

Santiago de Chile, 15 de enero de 2020

Honorables Diputadas y Diputados:

Tengo el agrado de dirigirme a ustedes en mi calidad de Representante Regional para América del Sur de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), en el marco del acuerdo de sede suscrito entre el gobierno de la República de Chile y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos del 23 de septiembre de 2009.

A través de la presente comunicación, me permito expresar la preocupación del ACNUDH por la serie de proyectos de ley enmarcados en la “agenda de seguridad”, los que se encuentran en proceso de discusión parlamentaria.

El ACNUDH reconoce la necesidad de adoptar estrategias y medidas de distinta índole para prevenir actos de violencia y saqueos. Sin embargo, la Oficina coincide con los diagnósticos que señalan que la respuesta a los movimientos sociales debe enfocarse principalmente en el diálogo, y que la utilización del derecho penal y estatutos penales excepcionales deben ser siempre la *ultima ratio*.

Si bien los robos, daños, incendios y saqueos son conductas ilegales y punibles conforme a la legislación nacional vigente, lo que ha dificultado la persecución penal de sus perpetradores no es la falta de tipos penales, de penas más altas o de agravantes de responsabilidad penal, sino la ineficacia de la policía de identificar y perseguir a estos autores de hechos ilícitos.

A su vez, algunas de las referidas iniciativas legislativas arriesgan perjudicar el ejercicio de una serie de derechos humanos, particularmente el derecho a la manifestación pacífica y los derechos que en este contexto convergen, como la libertad de reunión pacífica, la libertad de expresión, la participación en los asuntos públicos, entre otros.

En particular, preocupa el proyecto de ley Boletín No 13.090-25 que supone modificar el Código Penal para tipificar como delito la alteración de la paz pública mediante la ejecución de actos de violencia y agrava las penas aplicables. El artículo único número 1 de este proyecto, que agrega un nuevo artículo 268 septies al Código Penal, estipula que será sancionado el que “sin estar autorizado interrumpa completamente la libre circulación de personas o vehículos en la vía pública, mediante violencia o intimidación en las personas o **la instalación de obstáculos levantados en la misma con objetos diversos**”. Luego, el

proyecto sanciona con igual pena al que “sin mediar accidente o desperfecto mecánico, interpongan sus vehículos en la vía, en términos tales de hacer imposible la circulación de otros por ésta”.

Desde la perspectiva de los estándares internacionales, la formulación del artículo podría ser problemática por lo siguiente:

i. La posibilidad de sancionar penalmente la interrupción de la libre circulación de las personas “sin autorización” no hace más que ratificar que el ejercicio del derecho a la reunión pacífica en Chile opera bajo una lógica de autorización administrativa, tal como lo señaló el Relator especial de reunión pacífica y asociación en su informe sobre la visita oficial que realizó en Chile en 2015, quien caracterizó la situación como un régimen de autorización “de facto”:

*“El Relator Especial considera que este marco normativo es de facto un régimen de autorización que no solo contradice la Constitución de Chile sino que es incompatible con el derecho internacional y con las mejores prácticas que rigen la libertad de reunión pacífica. En lo esencial, la existencia de una autorización – incluso cuando se la denomina “notificación” – convierte el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica en un privilegio.” (A/HRC/32/36/Add.1, parr. 17)*

Por esta razón, el Relator Especial recomendó derogar el Decreto Supremo 1086/1983 vigente y reemplazarlo por una nueva ley que facilite y proteja el derecho a la reunión pacífica, esto es, garantizando que no se requiere autorización previa para celebrar una reunión pacífica y que reconozca la posibilidad de reuniones espontáneas. En este contexto, el reciente anuncio del Ejecutivo sobre la intención de legislar en este asunto puede ofrecer una oportunidad para el Estado de implementar la recomendación del Relator y, al mismo tiempo, la recomendación primera del **Informe sobre la Misión a Chile de la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos**<sup>1</sup> respecto a la necesidad de asegurar el ejercicio del derecho a la reunión pacífica, sin restricciones ni riesgos innecesarios y desproporcionados para sus derechos humanos.

Sin embargo, el texto del citado artículo del Boletín No 13.090-25 va en el sentido contrario.

ii. Según los mecanismos de protección de derechos humanos del sistema de Naciones Unidas, la mera obstrucción de circulación de las personas o vehículos no debe de ser

---

<sup>1</sup> « Informe sobre la Misión a Chile – 30 de octubre a 22 de noviembre de 2019 », ACNUDH (publicado en Ginebra, Suiza, el 13 de diciembre de 2019).

motivo para la dispersión de una protesta, ni tampoco para la criminalización de los participantes.

