

Derecho de reunión y nueva constitución




Opinión Experta

Domingo A. Lovera Parmo
Profesor asociado Facultad de Derecho
Universidad Diego Portales

contexto+

Resumen

La presente minuta aborda el derecho de reunión y su reconocimiento constitucional. Se destina la primera parte (1) a explicar brevemente su relevancia en una democracia constitucional. Enseguida, (2) se analiza el reconocimiento que se contiene en el texto constitucional actualmente vigente. Allí se explicará (2.1) su origen y (2.2) la forma en que se ha entendido ese reconocimiento por la práctica constitucional chilena. Hecho ese análisis, (3) se pasarán a revisar los criterios preponderantes en el reconocimiento de este derecho a nivel regional, los que serán iluminados con los estándares del derecho internacional de los derechos humanos. Se reservan algunas sugerencias para el final (4). 

La importancia del derecho de reunión

El derecho de reunión es una de esas libertades que John Rawls ha denominado parte integral del catálogo de libertades más básicas que debe asegurar un régimen democrático (Rawls 1996: 334). ¿Por qué? Porque el derecho de reunión es considerado como una de las herramientas a través de las que la ciudadanía mantiene una presencia concertada de vigilancia activa sobre el gobierno (Pettit 2012: 219). De esta manera, a través del ejercicio público del derecho de reunión, ciudadanos y ciudadanas pueden unirse y aparecer en los espacios públicos a debatir los asuntos públicos y a proponer al Estado la consideración de asuntos que quizá, de otro modo, jamás se considerarían.

En este entendido, el derecho de reunión es profundamente democrático. Primero, porque permite que la ciudadanía pueda escrutar el desempeño de sus autoridades. Segundo, porque el mismo colabora a democratizar (es decir a hacer comunes) la discusión de los asuntos políticos, permitiendo, de paso, que sujetos que de otro

modo estarían llamados a la invisibilización puedan comparecer al espacio público. En ese sentido es profundamente igualador. Es lo que le ocurrió a los y las estudiantes en 2006: en términos puramente legales, las personas menores de 18 años no pueden votar en las elecciones populares ni pueden presentar candidaturas. ¿Cómo pudieron enarbolar sus reclamos de justicia relativos al sistema educacional chileno? A través del derecho de reunión que les permitió irrumpir en la agenda pública reclamando para sí el título a participar, también, de la vida democrática.

Por lo mismo es que, si bien el derecho de reunión es un derecho que se asegura a todas las personas, en el caso de los grupos socialmente desaventajados y maltratados por el proceso político resulta crucial. En efecto, para los grupos sociales que carecen del capital social, económico y cultural para acceder a los medios tradicionales de comunicación, el derecho de reunión se transforma en el único medio a mano para poder participar. Para ser ciudadanos y ciudadanas.¹

Artículo 19.- La Constitución asegura a todas las personas:

13º.- 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.

-
1. Debe anotarse que el derecho de reunión, una de las piedras angulares del denominado derecho a la protesta social, permite que las personas tomen parte no solo en el reclamo de políticas públicas – podríamos decir – ordinarias, sino que, también, para ayudar a contornear la comprensión de la propia constitución (Lovera 2013).

El reconocimiento constitucional en el texto constitucional de 1980



La historia de la disposición: un retroceso

Es importante mirar a la historia del establecimiento de la disposición actualmente vigente, en la medida que ella arroja luces sobre la forma (y en buena medida la práctica) que actualmente tiene el reconocimiento constitucional del derecho de reunión en Chile. La Constitución de 1925 reconocía el derecho de reunión en términos prácticamente idénticos a los del actual numeral 13 del artículo 19. Así, disponía en su artículo 10 n° 4:

Artículo 10.- La Constitución asegura a todos los habitantes de la República:

4°.- El derecho de reunirse sin permiso previo y sin armas. En las plazas, calles y demás lugares de uso público, las reuniones se rejerán por las disposiciones generales de policía.

Por entonces se sostuvo que la razón para sujetar el derecho a las disposiciones generales de policía, era dotar a la autoridad administrativa con la facultad para dar o no permiso al desarrollo de reuniones en lugares de uso público. No fue hasta 1970 que el denominado Estatuto de Garantías Constitucionales introdujo una enmienda al derecho, ordenando la regulación del derecho de reunión por medio de una ley. La opinión prácticamente unánime del constitucionalismo de la época era que la reforma había mejorado la libertad (Evans de la Cuadra 1973: 115-6). ¿Por qué? Dicho en términos breves, porque el derecho o la libertad constitucional queda más protegida cuando su regulación es sometida a la ley que a una decisión puramente administrativa. Quedó así:

Artículo 10.- Asimismo, la Constitución asegura a todos los habitantes de la República:

4º.- 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.

