

**EN LO PRINCIPAL:** FORMULA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL A INTENDENTE QUE INDICA; **EN EL PRIMER OTROSÍ:** ACOMPAÑA DOCUMENTOS; **EN EL SEGUNDO OTROSÍ:** SE INVITE A DECLARAR A PERSONAS QUE INDICA; **EN EL TERCER OTROSÍ:** SE TENGA PRESENTE; **EN EL CUARTO OTROSÍ:** SE TENGA PRESENTE.

## **HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS**

Los H. Diputados que suscriben, Karol Cariola Oliva, Claudia Mix Jiménez, Catalina Pérez Salinas, Gael Yeomans Aray, Gabriel Ascencio Mansilla, Ricardo Celis Araya, Tomás Hirsch Goldschmidt, Amaro Labra Sepúlveda, Manuel Monsalve Benavides y Luis Rocafull López, domiciliados en Avenida Pedro Montt s/n, el Edificio Congreso Nacional de Chile, comuna de Valparaíso, a la H Cámara de Diputados respetuosamente decimos:

Que de conformidad con lo prescrito en el **artículo 52 N°2 letra e)** de la Constitución y el *inciso final* de la vigésimo octava disposición transitoria, en relación al artículo 37 y siguientes de la Ley N°18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, y los arts. 329 y siguientes del Reglamento de la Cámara de Diputados, venimos en deducir acusación constitucional en contra del Intendente de la Región Metropolitana señor **FELIPE GUEVARA STEPHENS**, en adelante, el intendente, por haber infringido la Constitución Política de la República en sus artículos 6 y 7, los artículos 19 N°12 inciso primero y 13, ambos en relación con el inciso segundo del art. 5°, entre las normas constitucionales infringidas.

### **PRIMERA PARTE: SOBRE LOS PRESUPUESTOS DE PROCEDENCIA DE LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL.**

#### **I. LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL**

La acusación constitucional se encuentra establecida en el artículo 52 N° 2 de nuestra Constitución Política y en el art 53 N° 1, dentro de las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados y del Senado respectivamente. Así, corresponde a la Cámara declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de determinadas autoridades. Por otra parte, corresponde al Senado conocer de las acusaciones que la Cámara de Diputados entable con arreglo a lo anteriormente dicho.

Es un principio claramente asentado ya el que todo órgano público que actúe fuera del ámbito legal autorizado, debe ser responsable. Esto resulta claro además a la luz del artículo 6° de nuestra Constitución Política de la República, el cual establece que los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y más adelante preceptúa que la infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley. En este mismo sentido se ha señalado que “es un principio fundamental del gobierno representativo, que toda persona que ejerce una función pública es responsable del mal uso que haga de las facultades que la ley pone en sus manos”<sup>1</sup>. Como expresa Rafael Bielsa “En un Estado en que rige una Constitución que establece un gobierno representativo y republicano, todos los que ejercen funciones públicas responden de sus actos realizados en ellas, es decir, responden de las extralimitaciones de su mandato, no en el sentido del derecho civil, sino del derecho público”.

Los órganos del Estado se encuentran sometidos a un estricto control, desarrollado por varios sujetos. Existe, en primer término, un control administrativo, ejercido por la propia Administración sobre sí, ya sea a través de sus propios órganos (como contralorías internas, departamentos de control, fiscalías) o a través de la Contraloría General de la República. Por otra parte, existe un control jurisdiccional,

---

<sup>1</sup> Estévez Gazmuri, Carlos, *Elementos de Derecho Constitucional chileno*, Editorial Nascimento, Santiago, 1949: p. 197.

constituido por el control que ejercen los Tribunales de Justicia sobre los actos de la Administración del Estado. Y finalmente, existe un tercer control, proveniente de otro Poder del Estado, el Poder Legislativo, y al cual se le ha denominado por algunos, control político.

El instituto “es de factura anglosajona en su origen remoto en el Reino Unido, en que tiene claramente un cuño penal, y con un cuño más político el instituto engarza directamente con la tradición norteamericana, y por ello autores del país del norte (J. Story, Von Holdt) señalan que el propósito del *juicio político* no es el castigo del funcionario recalcitrante, sino la *protección de los intereses públicos contra el peligro u ofensa por el abuso del poder oficial, descuido del deber o conducta incompatible con la dignidad del cargo*”<sup>2</sup>.

Se trata de un proceso constitucional complejo de naturaleza jurídico-política, distinta de las responsabilidades de derecho común, seguida ante el parlamento, “que hace efectiva el principio de responsabilidad constitucional de servidores públicos (Presidente de la República, ministros de Estado, magistrados de los tribunales superiores de justicia, Contralor General de la República, generales o almirantes de las instituciones de la defensa, intendentes y (gobernadores), responsabilidad usualmente de naturaleza penal o administrativa, aunque no encuadrable o reducible a los tipos específicos de responsabilidad penal o administrativa según la tradición norteamericana (Black)”<sup>3</sup>.

## **II. RESPONSABILIDAD DE LOS INTENDENTES.**

El Artículo 52, al señalar las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados señala que:

---

<sup>2</sup>Zuñiga Urbina, Francisco. “Acusación Constitucional: La cuestión previa como control político de constitucionalidad”. *En Revista de Derecho Público*, volumen 75, 2º semestre, 2011, Departamento de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad de Chile: pp. 113-128.

<sup>3</sup> Zuñiga Urbina, ob. cit. p. 114.

“Artículo 52.- Son atribuciones exclusivas de la **Cámara de Diputados**:

2) Declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de las siguientes personas:

e) De los delegados presidenciales regionales, delegados presidenciales provinciales y de la autoridad que ejerza el Gobierno en los territorios especiales a que se refiere el artículo 126 bis, **por infracción de la Constitución** y por los delitos de traición, sedición, malversación de fondos públicos y concusión.”

El inciso final de la disposición VIGÉSIMO OCTAVA transitoria, dispone que:

**“...Mientras no asuman los primeros gobernadores regionales electos, a los cargos de intendentes y gobernadores les serán aplicables las disposiciones constitucionales vigentes previas a la publicación de la presente reforma constitucional.”**

En este sentido, la norma vigente previa a la publicación de la referida norma constitucional reformada y aplicable de acuerdo a la disposición transitoria citada corresponde a la norma del artículo 52 antes citada.

De lo anterior se sigue que los Intendentes pueden ser acusados constitucionalmente, mientras se encuentren en funciones y dentro de los tres meses siguientes a la expiración en el cargo. La declaración de haber lugar a la acusación requiere, por su parte, del voto de la mayoría de los diputados presentes. En consecuencia, los Intendentes en cuanto *funcionarios públicos* son plenamente responsable por las faltas que cometan en el ejercicio de su cargo. En doctrina, el profesor ZUÑIGA URBINA ha sostenido: “...puede intentarse configurar la *infracción de la*

*Constitución*, a partir del citado artículo 101 de la Carta, lo que exige precisar los contenidos de esta norma constitucional de organización. De conformidad al artículo 101 de la Constitución, el Intendente preside el Consejo Regional y le corresponde la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región. Dicho precepto agrega que la ley debe determinar la forma en que el Intendente ejercerá estas facultades”, luego señala que “...se pueden encuadrar en el ilícito *infracción de la Constitución*, las infracciones atribuibles a intendentes y gobernadores a normas iusfundamentales de conducta relativas a derechos fundamentales, ya que este tipo de preceptos fijan normas de competencia prohibitiva o negativa al imponer límites u orientaciones al poder estatal. Ciertamente, como antes se anotó, en este ámbito puede ser notoria la superposición de la acusación en juicio político a los recursos o acciones de amparo de derechos fundamentales (v.gr. recurso de protección o amparo económico) o acciones contencioso administrativas (v.gr. reclamo de ilegalidad), en suma, superposición de garantías de un Estado de Derecho. Tal superposición es inevitable y no es atendible negar la tutela judicial extraordinaria ante actos de infracción de normas de conducta que consagren derechos subjetivos públicos o derechos fundamentales, que tienen en el proceso de amparo (recurso de protección) su garantía jurídica usual por tribunales superiores de justicia”<sup>4</sup>.

En el ámbito de la historia de las acusaciones constitucionales llevadas a cabo bajo las Constituciones de 1925 y 1980 durante el siglo XX, cuyo sujeto acusado ha sido un Gobernador o Intendente, cabe tener presente que si bien estas no han sido frecuentes, resulta pertinente,

---

<sup>4</sup> Zuñiga Urbina, Francisco. “Responsabilidad Constitucional de Intendentes y Gobernadores en la acusación en juicio político”, *En Revista de Derecho*. Ponencia al Primer encuentro nacional de profesores de derecho público”, Universidad de Chile, **Octubre 2002**. También publicado en *Revista de Derecho Público*, volumen N°65, 2003: págs. 199-216. doi:10.5354/0719-5249.2016.42485

destacar las siguientes: “a) acusación contra Gobernador de Osorno, de 31 de octubre de 1934, don Rodolfo Parragué, rechazada; b) acusación contra Intendente de Concepción, don Vladimir Lenin Chávez Rodríguez, de 5 de septiembre de 1972, acogida por la Cámara y rechazada por falta de quórum por el Senado; c)acusación contra Intendente de Bío-Bío, don Federico Wolff Álvarez, de 4 de octubre de 1972, acogida; d) acusación contra Intendente de Santiago, don Alfredo Joignant Muñoz, de 13 de octubre de 1972, acogida; e) acusación contra Intendente de Santiago, don Jaime Faivovich Waissblut, de 3 de abril de 1973, acogida; f) acusación contra Intendente de Santiago, don Francisco Reyes Álvarez, de 26 de junio de 1973, acogida por la Cámara; g) acusación contra Intendente de Ñuble, don Luis Quezada Fernández, de 26 de julio de 1973, acogida, y h) acusación contra Intendente de Valparaíso, don Carlos González Márquez, de 25 de mayo de 1973, acogida; i) acusación contra Intendente de Concepción, señor Fernando Álvarez Castillo, de 28 de agosto de 1973, desestimada<sup>7</sup>. Los mencionados anales del Congreso Nacional, permiten recoger como precedente parlamentario que los intendentes acusados constitucionalmente en el período 1972-1973 en especial, lo fueron por infringir la regla o norma de competencia que atribuye la potestad jurisdiccional a los tribunales de la nación y **también la infracción de los derechos fundamentales de reunión, libertad de expresión**, libertad personal e inviolabilidad del hogar, igualdad ante la ley y su reglamentación. En consecuencia, al tenor de los precedentes parlamentarios la acusación constitucional debe fundarse en un ilícito que sea fuente de responsabilidad constitucional y de naturaleza penal de intendentes y gobernadores, en que las conductas que configuran el ilícito deben resultar imputables de modo directo y personal a quien sirve el cargo o magistratura acusable como, por ejemplo, **son infracciones de la Constitución ordenar allanamientos o impedir reuniones públicas legítimas**”<sup>5</sup>. Luego de la dictadura, podemos mencionar la acusación contra el Intendente de la Región Metropolitana, don Marcelo Trivelli

---

<sup>5</sup> Zuñiga Urbina, Francisco. “Responsabilidad Constitucional de Intendentes...Ob. cit.

