

Protesta social en Chile

Minuta para consideración de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su visita *in loco*, Concepción, 30 de enero de 2020

I. Sobre Fundamental

CORPORACIÓN FUNDAMENTAL¹ es una corporación de interés público, sin fines de lucro, legalmente constituida en Chile y que tiene como objeto la protección y promoción de los Derechos Humanos consagrados por la Constitución, las leyes y los instrumentos internacionales vigentes en el país.

La materia objeto de la visita *in loco* que se realiza en nuestro país, situación de los derechos humanos en contexto de protesta social es de preocupación central para Corporación Fundamental, ya que las recomendaciones que pueda hacer esta Honorable Comisión son de vital importancia para resguardar la promoción, protección y ejercicio de los derechos de libertad de expresión y derecho de reunión en nuestro país.

A través de esta minuta entregamos antecedentes para la consideración de la Honorable Comisión y que esperamos puedan ser un aporte para el informe final que resulte de la visita.

II. Sobre el contexto de protesta social en Chile

Desde octubre de 2019 a la fecha, Chile ha visto a su ciudadanía volcarse a las calles en protesta contra diversas manifestaciones de la desigualdad que atraviesa transversalmente el acceso al ejercicio efectivo de los derechos humanos, especialmente los DESCAs.

Desde la primera mitad de la década del 2000 a la fecha, las protestas en Chile han ido en aumento en frecuencia y masividad, teniendo como eje principal la exigencia de DESCAs como la educación, la salud, la seguridad social y la protección del medio ambiente.

Esta situación se agudizó desde octubre de 2019, momento en que comenzaron en Chile las llamadas “evasiones masivas” por estudiantes secundarios (niños y niñas)

¹ Nuestro sitio web es <http://www.corporacionfundamental.cl/>

Contacto: Tania Busch V. , Presidenta tbusch@cfundamental.cl ; Roberto Cárcamo, Director de rcarcamo@cfundamental.cl ; Enza Alvarado, Directora ; ealvarado@cfundamental.cl ; Branislav Marelic , Director Ejecutivo bmarelic@cfundamental.cl

gatilladas por en protesta hacia el aumento del pasaje adulto en el transporte público, especialmente en el metro de Santiago. Durante una semana los estudiantes continuaron con este tipo de manifestaciones, adquiriendo cada vez mayor masividad, mientras que el Gobierno se rehusó a considerar la rebaja solicitada.

Ante la mala gestión y la falta de empatía, el descontento escaló fuera del movimiento estudiantil. No sólo los estudiantes comenzaron a manifestarse sino que la ciudadanía comenzó a manifestar el malestar social, político y económico por la desigualdad, a través de masivos cacerolazos en las calles de todos los grupos de la sociedad, provocando el estallido social más grande que ha tenido Chile desde el retorno a la democracia, en 1990.

Lo que comenzó por el aumento en \$30 de la tarifa del transporte público en Santiago, derivó en un intenso movimiento social de protesta en diversas ciudades de Chile, comenzando en Santiago y replicándose rápidamente en localidades de todo tamaño, por demandas nacionales como también por demandas locales. Ante la intensificación de las movilizaciones, el viernes 18 de octubre, el Gobierno decretó estado de emergencia —esto es, un estado de excepción constitucional— en el Gran Santiago, el que luego se extendió a varias regiones, incluyendo las ciudades más pobladas del país. Este Estado de Excepción continuó hasta el sábado 26 de octubre, con la restricción de la libertad de circulación y con la autorización para que efectivos de las Fuerzas Armadas cumplieran labores de orden público.

Desde ahí en adelante las protestas en Chile han continuado en las diversas ciudades del país, y aunque formalmente no hay estado de excepción, la respuesta del gobierno hacia la protesta social ha sido un uso desproporcionado e ilegítimo de la fuerza pública, de represión y criminalización.

III. Sobre la respuesta del Estado de Chile frente a la protesta social

El modo en que el Gobierno ha enfrentado la demanda de la ciudadanía por mejorar el acceso a DESCA denota que considera las manifestaciones públicas como una amenaza a la seguridad y no como el legítimo ejercicio de los derechos humanos de libertad de expresión y libertad de reunión, que garantiza tanto la Constitución chilena (artículos 19 número 12 y 13), como la Convención Americana de Derechos Humanos (artículos 13 y 15).