Este es el texto con el que la comisión designada por Pinochet comenzó a estudiar la redacción de la nueva cláusula en materia de derecho de reunión. Aunque esa comisión — contra la opinión de Jaime Guzmán — propuso al Consejo de Estado el mismo texto, es decir, sugirió reconocer el derecho de reunión solo sujeto a las regulaciones que una ley estableciera, el Consejo decidió volver

a la versión de 1925. O sea, decidió volver a una versión desmejorada del derecho de reunión cara a cara el Estatuto de Garantías Constitucionales que se le había intimado al Presidente Allende (Silva Bascuñán 2009: 316).

¿Qué se ha dicho en Chile sobre esta disposición?²

En materia de titularidad, se ha señalado que el actual art. 19 n° 13 del texto constitucional vigente garantiza el derecho de reunión a todas las personas, aunque se trata de una libertad de inevitable ejercicio colectivo. En efecto, se requieren al menos dos personas para que exista una reunión. En segundo lugar, se ha reconocido — ¿cómo podría ser de otro modo anotando el texto expreso? — que el derecho se garantiza “sin permiso previo”. Es decir, no es necesario solicitar autorización a la autoridad,³ aunque este sea el lenguaje a que se recurre coloquialmente (prensa, autoridades). Sin embargo, de ello no se sigue que el derecho no pueda sujetarse a regulaciones, como se advertirá enseguida. En tercer lugar, se ha enfatizado que el reconocimiento constitucional de este derecho establece ciertas condiciones para su ejercicio legítimo. El derecho debe ejercerse (i) pacíficamente y (ii) sin armas. Mientras existe un debate más extendido respecto a cuando una reunión se desarrolla de manera pacífica (¿un corte de tránsito es, sin más, una forma violenta de ejercicio?), existe un acuerdo en que la expresión “sin armas” debe entenderse a la luz de las disposiciones de la Ley 17.798 Sobre Control de Armas.

2. Esta sección está basada en Lovera (2020: 519-34)

3. Lovera (2015b).

Por último, se ha señalado que tratándose de las reuniones en lugares de uso público, es el mismo texto constitucional el que dispone expresamente la procedencia de regulaciones a su ejercicio. Como se señaló antes, su ejercicio deberá sujetarse a las disposiciones generales de policía. La doctrina ha entendido – en el que es, quizá, el aspecto más debatido respecto al derecho de reunión – que dicha expresión contenida en el inciso 2º del art. 19 nº 13 configura una excepción especialísima al régimen general de los derechos y libertades fundamentales constitucionales. ¿Por qué? Porque mientras la regla general es que todos los derechos y libertades (al no ser absolutos) pueden regularse por medio de una ley (Art. 19 Nº 26 del texto constitucional), en el caso del derecho de reunión se habilitaría la regulación por medio de disposiciones administrativas (=generales de policía). En palabras del TC:

Es principio general y básico del derecho constitucional chileno la “reserva legal” en la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales; esto es, toca al legislador, y sólo a él, disponer normas al respecto, sin más excepción que la referente al derecho de reunión en lugares de uso público, regido su ejercicio por disposiciones generales de policía (...) STC 239/1996.

En términos generales, se ha entendido que esas disposiciones generales de policía – como digo, ese régimen excepcional al que se sujeta al derecho de reunión – estarían materializadas en el Decreto Supremo N° 1.086 dictado por Augusto Pinochet en 1983 y vigente hasta hoy. Con todo, varias voces desde la doctrina han cuestionado la constitucionalidad de la medida. Algunas señalan que el DS N° 1.086 afecta la esencia del derecho de reunión – al sujetar su ejercicio a un verdadero régimen de autorizaciones, contra texto constitucional expreso –⁴. Otras que no debería aceptarse que un derecho fundamental constitucional sea regulado por medio de una norma reglamentaria en vez de una ley. Finalmente, se ha señalado que el decreto en cuestión adolece de un vicio de constitucionalidad al tratarse de una regulación “especial” o “específica” del derecho de reunión, mientras que lo que el texto constitucional dispone es que debe sujetarse a disposiciones “generales” (Lovera 2020).