Oyarzún, fue acusado constitucionalmente por infringir la Constitución, ya que en cuanto Presidente de la Comisión Regional del Medio Ambiente habría vulnerado el art. 101 y art. 6o y 7o de la Constitución, más preceptos de la Ley N° 19.175 y N° 19.300. La H. Cámara de Diputados, con fecha 10 de julio de 2002, acogió la cuestión previa planteada por la defensa, estimando en líneas gruesas que la acusación no reunía requisitos mínimos, entre otras razones por no haberse acreditado prima facie el ilícito constitucional y estar dirigido el libelo contra una autoridad no pasible de acusación: el Presidente de la COREMA.

En nuestro medio, “el gobierno interior de la región reside en el Intendente y la administración superior de la región, en el Gobierno Regional. “El Intendente es un órgano “bifronte”, es un *funcionario de exclusiva confianza* del Presidente de la República, y representante natural e inmediato de éste en el territorio de su jurisdicción y al mismo tiempo es el órgano ejecutivo del Gobierno Regional (art. 100 C.P.R. y art. 1° Ley No 19.175). Asimismo, el Gobernador tiene a su cargo la gobernación, “órgano territorialmente desconcentrado del Intendente”, y es un funcionario nombrado y removido libremente por el Presidente de la República (art. 105 inc. 1° C.P.R. y art. 3° Ley No 19.175)”<sup>6</sup>. Estas explicaciones doctrinales son válidas, pues, si bien estas disposiciones, fueron objeto de adecuaciones conforme a la reforma constitucional del año 2005 mediante ley N°20.050, y luego han sido sustituidas por la reforma constitucional de la ley N°20.990, que en la práctica no obstante la modificación estructural de las normas aplicables a Intendentes y Gobernadores bajo una nueva estructura del Gobierno Regional, mantienen su vigencia hasta la elección de los primeros Gobernadores regionales, según la regla prevista en el inciso final del art. vigésimo octavo transitorio.

---

<sup>6</sup> ídem.

El Intendente, como consecuencia de la función gubernativa, “está revestido de un conjunto de atribuciones, entre otras, a saber: dirigir las tareas del gobierno interior, velar por la tranquilidad pública, requerir la fuerza pública, informar al Presidente de la República, conocer y resolver recursos administrativos, aplicar Ley de Extranjería, fiscalizar, supervigilar y coordinar los servicios públicos regionales; proponer al Presidente de la República una terna para la designación de los secretarios regionales ministeriales o su remoción, con información al Ministro del ramo (art. 2º Ley No 19.175). Análogas atribuciones posee el Gobernador en la provincia<sup>7</sup>”.

### **Infracción de la Constitución como causal que habilita la acusación constitucional contra intendentes y gobernadores.**

Como se indicó precedentemente, conforme al artículo 52 número 2 letra e), es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra:

e) De los intendentes, gobernadores y de la autoridad que ejerza el Gobierno en los territorios especiales a que se refiere el artículo 126 bis, **por infracción de la Constitución** y por los delitos de traición, sedición, malversación de fondos públicos y concusión.

De la norma transcrita se desprenden dos clases de causales que hacen acusable constitucionalmente al intendente. La primera causal es “infracción de la Constitución” y la segunda la comisión de ciertos delitos (traición, sedición, malversación de fondos públicos y concusión). En la especie, los actos del Intendente Felipe Guevara Stephens configuran la causal de *infracción de la Constitución*, como se explicará más adelante conforme a los presupuestos fácticos de la presente acusación.

---

<sup>7</sup>ídem.



Como se señaló anteriormente, se debe tener presente que, desde el retorno de la democracia se han formulado tres acusaciones constitucionales en contra de intendentes, todas ellas en base a la causal de *infracción de la Constitución*. En este orden de ideas, existe consenso en los *precedentes parlamentarios* y entre los especialistas, que la configuración de la causal requiere de la existencia de una conducta, negativa o positiva, personal y directa de la autoridad acusable. Así, para la profesora Angela Vivanco debe “señalarse claramente cuál es la causal que ha previsto la Constitución y describir claramente la conducta y el modo en que dicha conducta configuraría la causal. Tiene que existir un *nexo de causalidad* entre una y otra, lo que debe probarse”<sup>8</sup>. Para Francisco Zúñiga, “*la infracción de la Constitución es un ilícito específico de naturaleza constitucional, que importa transgresión personal, directa, grave y causal de una norma de competencia de la Carta Fundamental, sean una norma de conducta o una norma de organización.*”<sup>9</sup>

A su vez, de acuerdo al diccionario de la Real Academia Española una infracción es una “*transgresión, quebrantamiento de una ley, pacto o tratado, o de una norma moral, lógica o doctrinal.*”

Por su parte, según expuso Tomás Jordán en la comisión que estudió la acusación constitucional contra la Intendenta de la III Región de Atacama, Ximena Matas, y del Gobernador de la Provincia de Copiapó, Nicolás Noman, infringir la Constitución es no realizar los imperativos normativos constitucionales o pasar a llevar el contenido constitucional

---

<sup>8</sup> Informe de la comisión encargada de la acusación constitucional en contra de la Intendenta de la Región de Atacama, señora Ximena Matas Quilodrán, y del Gobernador Provincial de Copiapó, señor Nicolás Noman Garrido.

<sup>9</sup> Zúñiga Urbina, Francisco. “Responsabilidad constitucional de intendentes y gobernadores en la acusación en juicio político”. *En Revista de Derecho Público*, volumen N°65, 2003: págs. 199-216. doi:10.5354/0719-5249.2016.42485

de mínimos indisponibles. Señaló que *“en el caso de los Intendentes, a diferencia de otras autoridades, sólo se sitúa en la infracción de la Constitución, no de la ley. Sin embargo, “cualquier accionar que vulnere la ley, necesariamente va a vulnerar los artículos 6° y 7°, porque ellos le exigen actuar conforme a la ley. Por lo tanto, un actuar contrario a la norma jurídica infraconstitucional llamada ley necesariamente conlleva una infracción al imperativo del principio de legalidad.”* Lo anterior, ratifica que es plenamente aplicable la causal, al fundar la restricción al derecho de reunión en una norma *infralegal*.

Ahora bien, desde el punto de vista del deber constitucional infringido por el Intendente, resulta especialmente pertinente citar la distinción formulada por Zúñiga, entre normas de conducta y normas de organización. Según este autor *“en el caso de las normas de conducta se trata de normas de competencia prohibitiva o negativa, puesto que fijan límites a la actividad estatal y de esa manera tutelan derechos fundamentales; mientras que las normas de organización son normas de competencia positiva o afirmativa ya que regulan las atribuciones de los órganos del Estado, sus procedimientos, relaciones, y cometidos.”*<sup>10</sup>. En consecuencia, dentro de la causal *“infracción de la Constitución”* debe también incorporarse la vulneración de aquellas normas contenidas en tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile que forman parte del *bloque de constitucionalidad*. Como explica el profesor Humberto Nogueira *“El bloque constitucional de derechos fundamentales en Chile está constituido por los atributos y garantías de los derechos esenciales o fundamentales, asegurados directamente por la Constitución y por las normas de reenvío expresa y directamente establecidas por ella y que remiten al Derecho Internacional convencional, constituyendo así un bloque de derechos que tienen una unidad indisoluble por su común*

---

<sup>10</sup> ídem.

*fundamento que es la dignidad humana...*"<sup>11</sup>. En este sentido, para Claudio Nash la noción de bloque de constitucionalidad "*puede ser aplicada en Chile, pues desde la reforma de 1989 al inciso 2 del artículo 5° de la Constitución se amplía la base normativa a aplicar en materia de derechos fundamentales, incluyéndose las normas y principios del DIDH, así como la jurisprudencia de los órganos de protección*"<sup>12</sup>. A ello agrega una consideración especialmente relevante en la presente acusación constitucional, relativa a la doctrina de los órganos de protección - como la Corte Interamericana de Derechos Humanos-, puesto que "*si los derechos constitucionales deben ser interpretados de conformidad con los tratados, éstos deben seguir los parámetros establecidos por los órganos autorizados a hacerlo a nivel internacional*".

## **SEGUNDA PARTE: CAPÍTULO ACUSATORIO.**

### **CAPÍTULO ÚNICO. INFRACCIÓN A LA CONSTITUCIÓN, ESPECÍFICAMENTE EN RELACIÓN A LA VULNERACIÓN DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, EL DERECHO DE REUNIÓN Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.**

Según lo prescrito por el artículo 51 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, para que el Senado conozca de la acusación constitucional debe votar por separado cada capítulo. Dicha norma dispone que "*se entenderá por capítulo el conjunto de los hechos específicos que, a juicio de la Cámara de Diputados, constituyan cada uno de los delitos, infracciones o abusos de poder que, según la Constitución Política, autorizan para imponerla*". No obstante, esta distinción, esta

---

<sup>11</sup> Nogueira Alcalá, Humberto. (2015). "El bloque constitucional de derechos en Chile, el parámetro de control y consideraciones comparativas con Colombia y México: doctrina y jurisprudencia". *Estudios constitucionales*, 13 (2), 301-350. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002015000200011>

<sup>12</sup> Nash Rojas, Claudio. (2012). Derecho Internacional de los Derechos Humanos en Chile. Recepción y aplicación en el ámbito interno. Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

acusación establece un capítulo acusatorio, que demostrará cómo se configura la causal constitucional invocada y cuyos presupuestos fácticos pueden ser subsumidos en los requisitos que se encuentran previstos en el artículo 52 N° 2 letra e) de la Constitución Política de la República, y son los que se desarrollan a continuación:

a) **LOS HECHOS**

**1. Contexto social en Chile. Grave crisis social.**

Es de público conocimiento, que, desde el 11 de octubre de 2019, comenzaron en la ciudad de Santiago, las primeras manifestaciones en contra del Gobierno, por un grupo de estudiantes de enseñanza media quienes rechazaban el alza del transporte público de la Región Metropolitana, específicamente el aumento del valor en el Metro, en 30 pesos. Estos hechos se agudizaron, así el día 17 de octubre, con una mayor presencia de Carabineros en diversas estaciones de metro, se desarrollaron los primeros enfrentamientos y detenciones de estudiantes, así como daños en la infraestructura. Como expresa el Instituto Nacional de Derechos Humanos, fue el viernes 18 que “irrumpió una masiva expresión de descontento con toques de cacerolas en distintas regiones del país, protestas masivas, bocinazos en las calles, entre otras expresiones de malestar. Sin embargo, también se registraron acciones violentas y la comisión de delitos en ese contexto, que afectaron gravemente la infraestructura pública y privada. Especialmente significativa fue la situación del Metro de Santiago, cuyo balance en noviembre de 2019, indicaba que, de las 136 estaciones de la red, 10 habían sido quemadas, 69 dañadas y 8 trenes dañados, lo que junto con otros hechos que alteraron el transporte público afectaron derechos y el bienestar de personas, especialmente de sectores más vulnerables (.) Ese mismo día, a las 19:20 horas, y por primera vez en su historia, toda la red del Metro de Santiago suspendió su funcionamiento. El Presidente de la República decidió decretar, esa noche, estado de excepción

constitucional de Emergencia en la región Metropolitana, lo que habilitó la acción de las Fuerzas Armadas, junto a las de Orden y Seguridad, en el territorio declarado, con el propósito de *“velar por el orden público y de reparar o precaver el daño o peligro para la seguridad en la zona, debiendo observar las facultades administrativas de las autoridades institucionales colocadas bajo su jurisdicción, especialmente, la de la Intendente de la Región de Metropolitana”*<sup>13</sup>. Lo anterior, se fue extendiendo a otras provincias de la región Metropolitana, seguido por diversas regiones del país durante un período limitado de tiempo que culminó el día 27 de octubre.