En este sentido como Corporación Fundamental, sin perjuicio de las afectaciones que otros derechos han sufrido desde octubre de 2019 a la fecha de esta visita *in loco*, queremos aportar los antecedentes sobre vulneración a la libertad de expresión y el derecho a reunión:

1. En cuanto a las limitaciones ilegítimas que ha sufrido la libertad de información

Desde Fundamental nos preocupa que se ha obstaculizado la labor de los periodistas para informar en contexto de protesta, como hemos hecho presente en las comunicaciones a la Relatoría de la Libertad de Expresión con fecha 20, 23 y 27 de octubre de 2019, que dan cuenta de los hechos ocurridos durante la vigencia del estado de emergencia, ya que dentro de este contexto, la noche del sábado 19 de octubre se decretó “toque de queda”, es decir, la prohibición a la población para circular por espacios públicos dentro de determinados horarios, el que fue renovado durante varios días. Las personas que eran encontradas en “toque de queda”, y no se encontraban justificadas, eran conducidas a un recinto policial hasta el término de la prohibición.

Así las cosas, consistiendo dicha medida en una restricción a la libertad ambulatoria, las personas que por sus labores o necesidades requerían movilizarse durante las horas de prohibición debían obtener de una unidad de Carabineros, a su discreción, un salvoconducto, es decir, una autorización escrita, cuyo otorgamiento resultó complejo y arbitrario, ya que no existían protocolos, procedimientos ni coordinación de como debían otorgarse estos instrumentos.. En dicho escenario, es que algunos periodistas que, requiriendo un salvoconducto para cumplir con su labor informativa en la calle, durante las horas de restricción, este les fue negado arbitrariamente; e inclusive se constató que un periodista que, portando y exhibiendo su salvoconducto, de todas formas, fue detenido por la autoridad policial. Lo mismo ocurrió con abogados y abogadas, tanto privados como públicos. En el caso de los abogados de instituciones públicas esto se fue solucionando con el paso de los días, al establecer coordinaciones institucionales, sin embargo, para abogados privados esto resultó muy complejo.

Específicamente en el caso de abogados privados, cabe señalar que la misma unidad policial que expedía el salvoconducto, era la unidad policial donde se iban a llevar las personas detenidas y que serían objeto de visitas por los mismos abogados privados, por lo tanto en la discrecionalidad, el incentivo era negar o dificultar la obtención del salvoconducto. Se necesita que ante situaciones de emergencia, existan criterios objetivos, conocidos y rigurosamente respetados para que comunicadores, abogados y otros profesionales puedan obtener autorización ante eventuales y ojalá excepcionales “toques de queda”.

Además de lo anteriormente señalado, tomamos noticia el día 26 de octubre, a través de la cuenta de Twitter del Sindicato de Prensa de Buenos Aires, de la retención de tres periodistas de nacionalidad argentina, los que fueron detenidos en el Aeropuerto de Santiago luego de que la Policía de Investigaciones les negara el ingreso al país, disponiendo la deportación inmediata de Nazareno Roviello, Andrés Masotto y Leandro Díaz del Campo. Según relató el periodista Nazareno Roviello, se les habría negado el ingreso al país y retenido en una habitación fundado en que cierto contenido de sus redes

sociales incitarían al odio, sin que se les diese mayor información sobre los hechos o las normas que justificaría el actuar de la policía. En este caso, además de afectarse la libertad ambulatoria de estos tres profesionales, se ha vulnerado el derecho a expresar informaciones y opiniones, así como el derecho de la población de acceder a información. El Instituto Nacional de Derechos Humanos concurreó y logró a través de un diálogo con la autoridad policial, el ingreso al país de los profesionales, sin embargo, de no mediar su participación, hubiesen sido deportados.

