

OFICIO N° 77- 2022

**INFORME DE PROYECTO DE LEY QUE
“PROMUEVE Y REGULA EL EJERCICIO DEL
DERECHO DE REUNIÓN PACÍFICA EN
ESPACIOS PÚBLICOS”.**

Antecedente: Boletín N° 14.843-07

Santiago, catorce de abril de 2022.

Por Oficio N° 115/SEC/22, de 9 de marzo del actual, la presidenta del Senado, señora Ximena Rincón González, al tenor de lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, solicitó la opinión de la Corte Suprema respecto del proyecto de ley que “Promueve y regula el ejercicio del derecho de reunión pacífica en espacios públicos”, correspondiente al Boletín N° 14.843-07.

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión celebrada el 11 de abril del año en curso, presidida por don Juan Eduardo Fuentes Belmar, e integrada por los ministros señores Muñoz G., Brito, Silva G. y Blanco, señoras Chevesich y Muñoz S., señores Valderrama, Dahm y Prado, señora Vivanco, señor Silva C., señora Repetto, señor Llanos, señora Ravanales, señor Carroza, señora Letelier, señor Matus, señora Gajardo y señor Simpértigue, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

**A LA PRESIDENTA DEL SENADO.
SRA. XIMENA RINCÓN GONZÁLEZ.
VALPARAÍSO**

“Santiago, catorce de abril de dos mil veintidós.

Vistos y teniendo presente:



Primero: Que por oficio N° 115/SEC/22, de 9 de marzo del actual, suscrito por la Presidenta del Senado Sra. Ximena Rincón González, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 77 de la Constitución Política de la República, en relación con el artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, ha recabado la opinión de esta Corte Suprema en torno a un proyecto de ley que “Promueve y regula el ejercicio del derecho de reunión pacífica en espacios públicos”.

Segundo: Que la presente iniciativa pretende regular mediante una norma de rango legal, los mecanismos de comunicación previo de la reunión pública, por parte de los organizadores a la autoridad competente, tratando de evitar la afectación o el entorpecimiento significativo del desarrollo normal del resto de la comunidad.

Entre los antecedentes y fundamentos que justifican este proyecto de ley, se señala que la libertad que posee toda persona para reunirse con otras, de manera pacífica y sin armas, constituye un derecho esencial de la naturaleza humana, que ha sido reconocido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y a nivel constitucional por nuestro ordenamiento jurídico, como lo son el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 19 número 13 de la Constitución Política de la República, sin embargo, la regulación específica relativa al ejercicio del derecho a reunión pacífica se encuentra contenida en normas de carácter infra legal, que se refieren principalmente a las limitaciones y excepciones al ejercicio del derecho con objeto del cuidado del orden público, el decreto supremo N° 1086, de 1983, del Ministerio del Interior, de Reuniones Públicas; y el decreto supremo N° 1216, de 1984, del Ministerio del Interior.

Estas disposiciones han sido observadas por diversos organismos, tanto nacionales como internacionales, quienes han recomendado adecuar la normativa nacional a los estándares internacionales de derechos humanos tendiendo a eliminar obstáculos para el legítimo ejercicio del derecho a reunión, tales como la exigencia de autorización previa, sanciones penales asociadas a los organizadores o participantes de reuniones y, en general, la existencia de cualquier diferencia o discriminación que obstaculice o limite arbitrariamente el ejercicio de este derecho.

Tercero: Que el proyecto de ley consta de un estatuto permanente de 32 artículos, distribuidos en cinco Títulos, y de un estatuto transitorio de dos



artículos. El estatuto permanente se estructura en los siguientes Títulos: I) Disposiciones Generales; II) “De las reuniones públicas organizadas”; III) “De la disolución de reuniones públicas”; IV) “De las medidas para la prevención de la violencia, la seguridad de las personas y el control del orden público”; y V) que contiene disposiciones adecuatorias necesarias para la implementación de la nueva normativa.

En las Disposiciones Transitorias, se establece que la ley comenzará a regir a contar del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial del Reglamento al que alude el artículo 12, el cual deberá dictarse en el término de 3 meses desde la publicación de la presente ley en el Diario Oficial.

Cuarto: Que en su oficio el Senado señala que el mencionado proyecto contiene normas que dicen relación con la organización y atribuciones de los tribunales de justicia, sin hacer referencia a ninguna norma específica sobre la que deba pronunciarse esta Corte, en esos términos y en forma general, se puede señalar que el referido proyecto constituye un avance significativo en la regulación del derecho a reunión pacífica al corregir un aspecto cuestionado por los observadores internacionales, en relación al rango infralegal de la reglamentación que impone condiciones para el ejercicio del derecho en espacios públicos¹. Con esta la ley, se satisface el parámetro convencional previsto en el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos² y el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³.