Estos hechos y medidas adoptadas por la autoridad dieron inicio a los múltiples casos de violaciones a los derechos humanos que no habían sido conocidos en Chile desde el retorno a la democracia y que han sido constatadas en informes y observadas por una serie de organismos nacionales e internacionales, refiriendo acerca del uso desproporcionado e indiscriminado de las fuerzas de orden y seguridad pública, junto al rol delegado en las fuerzas armadas.

## **2. Informes de organismos nacionales e internacionales acerca de las graves violaciones a derechos humanos en Chile.**

Resulta claro que, desde el día 18 de octubre a la fecha, se han sucedido a lo largo del país, una serie de vulneraciones a los derechos humanos de la población civil, cometidas presuntamente por agentes del Estado. Dichas situaciones de grave vulneración a los derechos fundamentales de las personas, y muy especialmente de las personas que ejercen su derecho a libre expresión y reunión a través de actos de protesta, han sido latamente descritos en una serie de informes de organismos nacionales e internacionales que, a continuación se describen brevemente:

---

<sup>13</sup> <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/1701/Informe%20Final-2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

**a. Informe Instituto Nacional de Derechos Humanos**, mediante el documento preliminar sobre la situación de los derechos humanos del período 17 de octubre al 30 de noviembre 2019, que en virtud de un trabajo realizado a lo largo del país logra sistematizar, describir y analizar las graves violaciones a los derechos humanos en el período señalado, relevando aquellos aspectos que, desde el enfoque de los derechos humanos, son los más significativos de la actual crisis social que vive el país.

Dicho informe, concluye, precisamente en relación al derecho de reunión, que se han encontrado serias limitaciones, donde principalmente advierte acerca de “la desmedida actuación policial, y, por otra, porque en forma paralela a ello, en muchas ocasiones, se desarrollan graves y variados hechos de violencia”. Advirtiendo además que dichas conductas “en algunos casos se repiten, por parte de los funcionarios de Carabineros de Chile, que importan varios incumplimientos a los estándares internacionales de Derechos Humanos y, en consecuencia, los Protocolos para el Mantenimiento del Orden Público, así como de la Circular 1832 sobre uso de la fuerza: detenciones arbitrarias de personas que se estaban manifestando pacíficamente; uso excesivo de la fuerza en las detenciones; uso de sustancias lacrimógenas indiscriminadas ante la presencia de personas mayores, niños, niñas y adolescentes, mujeres embarazadas y personas con discapacidad; disparos con la carabina lanza gases en dirección al cuerpo de manifestantes, incluso al rostro; disparos de perdigones en dirección al cuerpo, cuello y rostro de manifestantes; acciones de dispersión y represión a manifestantes sin motivo ni provocación alguna, ni ocupación de calzada ni hechos de violencia; dirección del chorro, a alta presión, del vehículo lanza agua directamente contra los/as manifestantes; detención de periodistas o comunicadores sociales desempeñando su trabajo en manifestaciones; y presencia de agentes policiales sin estar debidamente identificados. Además, en los días de protesta se han llevado a cabo múltiples ataques graves a la propiedad pública y privada, varios de carácter incendiario, especialmente a estaciones de Metro, unidades

policiales, iglesias, universidades, hoteles, supermercados y comercio en general, e incluso una embajada”.<sup>14</sup>

**b. Informe Human Rights Watch,** quien presentó ante el propio Presidente de la República, Sr. Sebastián Piñera Echeñique un documento con evidencia sólida de uso excesivo de la fuerza contra manifestantes y transeúntes y recomendaciones orientadas a prevenir abusos de Carabineros y a fortalecer sus mecanismos de supervisión.

El propio director para las Américas de Human Rights Watch, José Miguel Vivanco, refirió que “Hay centenares de preocupantes denuncias sobre uso excesivo de la fuerza en las calles y abusos contra detenidos tales como golpizas brutales y abusos sexuales que no pueden quedar impunes y deben ser pronta y rigurosamente investigadas y sancionadas”, agregando que, “Factores como el uso indiscriminado e indebido de armas y escopetas antidisturbios; abusos contra personas detenidas y sistemas de control interno deficientes facilitaron que se produjeran graves violaciones de los derechos de muchos chilenos. Es justamente por ello que las autoridades deben impulsar una reforma policial urgente”.

A lo anterior, se refuerza con la identificación de falencias en la supervisión y rendición de cuenta de las actuaciones de las fuerzas de orden y seguridad, señalando que “Los abusos durante el período de detención y las graves lesiones sufridas por cientos de manifestantes ocurrieron en gran medida debido a falencias estructurales para asegurar una adecuada supervisión y rendición de cuentas por las actuaciones de carabineros, que ya existían antes de las manifestaciones del último mes”.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Véase informe en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/1701/Informe%20Final-2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>15</sup> Véase informe en: <https://www.hrw.org/es/news/2019/11/26/chile-llamado-urgente-una-reforma-policia-tras-las-protestas>

**c. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)**, sobre la crisis en Chile, que describe múltiples violaciones de derechos humanos, elaborado entre el 30 de octubre y 22 de noviembre del presente año. Señala que, a partir de información recogida de una amplia variedad de fuentes, “Carabineros ha incumplido, de forma reiterada, **con el deber de distinguir entre personas que se manifestaban pacíficamente y manifestantes violentos.**” Agrega, que, “existen razones fundadas para creer que, desde el 18 de octubre, se ha cometido un elevado número de violaciones de derechos humanos”. “Estas violaciones incluyen el uso excesivo e innecesario de la fuerza que ocasionó muertes ilícitas y heridas, tortura y malos tratos, violencia sexual, y detenciones arbitrarias.”, luego señala: “El control de asambleas por Carabineros ha sido realizado de manera fundamentalmente represiva”, dice el informe, añadiendo que “algunas violaciones de derechos humanos, en particular, el uso inadecuado de armas menos letales y casos de malos tratos, son recurrentes en el tiempo y el espacio”.<sup>16</sup>

### **3. Antecedentes fácticos que fundan la acusación constitucional contra el Intendente de la región Metropolitana Sr. Felipe Guevara Stephens.**

El día 28 de octubre de 2019, ante la intensificación de esta grave crisis social que se vive en el país, junto a las constantes y duras críticas que enfrentaba la conducción del Presidente de la República y sus Ministros, el mandatario se vio en la obligación de realizar un cambio de gabinete. En dicha ocasión, asumió como Ministra Secretaria General de Gobierno, Karla Rubilar Barahona, quien hasta entonces cumplía sus funciones como Intendenta de la región Metropolitana. Como consecuencia de lo anterior, el 30 de octubre, el Sr. Felipe Guevara

---

<sup>16</sup> Véase informe en: <https://acnudh.org/chile-informe-describe-multiples-violaciones-de-derechos-humanos-y-llama-a-reformas/>



Stephens, es nombrado por el Presidente de la República como Intendente de la Región Metropolitana, comprometiendo ante la ciudadanía un trabajo por la calma y la seguridad, y un cambio que marcaría la posibilidad de arribar a la paz en las calles al declarar: “Con emoción y humildad, hoy acepto el desafío de ser el nuevo Intendente Metropolitano porque estoy convencido que los chilenos necesitamos y queremos paz para trabajar juntos en un Chile más justo, solidario y equitativo”, y agregó que “es tiempo de que los políticos escuchemos más a las personas. Mi norte estará puesto en escuchar, dialogar y construir una nueva Agenda Social con y para todos los santiaguinos”<sup>17</sup>.

En una de las primeras entrevistas del nuevo intendente, explica a propósito de las manifestaciones sociales autoconvocadas que “*Es una situación muy compleja. Tenemos que estar monitoreando minuto a minuto, porque no hay una programación de marchas; por lo tanto, estamos atentos con Carabineros y la PDI para ir reaccionando. **Las manifestaciones las tomamos como un gesto de democracia, como un síntoma de una democracia viva, activa. Una democracia que reprime la manifestación, que impide la manifestación, es una falsa democracia.** Lo que pedimos es que sea en orden, sin violencia, sin saqueos y sin delincuencia. **Pero la manifestación en sí misma nos agrada.** Estamos por el derecho a manifestarse y contra el vandalismo.”<sup>18</sup>*

A partir de sus declaraciones, es posible colegir la disposición por parte del nuevo intendente y su propósito de resguardar la seguridad y el orden público, dentro de los márgenes democráticos que implican también el derecho a la reunión sin permiso previo y las manifestaciones sociales pacíficas, sin que sea el Estado impedimento del ejercicio a manifestarse en forma legítima y tranquila. Lo anterior, sumado a la serie

---

<sup>17</sup> <https://www.gobiernosantiago.cl/felipe-guevara-asume-como-nuevo-intendente-de-la-region-metropolitana/>

<sup>18</sup> Entrevista entregada al diario La Tercera y publicada el domingo 3 de noviembre de 2019. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/felipe-guevara-intendente-la-region-metropolitana-una-democracia-reprime-la-manifestacion-una-falsa-democracia/887202/>

de duros cuestionamientos y observaciones que se realizaban por las actuaciones desmedidas e indiscriminadas, como advertían diversos organismos que velan por garantizar el respeto irrestricto a los derechos fundamentales, donde el Intendente Metropolitano, como agente de Estado Democrático, se ve en la obligación de proteger y entregar las condiciones para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y de reunión que garantiza no solo nuestra Constitución sino el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. (Artículo 19 N° 12 y 13 de la Constitución Política de la República; Art.21 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Arts. 18, 19 y 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; Art. 21 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Art. 15 de la Convención Americana de Derechos Humanos). Así, la autoridad se ve obligada no solo por la normativa nacional, sino que en virtud del Artículo 5° de la Constitución Política de la República, a resguardar a la población de cualquier abuso policial que se genere con ocasión del contexto de protesta social por aplicación de los Tratados Internacionales antes señalados.