Sumado a anteriormente expuesto, es que han existido una serie de situaciones en las que se ha atentado contra la integridad física de diferentes periodistas, fotógrafos y camarógrafos en el contexto de las diversas manifestaciones que han ocurrido desde octubre a la fecha, así, sólo a modo de ejemplo se puede indicar la agresión física sufrida por un fotógrafo de 62 años, quien se encargaba de documentar diversas manifestaciones en Santiago, el cual, al retornar a su hogar, luego de asistir a una de ellas, fue agredido por Carabineros, quienes le arrancaron su cámara, le propinaron bastonazos en los glúteos y le quebraron un dedo²; también se puede dar cuenta del caso de un camarógrafo herido con un perdigón en el ojo producto del actuar de Carabineros mientras registraba un saqueo en la comuna de Chiguayante³; ahora bien, más recientemente, nos encontramos con la agresión sufrida por una periodista en la comuna de Antofagasta el día 8 de enero del presente año, quien también fue herida con un perdigón disparado por funcionarios de las fuerzas especiales de Carabineros, mientras ella daba cuenta de ciertos incidentes que ocurrían en dicha localidad⁴.

Lo anterior demuestra que las policías chilenas, tanto Carabineros de Chile como la Policía de Investigaciones (PDI) carecen de una cultura institucional y/o formación que les permita comprender la obligación de respeto y promoción de la libertad de expresión que sobre ellos pesa como órganos del Estado. Obligación de rango constitucional como convencional.

2. En cuanto al régimen de autorización previa al que se sujeta el ejercicio del derecho de reunión en lugares públicos

El ejercicio del derecho a reunión de en lugares públicos se encuentra regulado en el [Decreto Supremo 1086 del Ministerio de Interior del año 1983](#). Este fue dictado en plena dictadura militar, y no ha sido modificado hasta la actualidad durante los gobiernos democráticos.

Este decreto establece de facto un régimen de autorización previa para el ejercicio del derecho de reunión, puesto que exige que *"los organizadores de toda reunión o*

² [INDH presenta querrela tras agresión a fotógrafo](#)

³ [Camarógrafo de Meganoticias recibe disparo de perdigón en el ojo](#)

⁴ [Periodista de Cooperativa fue herida con perdigones por Carabineros en Antofagasta](#)

manifestación pública deben dar aviso con dos días hábiles de anticipación, a lo menos, al Intendente o Gobernador respectivo” y estableciendo que “El aviso indicado deberá ser por escrito y firmado por los organizadores de la reunión, con indicación de su domicilio, profesión y número de su cédula de identidad. Deberá expresar quiénes organizan dicha reunión, qué objeto tiene, dónde se iniciará, cuál será su recorrido, donde se hará uso de la palabra, qué oradores lo harán y dónde se disolverá la manifestación” . Este decreto autoriza a que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública pueden impedir o disolver cualquier manifestación que no haya sido avisada dentro del plazo fijado y con los requisitos señalados.

El Decreto señalado es contrario a la Convención Americana de Derechos Humanos tanto por transgredir el derecho a la libertad de reunión por establecer en los hechos un régimen de autorización previa que importa una vulneración al contenido esencial de la libertad de reunión, como asimismo, por limitarse el derecho por una norma jurídica de rango infralegal.

La inconventionalidad de este decreto ha sido advertida por la Honorable Comisión a lo menos desde el año 2011, ya que se expuso en la audiencia pública “Derechos humanos y manifestaciones públicas en Chile” ante la CIDH en su 143° período de sesiones, y desde entonces se han recibido recomendaciones tanto desde el Sistema Interamericano como del Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos en relación con este decreto, recomendándole al Estado su derogación.⁵

Como Corporación Fundamental estamos preocupados ya que la situación de protesta social ha llevado a que el Gobierno a anunciar que presentará un proyecto de ley para regular el derecho a reunión⁶, señalando precisamente que es en cumplimiento con las recomendaciones de organismos internacionales. El proyecto de ley todavía no se conoce, y el Gobierno anunció que estaría presentado durante el primer semestre del presente año.

No obstante, pese a que parece una buena noticia, en el contexto actual de iniciativas legislativas que más adelante en este documento se explican, y declaraciones como la de la Presidenta de uno de los partidos de Gobierno que ha señalado expresamente que en esta nueva regulación legal el ejercicio del derecho a reunión *“tiene que quedar expresamente establecido que tiene que ser autorizado, sobre todo si ocupa calzadas o si perturba el derecho de los demás al libre tránsito. Tiene que tener algún tipo de autorización”*⁷ importan una amenaza de una restricción todavía mayor que la actual en la regulación del DS 1086.

⁵ CIDH-Relatoría Especial sobre la libertad de expresión. Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en Chile 2016, párr. 163, 164 y 167.