Otra cosa positiva que otorga el proyecto es que crea un mecanismo de notificación o aviso que pesa sobre el organizador, cuya omisión no conduce a la ilicitud de la reunión, sino que a la imposición de una multa por los tribunales, lo que facilita el derecho en cuestión.

Quinto: Que en el artículo 10 del proyecto de ley se establecen tres supuestos de hecho de contravenciones a esta ley: a) cuando se omitiere la

¹ A saber, el decreto supremo N° 1086, de 1983, del Ministerio del Interior, de Reuniones Públicas; y el decreto supremo N° 1216, de 1984, del Ministerio del Interior.

² Convención Americana sobre Derechos Humanos. “*Artículo 15. Derecho de Reunión (...) Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones **previstas por la ley**, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás*” (el ennegrecido es nuestro).

³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. “*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*”. (el ennegrecido es nuestro).



comunicación de la reunión pública a la autoridad competente por parte de los organizadores; b) cuando se presente esta comunicación de manera extemporánea; y c) cuando se indicare un domicilio falso o inexistente.

“Artículo 10. De las contravenciones a la comunicación a la autoridad. El organizador u organizadora incurrirá en contravención al deber de presentar la comunicación a la autoridad en los siguientes casos y con las sanciones que a continuación se refieren:

- A) Cuando se omitiere la comunicación de que tratan los artículos anteriores, en cuyo caso se le aplicará una pena de multa de 1 a 1,5 unidades tributarias mensuales.*
- B) Cuando se presentare una comunicación extemporánea, en cuyo caso se le aplicará una pena de multa de 0,5 a 1 unidad tributaria mensual.*
- C) Cuando se indicare un domicilio falso o inexistente en la comunicación, en cuyo caso se le aplicará una pena de multa de 1 a 10 unidades tributarias mensuales.*

Con todo, las multas señaladas en inciso anterior solo procederán en aquellos casos en que, efectivamente, se hubiere llevado a cabo la reunión pública organizada.”

En casos calificados, por resolución fundada, el juez podrá imponer una multa de monto inferior a las señaladas en este artículo, atendidas las condiciones en que se cometió el hecho denunciado o la capacidad económica del organizador u organizadora.

Las multas contempladas en los incisos anteriores no estarán afectas a recargo legal alguno”.

Sexto: Que el artículo 11 del proyecto le otorga competencia a los Juzgados de Policía Local para conocer las denuncias por alguna de las conductas señaladas en el artículo 10, las que deberán ser realizadas por la autoridad competente (delegado presidencial provincial o regional).

“Artículo 11. De la denuncia de contravención. Las denuncias por alguna de las conductas señaladas en el artículo anterior deberán ser efectuadas y sustentadas por la autoridad competente ante el juez de Policía Local. Para estos efectos, será competente el juez de Policía Local del lugar en que dé inicio la reunión pública, salvo disposición legal en contrario.



Corresponderá a la autoridad competente individualizar y acreditar la calidad de organizador u organizadora de las personas denunciadas en el procedimiento respectivo.”

Séptimo: Que el artículo 32 del proyecto en lo que concierne a materias propia orgánicas de los tribunales, es una disposición adecuatoria, que introduce un nuevo artículo 14 bis al decreto N° 307, de 1978, del Ministerio de Justicia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 15.231, sobre organización y atribuciones de los Juzgados de Policía Local, del siguiente tenor:

“Artículo 14 bis. Los jueces de Policía Local que fueren abogados conocerán en única instancia de la aplicación de las multas establecidas en el artículo 10 de la Ley que promueve y regula el ejercicio del derecho de reunión pacífica en espacios públicos; si no fueren abogados, conocerán de la aplicación de estas multas en primera instancia. Si no hubiere juez de Policía Local en el lugar donde se desarrolló la reunión pública, el juez de letras que tenga competencia en dicho lugar conocerá del asunto, en única instancia, de conformidad a las reglas del procedimiento de mínima cuantía establecido en el Libro III del Código de Procedimiento Civil.”

Siendo que estos tribunales conocen de materias que podrían estimarse afines a las de reuniones en espacios públicos, como aquellas relativas a infracciones respecto del tránsito por calles, caminos y espacios públicos, parece ser beneficioso que sean los mismos quienes conozcan de estos asuntos.