Por su parte, las manifestaciones sociales surgidas desde el mes de octubre y luego de congregarse el día 25 de octubre en la Plaza Baquedano más de 1,2 millones de personas manifestándose por cambios político-sociales, comienzan a establecer en la práctica una fecha y lugar para las manifestaciones más intensas de cada semana correspondiendo a los días viernes en dicho lugar (Plaza Baquedano), espacio que históricamente ha sido el centro de reuniones y celebraciones populares.

Además, una de las características que ha tenido el *estallido social* del 18 de octubre, es que no existe un representante u organizador de las movilizaciones, razón por la cual han sido los mismos ciudadanos quienes se han puesto de acuerdo en redes sociales para congregarse en determinados lugares para marchar y manifestarse. Lo antes señalado ha implicado por una parte que no haya un organizador concreto de las manifestaciones, tal como lo ha reconocido la autoridad gubernamental,

pero que, a su vez, sea previsible la reunión autoconvocada de miles de personas en Plaza Baquedano los días viernes de cada semana. Implica, además, que para estas estas reuniones, por no tener un organizador o liderazgo concreto, no se realicen las coordinaciones con la Intendencia Metropolitana, ya que no hay alguien que asuma esa función, razón por la cual el mismo Intendente reconoce que “*la mayoría de las marchas en Santiago son no autorizadas*”.

Como se ha señalado, el día viernes 13 de diciembre se congrega nuevamente la ciudadanía en los alrededores de Plaza Italia, y en esta oportunidad artistas chilenos como el grupo Inti Illimani y Los Bunkers se organizan para, realizar un espectáculo frente a las miles de personas que se encontraban allí, utilizando un camión que hace las veces de escenario, reunión que fue mayoritariamente pacífica, y no contó, como se ha dicho previamente, con autorización de la Intendencia. No obstante, el Intendente, previo a su realización sostuvo que “un llamado a participar masivamente de un festival que no está autorizado pone en riesgo la seguridad y la integridad de todos”, aclaró que la instrucción a Carabineros sería la de “*observar en la medida que sea pacífico, pero **si es que comienzan disturbios, Carabineros va a proceder como lo dicen los protocolos, es decir, con su presencia, luego con disuasión, y así sucesivamente***”<sup>19</sup>.

Cabe resaltar, que la actuación conforme a la Constitución por parte del señor Intendente Metropolitano debe conducirse y propiciar actividades que tengan por propósito la concreción del derecho a la reunión, no existiendo norma constitucional ni legal que permita promover acciones tendientes a hacer llamados de la autoridad a no participar. Todo lo contrario, es justamente quien se encuentra a cargo de velar por el orden y seguridad pública en el territorio local, el

---

<sup>19</sup> Declaración extraída de portal de noticias Tele13.cl <https://www.t13.cl/noticia/nacional/concierto-bunkers-plaza-italia-intendencia-afirma-no-se-pidio-autorizacion>

funcionario mandatado por el Estado para generar las condiciones que promuevan el correcto y libre ejercicio del derecho a reunión.

Sin embargo, fue justamente con ocasión de la realización de la actividad de aquel viernes 13 de diciembre de 2019, que se genera un cambio en la conducción de la política de la Intendencia y Carabineros, a consecuencia de una serie de críticas desde sus propios sectores políticos por la actividad<sup>20</sup>. Así, el Intendente aparece luego durante la semana endureciendo el tono frente a las manifestaciones. De hecho, el mismo día 13 de diciembre el Intendente Guevara comienza a señalar que las manifestaciones en Plaza Italia deben contar con autorización, lo que no había sido expresado hasta ese día, sino que, por el contrario, era una situación que debía ser atentamente seguida.<sup>21</sup>

### **3.1 La estrategia de “Copamiento” de Carabineros de Chile anunciada por el Intendente Metropolitano.**

Es un hecho público y notorio, que el Intendente Guevara modificó su política de manejo de las manifestaciones sociales, apareciendo en un punto de prensa el martes 17 de diciembre de 2019 anunciando la implementación de una política “Tolerancia 0” con *manifestaciones no autorizadas* por la Intendencia. Desde su propia cuenta de twitter señaló:

“Tendremos Tolerancia 0 con manifestaciones no autorizadas en bienes nacionales de uso público. No permitiremos que unos pocos entorpezcan el funcionamiento de la ciudad para la inmensa mayoría. Quien quiera manifestarse, deberá coordinarse con @IntendenciaRM y hacerse responsable”.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> <https://www.latercera.com/politica/noticia/necesita-una-ley-anticonciertos-ilegales-la-critica-j-kast-pinera-concierto-inti-illimani-los-bunkers-plaza-baquedano/938854/>

<sup>21</sup> Entrevista entregada al diario La Tercera y publicada el domingo 3 de noviembre de 2019. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/felipe-guevara-intendente-la-region-metropolitana-una-democracia-reprime-la-manifestacion-una-falsa-democracia/887202/>

<sup>22</sup> <https://twitter.com/FelipeGuevaraSt/status/1207013792489656322>

Es en este contexto que presenta la nueva estrategia que se ha preparado con Carabineros de “copar” el sector de Plaza Italia (Parque Forestal, Parque Bustamante y Pío Nono) con 1.000 efectivos policiales, de forma que “*Carabineros se sitúa en el lugar con anterioridad a que lo hagan manifestantes y cuando estos llegan, entonces **van a tener una dificultad** porque el espacio ya va a estar ocupado*”.<sup>23</sup>

En esta nueva etapa de la Intendencia, el Sr. Felipe Guevara refuerza la estrategia de “tolerancia 0” con las manifestaciones al anunciar que el viernes 20 de diciembre de 2019, se contará con la presencia de poco más de mil funcionarios de Carabineros quienes realizarán en el lugar **controles preventivos de identidad**. Señala además que “*en Plaza Italia se puede circular (...) lo que no se puede hacer es vandalizar el lugar, me refiero a hacer uso del monumento como si fuera un escenario*”; y adelantando que cualquier persona que llegue a Plaza Italia a manifestarse será “*retirado del lugar por las policías*”, debido a que “**No hay autorización de asambleas, reuniones, manifestaciones de ninguna naturaleza. No se han solicitado esas autorizaciones, por lo tanto no hay**”.<sup>24</sup>

Dicha estrategia de “copamiento preventivo” anunciada por el Intendente Guevara, comprende el despliegue de numerosos carabineros y dispositivos anti disturbios, como carros lanzaaguas y lanzagases, a implementarse de forma permanente en el sector de Plaza Italia.

En consecuencia, el día viernes 20 de diciembre, como era previsible cada semana, y a pesar de la advertencia inconstitucional del Intendente y de la presencia de Carabineros en el lugar, se congregaron manifestantes los que fueron objeto de acciones por parte de los efectivos

---

<sup>23</sup> <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-metropolitana/2019/12/17/intendente-guevara-advierte-tolerancia-0-con-manifestaciones-no-autorizadas-en-la-capital.shtml>

<sup>24</sup> Declaraciones extraídas desde portal Biobío <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-metropolitana/2019/12/20/guevara-anuncia-copamiento-de-mil-carabineros-en-p-italia-no-tenemos-manifestaciones-autorizadas.shtml>

de Carabineros ubicados en la zona, bajo la estrategia de copamiento, provocándose *desórdenes públicos* con múltiples consecuencias.

Por una parte, el plan de “copamiento” de Plaza Italia no cumplió con su objetivo, luego de que manifestantes pudieran igualmente llegar hasta el monumento a instalarse y protestar<sup>25</sup>. Además, contrario a las anteriores oportunidades de las últimas semanas (como el concierto del pasado viernes 13 de diciembre), y a raíz del plan dispuesto por la Intendencia, la jornada estuvo marcada por la violencia y enfrentamientos entre Carabineros y manifestantes.

En ese contexto, la represión policial fue de tal magnitud, que se volvieron a presenciar hechos de excesos de violencia por parte de Carabineros, como los que ya habían sido denunciados con anterioridad por distintos organismos de Derechos Humanos, y por los cuales el Estado de Chile ha recibido hasta el momento cuatro informes negativos por violaciones masivas a los Derechos Humanos de organismos como la oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas por los Derechos Humanos (ACNUDH), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH); y las Organizaciones no Gubernamentales Amnistía Internacional y Human Rights Watch.

En uno de los hechos más graves que marcaron la jornada, la ciudadanía fue testigo, incluso por la transmisión en directo de un canal de televisión, del atropello al joven Óscar Pérez, de 20 años, quien fue embestido directamente por un carro lanzagases, siendo aprisionado con otro carro policial, y resultando aplastado por ambos vehículos. Este incidente le significó una cuádruple fractura de pelvis y cadera, disección uretral y múltiples fracturas desde el sacro hasta sus rodillas, que lo

---

<sup>25</sup> <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/12/20/plaza-italia-enfrentamientos-marcan-jornada-de-tolerancia-cero-de-la-intendencia-y-carabineros/>

mantienen hasta hoy en cuidados de urgencia.<sup>26</sup> Lo deliberado del acto por parte del funcionario policial está aún en investigación por parte del Ministerio Público en causa iniciada ante el Tribunal de Garantía competente, sin embargo, han surgido antecedentes preocupante en este caso debido a que el Carabinero involucrado ya tendría antecedentes penales por otro atropello en un vehículo particular en 2008; y por las versiones sobre las causas del atropello, que según la institución sería por falta de visibilidad, pero en el que existirían imágenes que evidencian que los vidrios del vehículo no tenían mayores daños, además de la trayectoria del vehículo al momento del atropello que podría dar a entender que hubo intencionalidad.<sup>27 28</sup>

Otro hecho de reprochable violencia policial fue la persecución, golpe y rociamiento de gas pimienta que realizaron funcionarios de Carabineros en contra de prensa gráfica presente en el lugar.<sup>29</sup>

Estos hechos de violencia sucedieron en el contexto de “tolerancia 0” dispuesta por la Intendencia Metropolitana, y pese a que aumento el descontrol en los alrededores de la Plaza Italia; la estrategia fue calificada por el Intendente Guevara como “adecuada”<sup>30</sup> y que se mantendría en lo sucesivo, junto con referir que el atropello sufrido que fue transmitido por los medios de comunicación había sido un “accidente”, defendiendo que "En el video no se aprecia que haya una coordinación entre los dos conductores de los vehículos policiales para atropellar a nadie"<sup>31 32</sup>

---

<sup>26</sup> Video del atropello puede encontrarse en: <https://twitter.com/PiensaPrensa/status/1208159490056638465?s=20>

<sup>27</sup> <https://www.eldesconcierto.cl/2019/12/22/carabinero-que-atropello-a-manifestante-tiene-antecedentes-por-atropello-y-cuasidelito-de-homicidio/>

<sup>28</sup> <https://www.elciudadano.com/especiales/chiledesperto/atropello-en-plaza-de-la-dignidad-video-desmiente-foto-que-el-mercurio-publico-en-defensa-de-carabineros/12/24/>

<sup>29</sup> [https://twitter.com/luis\\_salas\\_e/status/1208369619452518402?s=20](https://twitter.com/luis_salas_e/status/1208369619452518402?s=20)

<sup>30</sup> <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/manifestaciones/intendente-felipe-guevara-la-estrategia-de-carabineros-la-ponderamos/2019-12-22/100542.html>

<sup>31</sup> Idem.