⁶ https://www.cnnchile.com/pais/ministerio-de-justicia-anunciar-proyecto-ley-regular-derecho-a-reunion_20200112/

⁷ <https://radio.uchile.cl/2020/01/13/jacqueline-van-rysselberghe-y-regular-el-derecho-a-reunion-ningun-sector-debiese-estar-en-contra/>

En este específico contexto, la presentación de dicho proyecto legal, si bien puede subsanar el problema del rango infralegal de la regulación del ejercicio del derecho de reunión en lugares públicos, puede significar regresividad sometiéndolo al derecho a un régimen de autorización previa todavía peor del actual, en otras palabras, el requisito de legalidad para regular la libertad de reunión está cumplido, pero el contenido puede ser una regresión total, que puede negar el derecho en los hechos, por lo que debe existir un amplio debate y cuidado en la tramitación de este proyecto.

3. En cuanto a la agenda legislativa impulsada por el Gobierno en torno al ejercicio del derecho a la protesta

Desde el inicio de las manifestaciones del denominado “Estallido social” hasta ahora, la visión que ha demostrado tener el Estado de Chile sobre el ejercicio del derecho a la protesta ha sido de verla como una expresión ilegítima que debe ser reprimida y no una mirada del legítimo ejercicio de un derecho fundamental.

Esto coincide con la forma en que previo al 18 de octubre de 2019 se enfrentaba las manifestaciones sociales y que se vino a endurecer luego del estallido social, considerándose al orden público y el respeto de los derechos humanos como cuestiones en oposición y no como complementarios. En este sentido, el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera ha enviado proyectos de ley al Congreso que resultan una amenaza para el derecho de reunión y la libertad de expresión, especialmente por su efecto disuasivo que puede convertirse en una restricción indirecta, desproporcionada y por tanto ilícita, de ambas libertades.

Es importante tener presente que ya en forma previa al estallido social profesores de derecho constitucional de Chile ya han advertido que el uso de los tipos penales actualmente vigentes importan una amenaza al derecho a la protesta.

Domingo Hernández Emparanza, hasta hace unas semanas ministro del Tribunal Constitucional, señala que aunque la protesta social es un derecho fundamental, *“los gobiernos que enfrentan las protestas se ven impulsados a utilizar la herramienta penal como mecanismo de control social”* señalando que para ello tienen dos opciones: a) Efectuar el “rastrillaje” o relectura de las normas penales vigentes, para tratar de captar los casos de protesta social y b) Crear, vía legislativa, una nueva figura penal “antiprotesta”. Sostiene que ambas vías lesionan principios como el de ofensividad; subsidiariedad penal o última ratio del derecho penal; legalidad y/o tipicidad; antijuridicidad material; culpabilidad y proporcionalidad. Y que *“en el caso chileno se utilizan las figuras de desórdenes públicos de los artículos 269 y 495, numeral 1 del Código Penal. Se critica la indefinición de la conducta y*

su colisión anuario de derecho constitucional latinoamericano 357 con el legítimo derecho de protesta, así como la discrecionalidad en su aplicación, sea como delito o falta.”⁸

Esta situación se verá agravada de aprobarse los proyectos de ley⁹ impulsados por el Gobierno, que se reseñan a continuación:

- (1) Ley 21.208 vigente desde hoy 30 de enero que [“Modifica el Código Penal para tipificar acciones que atenten contra la libertad de circulación de las personas en la vía pública a través de medios violentos e intimidatorios, y fija las penas aplicables al saqueo en las circunstancias que indica”](#) que penaliza, entre otras conductas, la sola interrupción del tránsito vehicular indicando *“Idéntica pena se impondrá a los que, sin mediar accidente o desperfecto mecánico, interpusieren sus vehículos en la vía, en términos tales de hacer imposible la circulación de otros por esta.”*
- (2) Proyecto de ley que tipifica el delito de participación en manifestaciones o actos públicos ocultando la identidad mediante capucha, embozo, pasamontaña u otro medio semejante. Boletín 13048-07 que indica: Agréguese al artículo 269° del Código Penal, el siguiente inciso segundo nuevo: *“En la misma pena incurrirán quienes participen en alguna manifestación o acto público, ya sea que se trate de un acto autorizado o no por la autoridad competente, si lo hace embozado, encapuchado u ocultando expresamente su identidad.”*
- (3) Proyecto de reforma constitucional que regula estado de alerta para prevenir daños a infraestructura crítica. Boletín N° 13.086-07. Este permitirá entregar a las Fuerzas Armadas la protección de bienes privados o públicos calificados como infraestructura crítica.
- (4) Proyecto de ley que modifica el Código Penal para agravar las penas aplicables a los delitos contra el orden y la seguridad públicos cometidos por particulares, tales como saqueo, incendio y otros estragos, perpetrados en el contexto de manifestaciones públicas o en estados de excepción constitucional. Boletín N° 13049-25. Incorpora un nuevo inciso tercero en el artículo 269 del Código Penal de conformidad al siguiente texto: *“Sin perjuicio de lo establecido en los incisos anteriores, el responsable de actos que atenten contra el orden público tales como saqueos a locales comerciales, incendio u otros daños a la infraestructura pública y privada perpetrados en el contexto de manifestaciones públicas o en estados de excepción constitucional, será sancionado con*

