considerar que la ley no podría abarcar todos los supuestos posibles. Sugirió en este punto, que la ley que regulase el particular al menos debería remitirse a un reglamento que la detallara en tal punto, pero manifestó su temor a que tal remisión tornara a la norma administrativa en inconstitucional.

El texto definitivo emanado de la comisión fue el siguiente: “La Constitución asegura a todas las personas: El derecho de reunirse pacíficamente, sin permiso previo y sin armas. En las plazas, calles y demás lugares de uso público, las reuniones se regirán por las disposiciones generales que la ley establezca”. Finalizaron los comisionados, primero señalando que esta ley podría remitirse a la autoridad administrativa para establecer a su vez las limitaciones que estime convenientes, haciendo salvedad el comisionado Ovalle en cuanto a que las restricciones no debían ser las que se estimen convenientes, sino solo respecto de los lugares en que deban efectuarse las reuniones.

Con posterioridad el anteproyecto de Constitución fue revisado por el Consejo de Estado. Así, en su sesión n° 65, de 13 de marzo de 1979, a propuesta del presidente de la misma, Jorge Alessandri, se sugirió modificar la redacción de la parte final de artículo, en el sentido de condicionar el ejercicio del derecho de reunión la observancia de las “disposiciones generales de policía”, basándose en que la modificación del año 1971 había dejado “desarmado al Presidente de la República para mantener el orden en las calles”[[6]](#footnote-6). Esta remisión a las normas generales de policía se concretó con la dictación del D.S. N° 1.086 del Ministerio del Interior y otras complementarias. Con posterioridad, en el año 1984 se complementó esta regulación mediante el Decreto N° 1.216 del Ministerio del Interior, que estableció normas regulatorias para el derecho de reunión durante la vigencia de un Estado de Sitio y en 1985 mediante la ley N° 18.415, orgánica constitucional de los Estados de Excepción.

4.- La remisión de la norma constitucional contenida en la regulación del derecho de reunión ha sido ampliamente criticada, pues se sostiene, por gran parte de la doctrina constitucionalista chilena, que infringiría el principio de reserva legal que impera en materia de derechos fundamentales - pues solo la ley puede regular su ejercicio-.

Cabe destacar que la actividad de policía u ordenación es una función propia del Estado, materializable por el poder legislativo, en el marco de la reserva de ley respecto de las garantías fundamentales. A mayor abundamiento, el artículo 19 N° 26 en concordancia con el artículo 61 inciso segundo de la Carta Fundamental, nos llevan a afirmar que los derechos fundamentales no pueden ser regulados por D.L por lo cual, aun menos podrán ser regulados por un DS, respecto del cual ni siquiera ha mediado delegación legislativa[[7]](#footnote-7).

5.- Es importante señalar que la doctrina mayoritaria de nuestro país establece que la única tesis coherente con la Constitución es aquella que afirma que la regulación del derecho de reunión debe quedar entregada a una ley, promulgada de acuerdo a los trámites que la propia Constitución prescribe, dictada por el poder legislativo en ejercicio de la función estatal de policía, que genéricamente se refiere a la mantención del orden público dentro del territorio nacional. De esta forma, la regulación del derecho de reunión mediante una norma de rango inferior al legal no es sino una vulneración al propio texto constitucional y a los tratados internacionales suscritos por Chile en materia de derechos fundamentales.

6.- Junto a lo anterior se contraviene lo dispuesto por varias convenciones internacionales sobre derechos humanos ratificadas por nuestro país[[8]](#footnote-8). Así el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), señalan que la regulación del derecho puede realizarse únicamente por la ley.

Sobre este punto, la Corte Interamericana de Justicia ha señalado que *“la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden a arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona, dentro de las cuales, acaso la más relevante tenga que ser que las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución*[[9]](#footnote-9)*”.*

Por todo lo antes dicho, el texto legal que se propone busca fijar un texto legal que regule de forma completa y coherente del ejercicio del derecho de reunión consagrado en el numeral 13 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, en virtud de lo anterior es que venimos a proponer el siguiente:

**PROYECTO DE LEY**

**Artículo 1°**. El derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas, garantizado por el numeral 13° del artículo 19 de la Constitución Política de la República, se ejercerá conforme a los dispuesto en la presente ley.