4. He abordado la distancia entre lo que dispone el texto constitucional escrito y su práctica en Lovera (2015a).

El escenario comparado e internacional

De acuerdo a las estadísticas disponibles en constituteproject.org, de las 49 constituciones vigentes allí analizadas, 46 reconocen la libertad de reunión. Se trata, entonces, de una libertad constitucional básica ¿Existen características comunes que puedan extraerse de esos reconocimientos? De acuerdo a Ulrich Preuß, en su estudio constitucional comparado, el derecho de reunión importa sobre todo el derecho a reunirse sin permiso previo, sin perjuicio de los regímenes de comunicación que las regulaciones puedan establecer para que las autoridades puedan coordinar el respeto a otros intereses legítimos (como el libre tránsito). Estas regulaciones, que en el derecho comparado reciben el nombre de regulaciones sobre el lugar, tiempo y manera (LTM) de las reuniones públicas, deben ser neutrales desde el punto de vista de su contenido, deben estar contenidas en una ley y no deben inhibir las protestas espontáneas — las que también reciben protección constitucional — (Preuß 2012: 952).

En el caso de los países de la región, es posible identificar las siguientes notas distintivas de su reconocimiento constitucional.⁵ (i) Se reconoce el derecho de reunión sin permiso previo, con la sola excepción del art. 79 de la Constitución de Honduras y el confuso art. 26 inciso 2º de la Constitución de Costa Rica. (ii) Parte importante de los reconocimientos constitucionales de la región exigen que el derecho de reunión se ejerza de forma pacífica y sin armas. (iii) Varias de las constituciones examinadas incluyen los criterios constitucionales expuestos conforme a los que puede regularse el derecho de reunión, entre los que destacan el orden público, los derechos y libertades de terceras personas y la salubridad pública. (iv) En materia de regulaciones al derecho de reunión, prácticamente la unanimidad de los textos disponen que éstas no pueden imponerse sino en virtud de una ley. Las excepciones las presentan Chile y Panamá. De modo excepcional — es decir no se trata de un criterio extendido —, (v) algunas regulaciones constitucionales indican los fines que deben satisfacer las reuniones públicas. Así, el texto argentino se refiere al derecho de las personas de “asociarse con fines útiles”, mientras las constituciones de Bolivia y Panamá requieren que tenga “fines lícitos”. Finalmente, y también de modo excepcional, (vi) otros textos — como acontece con las constituciones de Brasil, Guatemala y Panamá — incluyen en sus regulaciones constitucionales el deber de dar aviso previo a las autoridades.

En el caso del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH), todos los instrumentos internacionales analizados⁶ (i) reconocen el derecho de reunión. Algunos de ellos se refieren al (ii) modo de ejercicio, especificando que las re-

-
5. Para estos efectos, fueron analizadas 19 constituciones: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela. En el anexo se acompaña un cuadro más detallado.
 6. Para lo que este trabajo consideró los siguientes instrumentos: Declaración Universal de DDHH, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Americana de DDHH (Pacto de San José), Convenio Europeo de DDHH, Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta de Banjul) y Carta Árabe de DDHH.

uniones deben ser pacíficas, mientras que otros anotan – como ocurre con el derecho comparado – (iii) las causales conforme a las que puede regularse el derecho. Al igual que en la mayoría de los países de la región – ya se anotó que solo Chile y Panamá ofrecen excepciones –, las regulaciones solo pueden establecerse (iv) por medio de una ley. Así, la Declaración Universal de Derechos Humanos ofrece el reconocimiento más conciso, al señalar en su art. 20 que “[t]oda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas”. En el caso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) encontramos todos los elementos indicados anteriormente, fórmula que es prácticamente replicada en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Así, el art. 21⁷ del PIDCP se dispone:

(i) Se reconoce el derecho de reunión (ii) pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la (iv) ley que (iii) 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.

De todos los instrumentos, solo la Convención Americana de DDHH (Pacto de San José) enfatiza la necesidad de que las reuniones se desarrollen sin armas (art. 15 del Pacto).

7. Los insertos entre paréntesis me pertenecen.

Conclusiones y recomendaciones

En términos generales, y mirando la adopción de una futura Nueva Constitución, puede concluirse que el reconocimiento democrático del derecho de reunión debe considerar:

(i) el establecimiento amplio de la titularidad a toda persona (puede anotarse como opuesto el restrictivo reconocimiento mexicano en el caso de lo que denomina “los asuntos políticos del país”);

(ii) el reconocimiento sin permiso previo (siendo innecesaria cualquier referencia al régimen de notificaciones, cuestión que cabe advertir no obstante estas menciones sean excepcionales);

(iii) la especificación de que solo estará sujeto a regulación legal (a diferencia de lo que ocurre hoy en Chile).