Por otra parte, el artículo 32 del proyecto de ley, que introduce un nuevo artículo 14 bis a la ley 15.231, limita la impugnabilidad de la sentencia que aplique las multas del artículo 10, ya que dispone que cuando la dicte un juez de policía local que sea abogado, conocerá de esa causa en única instancia. Por lo demás, cabe recordar que en materia de policía local no procede recurso de casación, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley N° 18.287, por lo que, en definitiva, en contra de la sentencia definitiva que se pronuncie sobre la aplicación de multas en conformidad al artículo 10 del proyecto de ley en comento, sólo podría interponerse el recurso de queja en los términos del artículo 545 de Código Orgánico de Tribunales, dado que en contra de aquella no procederían recursos ordinarios ni extraordinarios, sobre este punto, cabe tener en consideración que la Corte Suprema ha planteado en



informes anteriores sobre proyectos de ley su opinión contraria a no otorgar o restringir el recurso de apelación; que el derecho al recurso es un elemento esencial de un proceso racional y justo, lo que en nuestro ordenamiento jurídico civil se alcanza a través de la segunda instancia; y que la prescindencia del principio de doble instancia afecta el derecho al debido proceso.

Por último, la parte final del referido artículo 14 bis nuevo, señala que en caso en que no hubiere juez de Policía Local en el lugar donde se desarrolló la reunión pública, conocerá del asunto el juez de letras que tenga competencia en dicho lugar, en única instancia, y en conformidad a las reglas del procedimiento de mínima cuantía establecido en el libro III del Código de Procedimiento Civil.

Octavo: Que el artículo 18 de la iniciativa estipula la reclamación de la resolución de la autoridad competente que restrinja una reunión pacífica bajo el siguiente tenor:

“Artículo 18. Reclamación de la restricción. En caso de restricción de la reunión pública, el organizador u organizadora podrá reclamar la resolución de la autoridad competente por medio de todas las acciones legales y constitucionales que procedan”.

El supuesto de hecho de procedencia de esta norma está en el artículo 17 del proyecto el cual se pone en el caso que la autoridad competente (delegados presidenciales provinciales y, excepcionalmente, los delegados presidenciales regionales, en caso de que una provincia no contare con el primero), restrinja, mediante resolución fundada, el ejercicio del derecho de reunión pacífica, impidiendo la realización de una reunión pública organizada, cuando su objeto o temática incite a la violencia física o moral.

Ahora bien, sobre cuál es o cuáles serían las acciones legales y constitucionales que proceden, cabe consignar que el artículo 20 de la Constitución Política de la República, que consagra la Acción de Protección, asegura expresamente el derecho consagrado en el artículo 19 N° 13 de la Carta Fundamental, de reunirse pacíficamente, sin previo aviso y sin armas. Por tanto, el artículo 18 del proyecto de ley no consagra ninguna acción especial nueva, sino que se remite a una acción constitucional ya reglada, que expresamente protege, entre otros derechos, el de reunión pacífica y sin armas.



Noveno: Que en síntesis el proyecto en estudio al estipular mediante ley la regulación del derecho a reunirse pacíficamente, constituye un importante avance en esta materia. Al mismo tiempo, que las hipótesis de restricción del derecho y el mecanismo que las hace operativas se encuentran ajustadas a la normativa convencional.

Por otro lado la decisión de entregar la competencia a los Juzgados de Policía Local para conocer de las infracciones a los deberes de comunicar a la autoridad la organización de reuniones públicas parece ser adecuada, en atención a la naturaleza y entidad del asunto. No obstante, pareciera que se podría perfeccionar la normativa propuesta, en relación a la impugnabilidad de la sentencia y desechando la posibilidad excepcional de que sean competentes los Juzgados de Letras en caso que no hubiera Juzgado de Policía Local en la comuna donde ocurriera la reunión. Asimismo, respecto de la limitación a la impugnabilidad de la sentencia que aplique multas, tal como se ha expuesto, esta Corte es contraria a no otorgar o restringir el recurso de apelación, pues el derecho a una segunda instancia es un elemento esencial de un proceso racional y justo.

En cuanto a la acción que pueda interponerse cuando se niega la autorización por la autoridad competente podría especificarse que la acción de protección del artículo 20 de la Constitución Política de la República, la cual protege expresamente el artículo 19 N° 13 de la Carta Fundamental, relativo al derecho a reunión pacífica, sin permiso previo y sin armas, es la herramienta legal que tienen la o los organizadores para recurrir ante los tribunales de justicia.

Finalmente quiero señalar que en opinión de este informante, el proyecto consultado, al no prever un impacto orgánico para el poder judicial ni requerir grandes adecuaciones informáticas, no se recomienda su seguimiento por parte de la Oficina de Estudios de esta Corte Suprema.

Por estas consideraciones y de conformidad con lo dispuesto en la norma constitucional citada, se acuerda informar en los términos antes expuestos el referido proyecto de ley.

Se previene que el Ministro señor Matus fue de parecer de indicar que no existe obligación constitucional de pedir permiso para la realización de manifestaciones pacíficas, lo que debiera ser considerado al momento de revisar el proyecto en estudio.



Ofíciese.

PL N° 8-2022.-“

Saluda atentamente a V.S.