<sup>32</sup> <https://www.publimetro.cl/cl/noticias/2019/12/22/felipe-guevara-intendente-plaza-baquedano-carabineros-atropello-oscar-perez.html>

### **3.2. Eventos posteriores al 20 de diciembre de 2019, y continuación de la estrategia de *copamiento preventivo*.**

En los días posteriores se le ha dado continuidad a la decisión política del Intendente, manteniendo la presencia policial preventiva para impedir reuniones públicas en el sector de Plaza Italia. El día 23 de diciembre en el diario El Mercurio, el Intendente ratificó la mantención de la medida de copamiento preventivo afirmando que “hay una evaluación de lunes a jueves que yo entiendo positiva, hay una evaluación que tenemos que trabajar, la del día viernes”<sup>33</sup>.

Por otro lado, el Ministro del Interior, Gonzalo Blumel, se pronunció el martes 24 de diciembre sobre estos hechos, respaldando la actuación del Intendente Metropolitano en los siguientes términos: “Está haciendo el máximo esfuerzo por recuperar los espacios públicos para los ciudadanos, recuperar los espacios públicos para los vecinos. Por darles una pausa y un respiro a todos los vecinos, a los locatarios del sector y quienes quieren vivir su vida en paz”. Agregó, además que “Ese esfuerzo, creo que todos tenemos que apoyarlo y ese es el objetivo fundamental, no solo del intendente, sino del Gobierno. Que el orden público y su recuperación vayan de la mano con el derecho de todos los ciudadanos a manifestarse, por una parte, pero también a vivir una vida pacífica, a vivir una vida donde la cotidianidad se puede ir recuperando”<sup>4</sup>. El abierto apoyo del Ministro del Interior implica necesariamente que como responsable del orden público y la seguridad interior, de acuerdo al artículo 1o de la ley 20.502, ha autorizado el acto ilegal y arbitrario objeto de este recurso o bien que éste emana de una instrucción u orden impartida por él.

Con ello, en una manifestación completamente pacífica en nochebuena, que congregó a un centenar de personas para la realización

---

<sup>33</sup> Mercurio 23 Diciembre 2019 Cuerpo C p. 4 Política



de una cena navideña en Plaza Italia, organizada por redes sociales, terminó por la intervención enérgica de Carabineros, con utilización de carros lanza gases y lanza agua, a pesar del carácter pacífico que tuvo el evento.<sup>34</sup>

Todos estos hechos dan cuenta de que, a pesar de todos los hechos violentos producto de la estrategia utilizada por las autoridades para evitar las manifestaciones, ha habido una evaluación positiva de esta práctica y la han mantenido vigente, potenciando la presencia policial en el sector, y dando señales de reprimir cualquier posibilidad de manifestación, que no cuente con autorización del Sr. Intendente.

### **3.3. Eventos del 27 de diciembre de 2019.**

El día viernes 27 de diciembre el Intendente Guevara volvió a implementar en conjunto con Carabineros la estrategia de “copamiento” de la Plaza Italia.

Según grabaciones de la webcam de la Galería CIMA, a las 16:28, Carabineros, sin mediar provocación alguna y ante un grupo de personas que se congregaban en la Plaza Italia, procedió mediante un piquete a expulsarlas del lugar. No existía en ese instante desorden alguno en el lugar ni tampoco se habían producido cortes de tránsito. Sin embargo, la estrategia policial de copamiento, que tenía como finalidad que ningún grupo de ciudadanos pudiera congregarse ni reunirse en el lugar derivó en graves hechos de violencia, entre ellos dos especialmente relevantes:

- a. Incendio del Cine Arte Alameda:** Aproximadamente a las 19 horas del día 27 de diciembre se declaró un gran incendio en las dependencias del Cine Arte Alameda, bomberos de Santiago se desplegó para el combate de las llamas, las que lamentablemente

---

<sup>34</sup> [https://www.cnnchile.com/pais/plaza-italia-cena-manifestantes-plaza-italia\\_20191225/](https://www.cnnchile.com/pais/plaza-italia-cena-manifestantes-plaza-italia_20191225/)

terminaron destruyendo todo el edificio. En el lugar, funcionarios de bomberos señalaron la dificultad de los trabajos, sobretodo por el intenso gas de las bombas lacrimógenas en el lugar. Al respecto, Roser Fort, administradora del Cine Arte, declaró a la prensa que las causas del incendio tendrían como base el lanzamiento de bombas lacrimógenas por parte de Carabineros de Chile en el techo del edificio. En específico expresó que “aquí lo que tuvimos fue un acto vandálico, que se está investigando, desde la fuerza policial.”. Hay que expresar también que las dependencias del Cine Arte Alameda habían sido utilizados por brigadas de primeros auxilios como lugar de atención médico a los heridos y afectados por la violencia policial en el sector.

**b. Muerte de Mauricio Fredes:** el mismo día, Mauricio Fredes concurrió a la Plaza Italia a manifestarse. Ante el actuar desproporcionado de Carabineros, se vio en la obligación de huir de los gases lacrimógenos y carros lanza aguas que la fuerza policial utilizada de forma indiscriminada. En dicha huida, cayó a un foso falleciendo en el lugar. Marino del Canto, funcionario del Instituto Nacional de Derechos Humanos señaló esa noche que “la salida de Carabineros con el carro lanza aguas la gente corrió y había una fosa con agua, y se dice que la fosa tenía electricidad de alto voltaje.”<sup>35</sup>. Como consecuencia de los incidentes entre manifestantes y carabineros, que se extendieron hasta altas horas de la noche, afectaron las labores de rescate del cuerpo del Sr. Fredes, el que fue trasladado a la Posta Central donde se verificó su muerte. El día domingo 29 de diciembre el Servicio Médico Legal hizo entrega del cuerpo, confirmando que su muerte fue por inmersión y no por electrocución. La investigación sigue en desarrollo.

---

<sup>35</sup> <https://www.elmostrador.cl/dia/2019/12/28/hombre-murio-electrocutado-durante-manifestaciones-cercanas-a-plaza-italia/>

### **3.4. Declaraciones del Intendente con posterioridad a los hechos del 27 de diciembre.**

Las declaraciones emitidas por el Intendente Guevara, ex post los incidentes, resultan relevantes, tanto a través de su cuenta de twitter, como a través de diversos medios de comunicación, en orden a afirmar que la referida y reprochada estrategia de “copamiento preventivo” sería definida por Carabineros, sin responsabilidad alguna de la autoridad acusada. En efecto, el Intendente publicó en su cuenta de twitter, que:

“los operativos policiales, por ley, son de exclusiva prerrogativa de Carabineros.”<sup>36</sup>.

De igual forma, el Intendente dio declaraciones el día 28 de diciembre, al medio ADN Radio, afirmando sobre la estrategia de copamiento preventivo que:

“no es el intendente quien dispone de un número determinado de carabineros ni carros, son las policías (que profesionalmente se han preparado para ello) los que disponen de la estrategia policial”<sup>37</sup>.

Finalmente, también declaró el 22 de Diciembre a El Mercurio que: “es Carabineros quien determina qué número de efectivos va a instalar en cada lugar y de qué tipo. Ellos saben cuál es su potencial y sus necesidades”.<sup>38</sup>.

De las declaraciones y dichos anteriormente reproducidos, se desprende con toda claridad que el Intendente acusado intenta, de una forma u otra, desligarse de su responsabilidad en la fallida estrategia de *copamiento preventivo* llevada a cabo en Plaza Italia, y que resultare con los trágicos eventos ya descritos.

---

<sup>36</sup><https://twitter.com/FelipeGuevaraSt/status/1210620846764699649?s=19>

<sup>37</sup><https://www.adnradio.cl/noticias/nacional/felipe-guevara-sobre-responsabilidad-de-carabineros-en-incendio-de-cine-arte-me-parece-aventurado/20191228/nota/3996375.aspx>

<sup>38</sup>El Mercurio 22 Diciembre 2019 Cuerpo C p. 2 Nacional

No resulta admisible, sin embargo, dicho planteamiento. En primer término, porque de las propias declaraciones del Intendente; tanto antes de la ejecución de la estrategia de copamiento –cuando la anuncia y advierte de ella a los potenciales manifestantes en las declaraciones expuestas- y con posteridad a las críticas recibidas, cuando indica que se continuará con el copamiento; se desprende con toda claridad que el Intendente no es sencillamente un emisor de una estrategia policial definida por Carabineros, sino que es en definitiva su *autor* y que la misma se mantiene debido a su autoridad.

En efecto, en la declaración del día 23 de diciembre en el diario El Mercurio, el Intendente ratificó la mantención de la medida de copamiento preventivo afirmando que “hay una evaluación de lunes a jueves que yo entiendo positiva, hay una evaluación que tenemos que trabajar, la del día viernes<sup>39</sup>”, lo que refrenda su declaración anterior del día 22 al mismo medio, en que afirmó “vamos a mantener esta estrategia de copamiento con Carabineros”<sup>40</sup>.

Luego, resulta contradictorio, afirmar por una parte que el Intendente carece de incumbencia en la estrategia de copamiento, atribuyendo toda la responsabilidad en las facultades exclusivas de Carabineros, y al mismo tiempo, afirmar que se continuará con dicha estrategia. Como sabemos, en *lógica elemental*, un término no puede ser y no ser al mismo tiempo<sup>41</sup>. Es sintomático, que el Intendente se transforme –en la práctica- en vocero institucional de Carabineros, como si la decisión de esta “política de copamiento” fuese una estrategia definida únicamente por la fuerza policial. Resulta evidente que si el

---

<sup>39</sup> Mercurio 23 Diciembre 2019 Cuerpo C p. 4 Política

<sup>40</sup> El Mercurio 22 Diciembre 2019 Cuerpo C p. 2 Nacional

<sup>41</sup> Rivano, Juan. *Lógica Elemental*. Editorial Universitaria, 4ª edición, 1994: p. 21

Intendente realiza estas declaraciones, afirmando y advirtiendo que se continuará con el copamiento, es porque tiene un rol esencial, en la elaboración y mantención de esta estrategia.