Se pueden encontrar ejemplos de este tipo de cláusulas en las constituciones más recientes de Ecuador (2008)⁸ y República Dominicana (2015).⁹ Otros aspectos puntuales merecen una pequeña explicación. Primero, no parece necesario – al menos no a estas alturas de la evolución del constitucionalismo – que se especifique que el derecho de reunión debe ejercerse pacíficamente y sin armas. ¿Existe algún derecho fundamental que pueda ejercerse de ese modo: violentamente y con armas? Si la respuesta es – como lo es – que no, entonces no se advierte la necesidad de

8. Art. 66 N° 13.- Se reconoce y garantizará a las personas: El derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria.

9. Art. 48.- Toda persona tiene el derecho de reunirse, sin permiso previo, con fines lícitos y pacíficos, de conformidad con la ley.

agregar esas condiciones de ejercicio al derecho de reunión, las que en la práctica solo han servido para alentar las restricciones indebidas (Lovera 2020: 528-9). En cualquier caso, el reconocimiento de los derechos debe enmarcarse en las otras disposiciones que de modo general pueden establecer la forma constitucional de ejercicio de los derechos, libertades e igualdades que una Constitución contiene. Hoy, por ej., el art. 20 del texto constitucional vigente que consagra la acción de protección de derechos y garantías fundamentales, establece que la cobertura constitucional depende de que se esté reclamando la afectación del “legítimo ejercicio” de un derecho — aunque este es un aspecto escasamente considerado a nivel doctrinario —.

En segundo lugar, el establecimiento de causales específicas conforme a las que se pueda regular el derecho depende, también, de una mirada de conjunto. En efecto, si el reconocimiento de derechos va acompañado de una cláusula general que establece las condiciones bajo las que procede la regulación legislativa de los mismos, entonces no parece necesario el establecimiento de causales específicas, a menos que se tratara de causales solo aplicables a ese derecho.¹⁰ Como hemos visto más arriba — y como puede apreciarse en el cuadro que se acompaña en el anexo —, las causales de regulación que se suelen acompañar al reconocimiento del derecho de reunión distan de ser específicas (es decir aplicables exclusivamente) al mismo.

10. La sección 1^a de la Carta Canadiense de Derechos y Libertades, por ejemplo, dispone — de modo general — que las libertades que ella reconoce solo podrán ser sujetas a límites razonables establecidos por medio de una ley y que puedan demostrarse que se encuentran plenamente justificados en una sociedad libre y democrática.



Referencias

Evans de la Cuadra, Enrique. 1973. Chile, hacia una Constitución contemporánea. Tres reformas constitucionales. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

Lovera, Domingo. 2013. “¿Tres son multitud? Constitucionalismo popular, cortes y protesta”, en Ana Alterio y Roberto Niembro (coords.), *Constitucionalismo popular en Latinoamérica México*, D.F.: Editorial Porrúa.

– 2015a. “Libertad de expresión, derecho de reunión y protesta en la Constitución”, en Jaime Basa et al. (eds.), *La Constitución Chilena. Una revisión crítica a su práctica política*. Santiago: Lom.

– 2015b. “Toma de colegios (y protestas)”, *Revista de Derecho (Coquimbo)*, Vol. 22(1).

– 2020. “Derecho de reunión”, en Pablo Contreras y Constanza Salgado (eds.), *Curso de Derechos Fundamentales: Derechos y libertades individuales*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Pettit, Philip. 2012. *On the People’s Terms: A republican theory and model of democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Preuß, Ulrich. 2012. “Associative Rights (The Rights to the Freedoms of Petition, Assembly, and Association)”, en Michel Rosenfeld y Andrés Sajó (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press.

Rawls, John. 1996. *Political Liberalism*. Nueva York: Columbia University Press.