**Artículo 2°**. Para los efectos de la presente ley, se entiende por reunión la concurrencia concertada y temporal de más de 20 personas, con finalidad determinada.

**Artículo 3°.** Quedan excluidas de la aplicación de las disposiciones de la presente ley siguientes reuniones:

a) Las que celebren las personas naturales en sus propios domicilios.

b) Las que celebren las personas físicas en locales públicos o privados por razones familiares o de amistad.

c) Las que celebren los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, sociedades civiles y mercantiles, asociaciones, corporaciones, fundaciones, cooperativas, comunidades sujetas a la ley N°19.537, sobre copropiedad inmobiliaria y demás entidades legalmente constituidas en lugares cerrados, para sus propios fines y mediante convocatoria que alcance exclusivamente a sus miembros, o a otras personas nominalmente invitadas.

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

**Artículo 4°.** Las reuniones regidas por la presente ley, en ningún caso requerirán de autorización previa.

**Artículo 5°.** El Secretario Regional Presidencial o el Secretario Regional Provincial, en su caso, en uso de las atribuciones que la ley les otorga para el mantenimiento del orden público y en materia de reuniones en lugares de uso público, deberán tender a la promoción y protección de las reuniones y manifestaciones frente a quienes trataren de impedir, perturbar o menoscabar el legítimo ejercicio del derecho de reunión.

**Artículo 6°.** Las reuniones, sometidas a la presente ley, sólo podrán ser promovidas y convocadas por personas mayores de 18 años y que no hayan sido condenados a pena aflictiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso final del artículo 17 de la Constitución Política de la República.

**Artículo 7°.** Del buen orden de las reuniones y manifestaciones serán responsables las autoridades cuyas atribuciones se ordenen a la mantención del orden público. Dichas autoridades podrán requerir a los organizadores su asistencia previa a instancias de coordinación y colaboración. Los organizadores deberán adoptar las medidas para el adecuado desarrollo de las reuniones a las que convoquen.

**Artículo 8°.** Los participantes en reuniones o manifestaciones, que causen daños a la propiedad pública o privada, responderán directamente de él. Las autoridades cuyas atribuciones se ordenen a la mantención del orden público podrán ejercer todas las facultades que la ley establece para la identificación de quienes hayan efectuado los daños y perseguir su responsabilidad. Las personas naturales o jurídicas organizadoras o promotoras de reuniones o manifestaciones deberán entregar todos los antecedentes con los que cuenten para este efecto y colaborar en las solicitudes que la autoridad les realice.

**Artículo 9°.** El Secretario Regional Presidencial o el Secretario Provincial Presidencial suspenderá y, en su caso, procederá a disolver las reuniones y manifestaciones en los siguientes supuestos:

a) Cuando se consideren ilícitas de conformidad con la ley.

b) Cuando se produzcan alteraciones graves del orden público, con peligro inminente para las personas.

**Artículo 10°.** Los organizadores y promotores de reuniones, incluidas en el ámbito de aplicación de la presente ley, que se celebren en lugares, locales o recintos cerrados, podrán solicitar la presencia de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, al Secretario Regional Presidencial o Secretario Regional Provincial, en su caso.

**Artículo 11°.** La celebración de reuniones en lugares de tránsito público y de manifestaciones deberán ser comunicadas por escrito al Secretario Regional Presidencial o al Secretario Provincial Presidencial, cuando corresponda, por los organizadores o promotores de aquéllas, con una antelación de tres días hábiles, como mínimo y treinta como máximo. Si se tratare de personas jurídicas la comunicación deberá hacerse por su representante.

Cuando existan causas extraordinarias y graves que justifiquen la urgencia de convocatoria y celebración de reuniones en lugares de tránsito público o manifestaciones, la comunicación, a que hace referencia el párrafo anterior, podrá hacerse con una antelación mínima de veinticuatro horas, expresando los fundamentos que acrediten la urgencia invocada.