⁸ Hernández Emparanza, Domingo (2014): “Parámetros sobre el derecho a la protesta social y garantías constitucionales. El caso chileno” en Anuario de derecho constitucional latinoamericano año XX, Bogotá, , pp. 343-358.

⁹ Para revisar el estado de los proyectos legislativos, se sugiere ingresar al siguiente sitio, buscando con el número de boletín el proyecto referido https://www.camara.cl/pley/pley_buscador.aspx?prmBuscar=

la pena de presidio mayor en su grado medio a máximo y la inhabilitación por 15 años para el ejercicio de derechos políticos”

Si bien cada uno de los proyectos presentados puede ser individualmente discutido en su mérito, su impulso en conjunto por parte del Gobierno importa una evidente mirada de penalización de la protesta social, y no de su garantía, de acuerdo a las obligaciones que emanan de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

IV. Sobre la amenaza de regresividad en cuanto a los estándares de protección de la protesta social, libertad de expresión y ejercicio del derecho a reunión en Chile

Los antecedentes aportados en los párrafos anteriores demuestran que estamos en un contexto de amenaza para el ejercicio del derecho a la protesta y de la regulación del derecho a reunión en lugares públicos.

Las agendas legislativas impulsadas, el actuar de las policías frente a la protesta que han implicado la afectación grave de la integridad física de cientos de personas, que como ya conoce la Honorable Comisión se han visto mutiladas, y las pérdidas de vidas ocurridas incluso durante la visita *in loco*¹⁰, y el respaldo que el Gobierno ha prestado al actuar de Carabineros, incluso el mismo día en que durante la visita de la Honorable Comisión, y a horas de haber muerto una persona¹¹, demuestran que la respuesta del Estado de Chile al ejercicio del derecho de reunión es de criminalización.

Como Corporación Fundamental vemos como una amenaza cierta la regresión en los estándares de protección de los derechos de libertad de expresión y libertad de reunión que el Estado de Chile se encuentra obligado a respetar y promover, tanto por su propia Constitución, como por las obligaciones internacionales en materia de Derechos Humanos suscritas por nuestro país, y en especial, por la Convención Americana de Derechos Humanos.

Se deja presente que Corporación Fundamental ha enviado permanentemente comunicaciones a Comisión Interamericana de Derecho Humanos, y a su Relatoría de Libertad de Expresión sobre situaciones individuales de preocupación, que complementan

¹⁰ Con fecha 28 de enero de 2020, en las cercanías del estadio Monumental, al término de un partido de fútbol de primera división entre los equipos Colo-Colo y Palestino se generaron desórdenes entre ambas hinchadas, momento en el cual un camión de Carabineros de Chile que transportaba caballos pasó por el lugar y arrolló a un hincha de Colo Colo de 37 años, identificado como Jorge Mora Herrera, quien murió en el Hospital de La Florida por la gravedad de sus heridas. El vehículo, en tanto, siguió en marcha, sin prestar auxilio al hombre herido. [Muere hombre que fue atropellado por camión de Carabineros en cercanías del Estadio Monumental](#)

¹¹ <https://los40.cl/2020/sebastian-pinera-felicito-a-carabineros-en-marco-de-la-inauguracion-de-enade-40597.html>



esta reflexión general sobre la situación en Chile, desde el punto de vista de la Libertad de Expresión y Libertad de Reunión.