Silva Bascuñán, Alejandro. 2009. “El derecho de reunión en la Constitución de 1980”, en Emilio Pfeffer y Luz Bulnes (eds.), *Temas Actuales de Derecho Constitucional: libro homenaje al profesor Mario Verdugo Marinkovic*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

Anexo

País	Reconocimiento normativo	Condiciones ejercicio	Regulación	Causales de restricción	Otros
Argentina	de asociarse con fines útiles				
Bolivia	A la libertad de reunión y asociación	con fines lícitos	conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio		
Brasil	Todos pueden reunirse pacíficamente (...) en espacios abiertos al público, sin necesidad de autorización	sin armas		siempre que no interfieran con otra reunión previamente pactada en el mismo espacio	sujeta a previo aviso a la autoridad competente
Colombia	Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse	pública y pacíficamente	Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho		
Costa Rica	Todos tienen derecho de reunirse	pacíficamente y sin armas, ya sea para negocios privados, o para discutir asuntos políticos y examinar la conducta pública de los funcionarios	Las que se celebren en sitios públicos serán reglamentadas por la ley		
Cuba	Los derechos de reunión, manifestación y asociación (...) se reconocen por el Estado siempre que se ejerzan con respeto al orden público y el acatamiento a las preceptivas establecidas en la ley	con fines lícitos y pacíficos	ley		
Ecuador	El derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria				

El Salvador	tienen derecho a asociarse libremente y a reunirse	pacíficamente y sin armas para cualquier objeto lícito.			
Guatemala	Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. Los derechos de reunión y de manifestación pública no pueden ser restringidos, disminuidos o coartados;		la ley los regulará con el único objeto de garantizar el orden público	orden público	Para el ejercicio de estos derechos bastará la previa notificación de los organizadores ante la autoridad competente
Honduras	Se garantizan las libertades de asociación y de reunión (...)sin necesidad de aviso o permiso especial	que no sean contrarias al orden público y a las buenas costumbres (...) pacíficamente y sin armas, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole		orden público	Las reuniones al aire libre y las de carácter político podrán ser sujetas a un régimen de permiso especial con el único fin de garantizar el orden público
México	No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse	pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país		No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee	

Nicaragua	Se reconoce el derecho de reunión (...) el ejercicio de este derecho no requiere permiso previo	pacífica	de conformidad con la ley		
Panamá	Los habitantes de la República tienen derecho a reunirse (...) Las manifestaciones o reuniones al aire libre no están sujetas a permiso	pacíficamente y sin armas para fines lícitos	La autoridad puede tomar medidas de policía para prevenir o reprimir abusos en el ejercicio de este derecho, cuando la forma en que se ejerza cause o pueda causar perturbación del tránsito, alteración del orden público o violación de los derechos de terceros		sólo se requiere para efectuarlas aviso previo a la autoridad administrativa local, con anticipación de veinticuatro horas
Paraguay	Las personas tienen derecho a reunirse y a manifestarse (...) sin necesidad de permiso, así como el derecho a no ser obligadas a participar de tales actos	pacíficamente, sin armas y con fines lícitos	La ley sólo podrá reglamentar su ejercicio en lugares de tránsito público, en horarios determinados,	preservando derechos de terceros y el orden público	
Perú	A reunirse (...). Las reuniones en locales privados o abiertos al público no requieren aviso previo	pacíficamente sin armas		por motivos probados de seguridad o de sanidad públicas	Las que se convocan en plazas y vías públicas exigen anuncio anticipado a la autoridad, la que puede prohibirlas solamente por motivos probados de seguridad o de sanidad públicas.
República Dominicana	Toda persona tiene el derecho de reunirse, sin permiso previo	con fines lícitos y pacíficos	de conformidad con la ley.		

Uruguay	Queda garantido el derecho de reunión	pacífica y sin armas	El ejercicio de este derecho no podrá ser desconocido por ninguna autoridad de la República sino en virtud de una ley	y solamente en cuanto se oponga a la salud, la seguridad y el orden públicos.	
Venezuela	Toda persona tiene el derecho de reunirse, pública o privadamente, sin permiso previo	con fines lícitos y sin armas.	Las reuniones en lugares públicos se regirán por la ley		

Fuente: elaboración propia

Frases

“La doctrina ha entendido – en el que es, quizá, el aspecto más debatido respecto al derecho de reunión – que dicha expresión contenida en el inciso 2º del art. 19 nº 13 configura una excepción especialísima al régimen general de los derechos y libertades fundamentales constitucionales.”

“De acuerdo a las estadísticas disponibles en constituteproject.org, de las 49 constituciones vigentes allí analizadas, 46 reconocen la libertad de reunión. Se trata, entonces, de una libertad constitucional básica”