**Artículo 12°.** En el escrito de comunicación que dispone el artículo precedente, se hará constar:

a) Nombre, apellidos, domicilio y número de cédula de identidad del organizador u organizadores o de su representante, en el caso de personas jurídicas, consignando también la denominación, naturaleza y domicilio de éstas;

b) Lugar, fecha, hora y duración prevista;

c) Objeto de la misma;

d) Itinerario proyectado, cuando se prevea la circulación por las vías públicas;

e) Medidas de seguridad previstas por los organizadores o que se soliciten de la autoridad gubernativa.

**Artículo 13°.** El Secretario Regional Presidencial o el Secretario Provincial Regional, en su caso, notificará a la municipalidad o municipalidades afectadas, de los datos contenidos en el escrito de comunicación, excepto cuando se trate de una convocatoria urgente de las previstas en el inciso final del artículo 11, a fin de que éste informe en un plazo de veinticuatro horas sobre las circunstancias del recorrido propuesto. En caso de no recibirse el informe en dicho plazo, el mismo se entenderá favorable. El informe se referirá a causas objetivas tales como el estado de los lugares donde pretenda realizarse, la concurrencia con otros actos, las condiciones de seguridad de los lugares con arreglo a la normativa vigente y otras análogas de índole técnico. En todo caso, el informe no tendrá carácter vinculante y deberá ser motivado.

**Artículo 14°.** Si el Secretario Regional Presidencial o el Secretario Provincial Regional, en su caso, considerase que existen razones graves y fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público, con peligro para personas, podrá prohibir la reunión o manifestación o, en su caso, proponer la modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario de la reunión o manifestación. La resolución deberá adoptarse en forma motivada y notificarse en el plazo máximo de setenta y dos horas desde la comunicación prevista en el artículo 11.

**Artículo 15°.** De no ser aceptada por los organizadores o promotores la prohibición u otras modificaciones propuestas, podrán interponer los recursos consagrados en el artículo 59 y 60 de la ley N°19.880, de bases de procedimientos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 61 y 62 del mismo cuerpo legal.

**ALEJANDRO NAVARRO BRAIN**

**SENADOR**

1. **Nogueira** Alcalá, Humberto. *Derechos fundamentales y garantías constitucionales*. Librotecnia. 2010. Tomo 2.Pág.525. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ídem. Pág. 526. [↑](#footnote-ref-2)
3. **Bustos** Bottai, Rodrigo. ¿Quién decide el tiempo de marchar? disponible en: https://www.lemondediplomatique.cl/article1737,1737.html [↑](#footnote-ref-3)
4. **Arroyo** Canessa, Lía. *El Derecho de Reunión en Chile*. Memoria para optar al grado de Licenciado en Derecho. Escuela de Derecho. Facultad de Derecho PUCV. [↑](#footnote-ref-4)
5. El uso de la expresión “pacíficamente” fue, a fin de cuentas, la única modificación que presentó la norma en relación a lo regulado en la Constitución de 1925 y su posterior modificación de 1971. [↑](#footnote-ref-5)
6. Biblioteca del Congreso Nacional. Historia de la ley, Artículo 19 n° 13, del Derecho de Reunión, p. 11, consultado en <https://www.leychile.cl/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/43566/1/HLArt19Nro13CPR.pdf>. Revisado en 19 de noviembre de 2016. [↑](#footnote-ref-6)
7. Ibídem. Nota 4. [↑](#footnote-ref-7)
8. **Silva** Bascuñán, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional*, volumen XIII (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1997), p. 22; **Nogueira** Alcalá, Humberto, *Derechos fundamentales y garantías constitucionales* (Santiago, Librotecnia, 2010), Tomo 2, p. 530; y **Cea** Egaña, José Luis, *Derecho constitucional chileno*, *Tomo II: derechos y deberes constitucionales* (Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2004), p. 398. [↑](#footnote-ref-8)
9. Corte IDG, Opinión consultiva 6/86 sobre la expresión “leyes” en el artículo 30 de la CADH, 9 de mayo de 1986, párrafo 22. [↑](#footnote-ref-9)