El Comité de Derechos Humanos, órgano encargado de supervigilar el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (del cual Chile es parte), en uso de su facultad de interpretación autorizada del sentido y alcance de los derechos contenidos en dicho Pacto, señaló en su propuesta de Observación General número 37 (2019) sobre el derecho a la reunión pacífica que:

*7. En muchos casos, las reuniones pacíficas no persiguen ideas u objetivos controvertidos y ocasionan poca o ninguna perturbación. Por ejemplo, el objetivo podría ser la conmemoración de un día nacional o celebrar el resultado de un acontecimiento deportivo. Sin embargo, en ocasiones, las reuniones pacíficas se usan con el fin de reivindicar ideas u objetivos que son de alguna manera contenciosos y su grado o índole pueden provocar, por ejemplo, perturbaciones en la circulación del tráfico y de los peatones o de la actividad económica. Puede que el fin sea tener tales consecuencias, sin poner necesariamente en tela de juicio la protección de la que dichas reuniones deberían gozar. Dichas reuniones deben gestionarse en el marco de los derechos humanos, en la medida en la que estos acontecimientos puedan crear riesgos de seguridad o de otra índole.*

*17. Una reunión "pacífica" se contrapone a una violenta (o que se considera violenta debido a la incitación a la violencia, a la intención de provocarla o porque la violencia sea inminente). Los términos "pacífica" y "no violenta" se utilizan, por lo tanto, indistintamente en este contexto. Por definición, el derecho a la reunión pacífica no se ejercerá de forma violenta. En este contexto, la "violencia" siempre entraña que los participantes hagan uso de fuerza física que pueda resultar en lesiones o fallecimiento o daños graves a la propiedad. La mera perturbación de la circulación del tráfico o de los peatones o de las actividades cotidianas no equivale a violencia.*

*96. Solo puede dispersarse una reunión en casos excepcionales. Por ejemplo, cuando una reunión deja de ser pacífica o si hay pruebas claras de una amenaza inminente de violencia grave, pero en todos los casos se deben seguir estrictamente las reglas sobre el uso de la fuerza. Cuando una reunión se mantiene pacífica, pero aun así ocasiona un alto nivel de perturbación como el bloqueo prolongado de la circulación, solo puede dispersarse como regla si las perturbaciones son "graves y sostenidas".*

En el mismo sentido, es de suma relevancia el Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones (A/HRC/31/66):

*32. Las reuniones son un uso tan legítimo del espacio público como las actividades comerciales o el tránsito de vehículos y peatones. Todo uso del espacio público requiere cierta medida de coordinación para proteger intereses distintos, pero hay muchas formas legítimas en que los ciudadanos pueden utilizar los espacios públicos. **Debe tolerarse cierto nivel de perturbación de la vida cotidiana a causa de las concentraciones, como la perturbación del tráfico y las molestias o incluso los perjuicios para las actividades comerciales, a fin de que no se prive al derecho de su esencia.***

*62. El derecho internacional solo permite disolver las reuniones pacíficas en casos excepcionales. Por ejemplo, una reunión pacífica que incite a la discriminación, la hostilidad o la violencia, en vulneración del artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, podría justificar la disolución si otras medidas menos intervencionistas y discriminatorias para gestionar la situación han resultado vanas. Análogamente, aunque **deben tolerarse las simples molestias para terceros o la perturbación temporal de la circulación de vehículos o peatones**, si una reunión impide el acceso a servicios básicos, por ejemplo, bloqueando la entrada al servicio de urgencias de un hospital, o altera de manera grave y sostenida el tráfico o la economía, por ejemplo obstruyendo una vía principal durante varios días, la dispersión podría estar justificada. El hecho de no notificar a las autoridades una reunión no justifica su disolución.*

Finalmente, en lo que respecta el problema de elementos violentos en las manifestaciones pacíficas, el citado Relator Especial se ha pronunciado de la siguiente forma:

*“Los elementos violentos deberían ser apartados de las protestas, y recibir un trato conforme con el estado de derecho. La persistente falta de aptitud para tratar apropiadamente a esas pocas personas violentas plantea serias dudas acerca del motivo por el que una fuerza de policía eficaz y bien formada parece incapaz de hacer frente a unas pocas personas violentas en las manifestaciones. Es evidente que la violencia persistente ejercida por unos pocos individuos está dañando la imagen y la eficacia de las protestas públicas. Apartar a estas personas violentas requiere conocimientos, formación y dedicación por parte de la policía.” (párr. 44)*

En rigor, estos ajustes operativos de la policía, que deberían ser implementados en primera instancia y que aún no se han llevado a cabo, son necesarios para asegurar mejor eficiencia en el objetivo legítimo de orden público de aislar los focos violentos de las manifestaciones.

En síntesis, los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos resaltan que (1) el derecho a la reunión pacífica no debe de estar regulado por un régimen de autorización, (2) la mera perturbación o interrupción temporal de la circulación de vehículos o peatones no equivale a un acto de violencia y que incluso debe tolerarse y (3) la solución del problema de elementos violentos en manifestaciones pacíficas se debe de buscar en la mejora de la capacidad de las policías de identificar y apartar los elementos violentos (y no en la criminalización de otras conductas).

En este contexto, permítanme, por favor, instarles a legislar teniendo en consideración el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado chileno en materia de derechos humanos para la plena vigencia de derechos humanos de todas las personas en el país y los estándares internacionales que regulan el derecho a la manifestación pacífica.

Finalmente, quisiera reiterar la disposición de la Oficina que represento para proporcionar asistencia técnica en materia de estándares internacionales sobre el derecho a la reunión pacífica; así como sobre el rol fundamental del Poder Legislativo en el goce pleno de los derechos humanos, y particularmente en el seguimiento a las recomendaciones del Informe de nuestra Oficina sobre Chile que son de competencia parlamentaria, entre otras materias de interés común.

Al ponerme a vuestra disposición, me valgo de la oportunidad para hacerles llegar las garantías de mi más alta y distinguida consideración.



Jan Jarab

Representante Regional para América del Sur  
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas  
para los Derechos Humanos