Tampoco resulta admisible que Carabineros de Chile, defina la forma y el número de efectivos a destinar en este particular operativo policial, toda vez que se desprende que la propia estrategia de copamiento requiere, por su naturaleza y los fines que persigue, de la concurrencia de una gran cantidad de efectivos policiales, motivo por el cual resulta indispensable la existencia de una coordinación entre la Intendencia, quien anuncia la medida, y Carabineros quien provee los efectivos policiales.

Es pertinente agregar a lo ya señalado, que el Intendente no se sitúa respecto del orden público como un mero observador del actuar de Carabineros, en efecto –y tal como lo ha declarado el propio Intendente en diversos medios<sup>42</sup>- es su trabajo la mantención del orden público, tal como lo establece el artículo 2° letra b) de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, por lo que su labor es eminentemente activa en lo que dice a las acciones preventivas llevadas a cabo por la policía. Se profundizará en este punto más adelante en este libelo.

Finalmente, confirman la *autoría* del acusado en la estrategia de “copamiento preventivo”, las declaraciones de la Ministra Vocera de Gobierno, Sra. Karla Rubilar, al medio La Tercera, el día 22 de diciembre, en que señaló “a ellos [Carabineros de Chile] se les pide efectivamente copar, respaldar y cuidar la Plaza Italia, y lo que pasa es que los manifestantes llegan a lanzarles piedras, palos, a atacarlos con pintura. En estricto rigor, esa fórmula se había tomado otros días y había resultado bastante bien. El día viernes terminó lamentablemente con los

---

<sup>42</sup><https://www.latercera.com/politica/noticia/trabajo-mantener-orden-publico-intendente-santiago-descarta-renunciar-defiende-estrategia-copamiento-policial-plaza-italia/948713/>

sucesos que vimos y con 140 carabineros lesionados”<sup>43</sup>. Así, resulta claro que la estrategia de copamiento no es solo una prerrogativa o atribución exclusiva planeada, ejecutada y mantenida por Carabineros de Chile, sino que constituye un plan diseñado y llevado a cabo desde el Gobierno Regional, y en particular, de este Intendente acusado, a quien corresponde, por ley, el mantenimiento del orden público en el territorio de su jurisdicción.

### **3.5. Actuaciones contrarias a la Convención Interamericana sobre derechos humanos del Intendente Metropolitano de acuerdo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.**

Como consecuencia de las medidas implementadas por la autoridad regional, nuestro país se encuentra nuevamente en el foco de organismos internacionales de protección de los derechos humanos, lo que se ha podido advertir en redes sociales, en donde la propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha referido en su cuenta de twitter, con fecha 29 de diciembre, lo siguiente:

“La CIDH recuerda al Estado de Chile que la protesta social es un derecho humano protegido por el sistema interamericano y que medidas que pretendan impedir o limitar gravemente su ejercicio, como el 'copamiento' de espacios públicos dispuesto por la Intendencia Metropolitana, son inconventionales”<sup>44</sup>, agregando “su preocupación por la continuidad de los hechos de violencia y uso desproporcionado de la fuerza por parte de @Carabdechile en el contexto de las protestas sociales en #Chile en las últimas semanas” y que en consecuencia “nota con preocupación que la ocupación policial desproporcionada de los espacios públicos en que habitualmente se desarrollan manifestaciones de protesta,

---

<sup>43</sup> <https://www.latercera.com/politica/noticia/vocera-respalda-intendencia-estrategia-copamiento-policial-plaza-italia-la-politica-ir-recuperando-poco-los-espacios-publicos/948641/>

<sup>44</sup> <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/manifestaciones/cidh-cuestiono-estrategia-de-copamiento-impulsada-por-la-intendencia/2019-12-29/210307.html>

puede impedir o limitar seriamente el derecho a la protesta social pacífica en #Chile”<sup>45</sup>.

Lo expuesto, se condice con la “Gestión adecuada en manifestaciones” contenido en 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, donde se refiere que “8. La gestión adecuada de las manifestaciones requiere que todas las partes interesadas protejan y hagan valer una amplia gama de derechos. Las personas que participan en concentraciones gozan de varios derechos protegidos, por ejemplo, a: la libertad de reunión pacífica, de expresión, de asociación y de creencias; la participación en la dirección de los asuntos públicos; la integridad física, que comprende los derechos a la seguridad, a no ser objeto de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y a la vida; la dignidad; la intimidad; y a un recurso efectivo para todas las violaciones de los derechos humanos. (.) 9. Aunque los participantes en una reunión no actúen de forma pacífica y, como resultado de ello, pierdan el derecho de reunión pacífica, conservan todos los demás derechos, con sujeción a las limitaciones normales. Por consiguiente, ninguna reunión debería considerarse desprotegida”<sup>46</sup>.

## **II. ASPECTOS JURÍDICOS**

“En nuestro país, como en otros, el derecho acostumbra a hacer lo que no debe: maltrata a quienes debe cuidar, persigue a quienes debe proteger, ignora a quienes debe mayor atención, y sirve a quienes debe controlar”. En consecuencia, el derecho lo que debe hacer “...es asegurar a todos, pero muy especialmente a aquellos que hoy agravia, un trato

---

<sup>45</sup> Idem.

<sup>46</sup> <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10365.pdf> 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

igualitario. Y mientras ello no ocurre, el derecho debe dar especial protección a quienes reclaman por ser tratados como iguales, es decir, debe proteger en lugar de acallar a la protesta. El derecho a protestar aparece así, en un sentido importante al menos, como *el primer derecho*: el derecho a exigir la recuperación de los demás derechos.”<sup>47</sup>.

En general, el derecho a la *protesta social* no se reconoce textualmente como tal. Corresponde a una construcción dogmática (derecho implícito) que relaciona el derecho de reunión (que incluye, a veces, el de manifestación) y la libertad de expresión (información y opinión). Ello es así no solo a *nivel constitucional nacional* sino en la propia Convención Americana de Derechos Humanos, que tampoco lo consagra expresamente<sup>48</sup>.

**1. Vulneración del derecho a reunirse pacíficamente, sin permiso previo y sin armas, del artículo 19 N° 13 y del art. 19 N°12 el derecho a emitir opinión o libertad de expresión, ambos en relación con el artículo 5° inciso segundo, como expresión del derecho a la protesta.**

No se puede desconocer que la aspiración de todo Estado de Derecho “ideal” es contar con instituciones perfectas que no hagan necesario acudir a **vías no institucionales** para obtener satisfacción de reclamos (protesta social o desobediencia civil). Como lo anterior no es posible, lo mismo ocurre con las aspiraciones de los ciudadanos, **no es extraño que se elija el camino no institucional** a objeto de habilitar el funcionamiento institucional (llamar la atención). Consecuencia de lo anterior es que no se discuta el llamado *derecho a la protesta social* <sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Gargarella, Roberto. *El derecho a la protesta. El primer derecho*. Editorial Ad-Hoc, reimpresión de la 1ª edición, 2014.

<sup>48</sup> Hernández Emparanza, Domingo. “Parámetros sobre el derecho a la protesta social y garantías constitucionales. El caso chileno”. En *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Año XX, Bogotá, 2014: pp. 343-358, ISSN 2346-0849.

<sup>49</sup> Gargarella, Roberto. *El derecho a la protesta. El primer derecho*. Editorial Ad-Hoc, reimpresión de la 1ª edición, 2014. El autor destaca que “La Corte Norteamericana reconoció en las calles y parques los foros públicos centrales o tradicionales ya que ellos habían servido desde tiempo inmemorial como ámbito de expresión



(que se ejerce como modalidad de reclamo). Como reconoce la doctrina, el *derecho a la protesta* existe, y está reconocido por la Constitución y en diversos tratados internacionales universales y regionales, pues está implícito en la libertad de pensamiento, conciencia y religión (art. 18 de la declaración Universal de Derechos Humanos); en la libertad de opinión y expresión (art. 19) y en la libertad de reunión y de asociación pacífica (art. 20). En determinadas situaciones suelen entrar en conflicto derechos básicos como el derecho a expresarse; el de organizarse, reunirse reclamar y peticionar a las autoridades constituidas. De lo anterior se deduce el imperativo a todos los Estados, consistente en el deber de respetar el derecho a disentir y a **expresar públicamente sus disensos** y reclamos.

No obstante, se advierte una tendencia a la *criminalización de la protesta social*<sup>50</sup>, lo cual es un error, pues la solución de los conflictos de naturaleza social es un **tema eminentemente político** y el derecho penal es una forma radical de dejarlo sin solución, pues la pena configura una solución artificial (no resuelve nada).

La fuente Constitucional del derecho de libertad de opinión (libertad de expresión “son aquellas que le permiten a las personas adquirir conocimientos, divulgar sus ideas y comunicarse intelectualmente con los demás” , para otros el **derecho a la libertad de expresión** consiste en el derecho que tiene toda persona de opinar, de divulgar su pensamiento y de propagar *informaciones veraces*, a través de los diversos medios de comunicación social: periódicos, diarios, revistas, libros, radio, televisión, cine, carteles o afiches, propaganda o publicidad escrita,

---

crítica. Las restricciones que quiera imponer el Estado sobre la expresión en dichos ámbitos deben quedar, por lo tanto, sujetas al análisis más estricto: en principio, ellas deben ser miradas con la más alta sospecha” (p. 83).

<sup>50</sup> Zaffaroni, Eugenio Raúl, “Derecho penal y Protesta Social”, *En Modernas tendencias de dogmática penal y Política criminal, Homenaje a Juan Bustos*, Ed. Idemsa, Perú, 2007: p. 1077, además, cf. Hernández Emparanza, Domingo. “Parámetros sobre el derecho a la protesta social y garantías constitucionales. El caso chileno”. *En Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Año XX, Bogotá, 2014: p. 354,*

hablada o televisada, u hojas volantes, así como a través de medios de expresión artística y en el contexto actual las redes sociales.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha precisado su alcance:

“Su contenido comprende las declaraciones sobre hechos y las meras opiniones independiente de su fundamentación, alcanzando su protección tanto a las ideas como a la forma de expresarlas, pudiendo incluso ser causal de justificación de imputaciones por afectación a la honra o el honor. (STC 1463 cc. 16 y 17)”.

**“Ámbito de la libertad de expresión.** La libertad de expresión tiene dos dimensiones: la individual, que se identifica con el derecho a hablar o escribir, así como con el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios; y la social, que se refiere al derecho a tratar de comunicar a otras personas los puntos de vista personales, implicando también el derecho de todos de conocer opiniones, relatos y noticias. (STC 1849 c **22**)”.

**“El rol de la libertad de expresión en la sociedad democrática.** La libertad de expresión desempeña un papel fundamental en la sociedad democrática, pues permite el debate de ideas, el intercambio de puntos de vista, emitir y recibir mensajes, la libre crítica, la investigación científica y el debate especulativo, la creación artística, el diálogo sin restricción, censura ni temor y la existencia de una opinión pública informada. (STC 567 c. 32) (En el mismo sentido, STC 2541 c. 16)”.

En cuanto a la fuente del *derecho de reunión* en nuestro sistema jurídico se encuentra en el numeral 13 del artículo 19 de la Constitución Política que prescribe:

“Art. 19. La constitución asegura a todas las personas:

13°. 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.”.

Su origen data del Acta Constitucional N° 3 que consagraba el derecho de reunión en el N°7 del artículo 1°, estableciendo que las reuniones en plazas, calles y demás lugares de uso público se regirán por las disposiciones generales que la ley establezca, tal como decía el texto modificado de la Constitución de 1925 (reforma de 9 de enero 1971)<sup>51</sup>. De la revisión de las actas oficiales se comprueba que no hubo un pronunciamiento definitivo en este punto, habiéndose tenido a la vista la congelación del rango jurídico, con reserva legal, prevista en la decimoquinta disposición transitoria antes aludida en la reforma a la Constitución de 1925.

Del texto constitucional se puede sostener que sus presupuestos son los siguientes: a) La reunión debe ser pacífica; b) La esencia de la libertad radica en su ejercicio sin permiso previo; c) El régimen de la libertad (en su regulación legal) en espacios públicos no puede suponer la exigencia de una autorización o permiso previo; y del mismo modo que la libertad de expresión, la libertad de reunión no puede estar sujeta a restricciones o controles indirectos, como tampoco a regulaciones que afecten su contenido esencial o que impongan derechos en su esencia, condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio.

Lo anterior nos lleva indefectiblemente a la discusión sobre la restricción de los derechos fundamentales, es decir, “La Constitución garantiza unas libertades fundamentales, el legislador limita parcialmente dichas libertades mediante la expedición de leyes”<sup>52</sup>, en

---

<sup>51</sup> EVANS, Enrique “Los Derechos Constitucionales”, t. II, p. 338, 3ª edición, Editorial Jurídica de Chile, 2004.

<sup>52</sup> BOROWSKI, Martín: “La restricción de los derechos fundamentales”, p. 29, en *Revista Española de Derecho Constitucional* N° 59, 2000.

otras palabras, las restricciones a los derechos fundamentales, deben responder si es posible que la ley restrinja una norma de rango superior, empero, en el caso planteado en nuestro sistema se realiza mediante un decreto supremo, **es decir una norma de inferior jerarquía legal**, que ha sido dictada en un período de interrupción democrática. Sólo cumplido con este primer requisito es posible la verificación de la justificación a la restricción de los derechos fundamentales debe someterse al test de ponderación de adecuación, necesidad y proporcionalidad<sup>53</sup>. En este último aspecto la Corte Interamericana ha efectuado la distinción que cuando los derechos no son absolutos su limitación puede estar justificada convencionalmente. Como explica COX “lo primero que señala la Corte es que cualquier limitación debe estar establecida por ley. Una vez verificado el cumplimiento de dicha exigencia se pregunta si la limitación o restricción tiene un fin legítimo, y finalmente, si es necesario en una sociedad democrática”<sup>54</sup>.

## **1.2. Aspectos Jurídicos del Derecho Internacional de los DDHH aplicables.**

### **a) Sistema Universal**

#### **- Declaración Universal de Derechos Humanos:**

-

Artículo 20. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

#### **- 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

---

<sup>53</sup> BOROWSKI, ob. cit., p. 37.

<sup>54</sup> Cox, Francisco, “ Criminalización de la Protesta Social. No tiene derecho a reunirse donde se le plazca”, En “¿Es lícito criminalizar la Protesta Social?. Derecho Penal y Libertad de Expresión en América Latina”, Eduardo Bertoni (coordinador), Universidad de Palermo, 2010: pp. 75-99.

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.”

- **Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial:**

“Artículo 5. En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados Partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:

(...)

d) Otros derechos civiles, en particular:

(...)

ix) El derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas”.

- **Convención sobre los Derechos del Niño:**

“Artículo 15.

1. Los Estados Partes reconocen los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas.

2. No se impondrán restricciones al ejercicio de estos derechos distintas de las establecidas de conformidad con la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional o pública, el orden público, la protección de la salud y la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás.”

## **b) Sistema Interamericano**

### **- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre:**

“Artículo XXI. Derecho de Reunión Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole.”

### **- Un interesante aspecto, surge a partir de la cláusula del artículo 30 del Pacto de San José de Costa Rica:**

“Art. 30. Alcance de las Restricciones. Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.”

En este ámbito, la **reserva de ley** para todos los actos de intervención en la esfera de la libertad, dentro del constitucionalismo democrático, es un elemento esencial para que los derechos del hombre puedan estar jurídicamente protegidos y existir plenamente en la realidad, sobre el particular existen Opiniones Consultivas de la Corte Interamericana sobre derechos humanos, que han precisado este alcance (OC -6/86 de 9 de mayo de 1986):

“...26. En tal perspectiva **no es posible interpretar la expresión leyes, utilizada en el artículo 30, como sinónimo de cualquier norma jurídica**, pues ello equivaldría a admitir que los derechos fundamentales pueden ser restringidos por la sola determinación del poder público, sin otra limitación formal que la de consagrar tales restricciones en disposiciones de carácter general. Tal

interpretación conduciría a desconocer límites que el derecho constitucional ...

27. (...) En cambio, el vocablo leyes cobra todo su sentido lógico e histórico si se le considera como una exigencia de la necesaria limitación a la interferencia del poder público en la esfera de los derechos y libertades de la persona humana. La Corte concluye que la expresión leyes, utilizada por el artículo 30, no puede tener otro sentido que el de ley formal, es decir, norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado.

En consecuencia, las *leyes* a que se refiere el artículo 30 son actos normativos enderezados al bien común, emanados del poder legislativo democráticamente elegido y promulgado por el Poder Ejecutivo. Esta acepción corresponde plenamente al contexto general de la Convención dentro de la filosofía del Sistema Interamericano. Sólo la ley formal, entendida como lo ha hecho la Corte, tiene aptitud para restringir el goce o ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención<sup>55</sup>.

En este contexto, la remisión normativa a las “disposiciones generales de policía” no cumple con las obligaciones internacionales del Estado de Chile. Es por eso, que la subsistencia de la remisión constitucional a normas de naturaleza reglamentaria para regular el ejercicio de la libertad de reunión podría generar responsabilidad internacional para el Estado de Chile, dado que ello no cumple con el deber de remover los obstáculos de la legislación interna que entrañan violación a las garantías de los tratados (Comité de Derechos Humanos, O. Gral. 31/2004 y Corte IDH, casos *Baena* y *Cantoral*, entre otros). Empero, lo que resulta inadmisibles es que la autoridad política, aproveche normas *infralegales* como fuente de restricción de derechos.

---

<sup>55</sup> Cfr. con detalle ESPEJO, Nicolás, LEIVA; Carla, “Digesto de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, p. 651, Thomson Reuters Abeledo Perrot, 2012.

En consecuencia, el Estado tiene el deber de revisar la normativa anterior a la entrada en vigor de los tratados de derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, pues, si bien “la posibilidad de delegaciones legislativas en esta materia, está sujeta a que tales delegaciones estén autorizadas en la propia Constitución”. En este sentido el Propio Tribunal Constitucional ha señalado:

“Con todo, este Tribunal no puede sino prevenir a los órganos colegisladores de la imperiosa necesidad de revisar la legislación delegada existente y de adoptar los máximos y pronto resguardos para que, en pos de una mayor exigencia de seguridad jurídica, se revisen eventuales intervenciones o modificaciones en los decretos con fuerza de ley preconstitucionales efectuadas con posterioridad a la entrada en vigencia de la actual Constitución, que puedan quedar al margen del límite máximo de una interpretación constitucional razonable y prudente, por afectarse derechos y libertades fundamentales...” Sentencia Tribunal Constitucional, ROL 1191.

**c) Otros Instrumentos relacionados con el derecho a la libertad de reunión.**

- **Consejo de Derechos Humanos. La promoción y protección de los Derechos Humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas. Resolución A/HRC/25/L.20, 24 de marzo de 2014.**

“(…)

2. Recuerda a los Estados que tienen la responsabilidad, también en el contexto de las manifestaciones pacíficas, de promover y proteger los derechos humanos e impedir que se vulneren esos derechos, y de evitar en particular las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, las detenciones y reclusiones arbitrarias,



las desapariciones forzadas y las torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y exhorta a los Estados a que impidan en todo momento que se abuse de los procedimientos penales y civiles o que se amenace con acciones de este tipo;

3. Exhorta a los Estados a promover un entorno seguro y propicio para que los individuos y los grupos puedan ejercer sus derechos a la libertad de reunión pacífica, de expresión y de asociación, velando además porque sus leyes y procedimientos nacionales relacionados con estos derechos se ajusten a sus obligaciones y compromisos internacionales en materia de derechos humanos, incluyan de forma clara y explícita una presunción favorable al ejercicio de estos derechos, y se apliquen de forma efectiva;

4. Insta a los Estados a favorecer las manifestaciones pacíficas facilitando a los manifestantes el acceso a espacios públicos y protegiéndolos, sin discriminación, donde sea necesario, contra cualquier forma de amenaza y de acoso, y destaca la función que desempeñan las autoridades locales a tal efecto; (...)

9. Insta a todos los Estados a que eviten el uso de la fuerza en manifestaciones pacíficas y a que, en los casos en que dicho uso sea absolutamente necesario, se aseguren de que nadie sea objeto de un uso de la fuerza excesivo o indiscriminado;

10. Exhorta a los Estados a que, con carácter prioritario, velen por que sus leyes y procedimientos nacionales se ajusten a sus obligaciones y compromisos internacionales en lo que se refiere al uso de la fuerza en el contexto de las actividades de mantenimiento del orden público y sean aplicados de forma efectiva por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en particular los principios aplicables del cumplimiento de la ley, a saber los principios de necesidad y proporcionalidad, teniendo presente que

la fuerza letal solo puede usarse como último recurso para proteger contra amenazas inminentes a la vida y que su uso no es admisible para la mera disolución de una concentración;

11. Afirma que nada puede justificar nunca el uso indiscriminado de fuerza letal contra una multitud, que es ilícito en virtud del derecho internacional de los derechos humanos;”

### **1.3 El principio de reserva legal para la restricción de derechos fundamentales: Infracciones al principio de juridicidad previsto en los arts. 6 y 7 de la Constitución Política.**

Se puede sostener que 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 –no sin polémicas en nuestro sistema-, que la referente al derecho de reunión en lugares de uso público, regido su ejercicio por disposiciones generales de policía (artículo 19, N° 13, de la Constitución), pero tanto aquellas regulaciones como ésta no pueden jamás afectar el contenido esencial de tales derechos (artículo 19, N° 26, de la Carta Fundamental). De ahí que se señale que “La discrecionalidad del legislador a la hora de establecer las reservas no puede confundirse con la arbitrariedad. El legislador tiene un margen para determinar el mandato constitucional de la reserva, pero con un conjunto de condicionantes muy significativas. Hay condicionantes que afectan a la generalidad de la actividad legislativa y que tiene que ver con el respeto a la esencia de los derechos. Además, hay condicionantes que provienen de la propia estructura de la reserva. Los términos en los cuales la Constitución la concibe, la exigencia de contenidos materiales mínimos y la vinculación del reglamento que colabora en el mandato; son cuestiones que le imponen a la actividad legislativa una orientación más cualificada que la libre decisión de

legislar”<sup>56</sup>. Como bien señala la doctrina “El reparto de competencias entre el ejercicio del poder normativo de la ley y del reglamento responde a lo que tradicionalmente se denomina principio de reserva de ley, lo que supone que ni la ley puede definir libremente su ámbito de actuación, regulando o dejando de regular unas y otras materias, ni el reglamento puede actuar a su arbitrio en todas las materias no ocupadas por el legislador; y ello porque la norma constitucional exige que la regulación de determinadas materias se lleve a cabo precisamente por la ley”<sup>57</sup>.

Este principio vinculado a los derechos fundamentales, que con sujeción a los artículos 1, 5, 7, 19 N°26, 63 N°20 y 64 inciso segundo de la Constitución Política de la República, sólo la ley puede regular el ejercicio del derecho de reunión, como sostiene CEA “la palabra policía empleada en el numeral 13, se refiere a la función estatal, de alcance genérico, que hace efectivos los límites al ejercicio tanto del derecho aludido como a los de cualquier otro atributo fundamental. Por consiguiente, tiene ese sustantivo una acepción primera y sustancialmente de contenido material, sólo de modo complementario o instrumental, un sentido orgánico”<sup>58</sup>, es por eso que se afirma que “el precepto se refiere a las leyes”. En este mismo sentido EVANS señala que “la regulación que puede hacer la autoridad política, sea que la realice mediante un texto permanente como el Decreto Supremo N°1086, de 16 de septiembre de 1983, sea que resulte de disposiciones ocasionales, generalmente de los intendentes o de los gobernadores provinciales, presenta el riesgo de toda actuación más o menos discrecional, ocasional, casuista, que no lleve siempre consigo el necesario elemento de imparcialidad y pueda por ello ser fuente de controversias en que el derecho de las personas a reunirse se vea o pueda verse afectado o en que se ponga en tela de juicio la corrección del procedimiento de la

---

<sup>56</sup> García, Gonzalo. “La Reserva Legal de Derechos Constitucionales: ¿Poder Legislativo contra la Administración?” en *Colección de Investigaciones Jurídicas*, N° 5. Santiago, Universidad Alberto Hurtado, 2004: p.167.

<sup>57</sup> Cordero, Luis. *Lecciones de derecho administrativo*. 2ª ed. Santiago: Legal Publishing Chile, 2015: p. 150.

<sup>58</sup> Cea Egaña, José Luis, “Derecho Constitucional”. t. II, p. 427, Ediciones Universidad Católica, 2ª edición 2012;

autoridad. Por otra parte, la regulación legislativa supone la existencia de un estatuto conocido por todos, anterior a la reunión, que podría fijar claramente las atribuciones de las potestades públicas y la forma concreta de ejercer, siempre sin permiso previo, el derecho de reunión”<sup>59</sup>.

En consecuencia, toda restricción de derechos debe cumplir además con el estándar de **determinación y especificidad** en la regulación de derechos fundamentales o la *prohibición del cheque en blanco*. En este sentido los pronunciamientos del Tribunal Constitucional han sido claros. Primero, se exige “determinación”, esto es la exigencia “que los derechos que puedan ser afectados se señalen, de forma concreta, en la norma legal”. (...), y especificidad, esto es, “que indique, de manera precisa, las medidas especiales que se pueden adoptar con tal finalidad.” (Considerando 40° de la STC Rol 235). Bajo esa misma idea, el Tribunal Constitucional ha indicado que “no cabe la remisión normativa genérica y sin delimitación alguna de la potestad reglamentaria.”. (Considerando 89° de la STC Rol 718).

En tanto no se revise la fuente de la remisión y se dicte la correspondiente legislación complementaria, el mentado decreto debiese aplicarse con pleno respeto al espíritu del inciso primero del numeral 13, así como los principios generales del derecho internacional relativos a la libertad de expresión y el derecho de reunión.

En la práctica, el sistema de “copamiento preventivo”, se enmarca en un conjunto de actuaciones del Intendente acusado, que aprovechando las condiciones marco, precarias en relación a la regulación del derecho a reunión ha infringido las normas constitucionales al no respetar la supremacía en la aplicación de los derechos humanos. El principio de legalidad, consagrado en nuestra Carta Fundamental en el artículo 6°, inciso primero, dispone, “Los

---

<sup>59</sup> EVANS, ob. cit. p. 339.

órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República. En este sentido, como ha precisado la jurisprudencia constitucional:

“El principio de legalidad, conocido tradicionalmente bajo el nombre de “principio de clausura del derecho público”, supone que el ejercicio de las competencias de las autoridades públicas se realice de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y las leyes, de forma que se disminuya el riesgo de la extralimitación de funciones. Por lo que, en el caso en cuestión, cabe hablar, más propiamente, de principio de juridicidad, en la medida que asegura el sometimiento integral de las autoridades públicas al imperio del ordenamiento jurídico en su conjunto. (STC 790 c. 48) (En el mismo sentido, STC 2834 c. 27)”.

Luego, se ha señalado:

“La Constitución obliga tanto a los titulares e integrantes de los órganos del Estado como a toda persona, institución o grupo, y es deber de todos ellos respetarla. El principio de supremacía constitucional contenido en el art. 6° CPR tiene un alcance universal. Por tanto, las organizaciones políticas deben también atenerse a la Constitución como norma suprema y a las leyes, tanto en su organización interna como en su actuar en la vida pública. (STC 567 c. 4) (En el mismo sentido, STC 2841 c. 4)”.

**1.3.1 Vulneración del principio de legalidad, en relación a los principios de Eficiencia, Eficacia, y Efectividad, por parte del Intendente Guevara, al disponer de 1.000 efectivos policiales de manera preventiva en sector de Plaza Italia los días viernes 20 y viernes 27 de Diciembre de 2019.**

El principio de legalidad, antes citado, condiciona la actuación de los órganos del Estado, a un estricto apego a la normativa constitucional y legal que las rige. En la especie, el marco legal aplicable al cargo del Intendente es, entre otros cuerpos normativos, la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; La Ley N° 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos; y la Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

En este contexto, en virtud de lo dispuesto en el artículo 14° de la ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado, se contiene en el DFL n° 1 del año 2005 del Ministerio del Interior, el cual dispone que la autoridad a cargo de los gobiernos regionales, esto es, el señor Intendente, en el ejercicio de sus funciones, deberán inspirarse en principios de equidad, eficiencia y eficacia en la asignación y utilización de recursos públicos y en la prestación de servicios; en la efectiva participación de la comunidad regional y en la preservación y mejoramiento del medio ambiente, así como en los principios establecidos por el artículo 3° de la Ley N° 18.575.

Por su parte, el mencionado artículo 3° de la ley 18.575 sobre Bases Generales de la Administración del Estado, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se contiene en el DFL n° 1 del año 2000 del Ministerio SEGPRES, en su inciso segundo, prescribe que los órganos de la Administración del Estado deberán observar en su actuar los mismo principios, a saber, responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas y participación ciudadana en la gestión pública, y garantizará la debida autonomía de los grupos intermedios de la sociedad para cumplir sus propios fines específicos, respetando el derecho de las

personas para realizar cualquier actividad económica en conformidad con la Constitución Política y las leyes.

El *control de la eficacia* corresponde “*al uso óptimo de los recursos*”, que son siempre escasos y su empleo en el tiempo debe estar condicionado a su resultado, lo que incide en el éxito de la gestión. Los recursos humanos, lo son en la medida del esfuerzo de las personas, el recurso tecnológico lo es en la oportunidad de su empleo y el recurso financiero en sus aplicaciones más eficientes que trasuntan la buena administración de fondos. El concepto de eficiencia exige la obtención de los recursos en sus costos alternativos más bajos, esto es, la economicidad. El control de la eficiencia es propio de los recursos “que importa el control de los objetivos políticos verificando, a través de la auditoría operativa, aquellos dados por la autoridad, los cuales no pueden ser cuestionados por quien efectúa el control operativo[1].

Como vemos, el disponer de manera preventiva los días 20 y 27 de diciembre del año 2019, de 1.000 efectivos policiales para resguardar un punto determinado y específico de la ciudad, contabilizando junto a ello a los carros policiales, el despliegue de fuerzas y uso de métodos de dispersión de manifestantes, atenta directamente contra los principios de eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos públicos y a la prestación de servicios, ya que dicha decisión del Intendente no produjo las consecuencias esperadas de proteger los derechos de las personas que viven en lugares aledaños a Plaza Italia y el resguardo del orden público. Por el contrario, se vivieron los actos más violentos de las últimas semanas en dicho punto de la capital, produciéndose nuevamente abusos y atropellos a los derechos humanos en contra de la legítima posibilidad de manifestarse.

En ese contexto, el día viernes 20 de diciembre del año 2019, se produjo el lamentable y criminal atropello de Óscar Pérez, por parte de un carro policial conducido por el cabo Mauricio Carrillo. También se

debe hacer presente que los manifestantes arrojaron una motocicleta de Carabineros a la ribera del río Mapocho, lo cual no hace más que ratificar los violentos episodios vividos ese día, a pesar del despliegue policial dispuesto por Guevara. Por su parte, el día viernes 27 de diciembre ocurrieron dos lamentables hechos que profundizan aún más la crítica situación generada: En primer lugar, el fallecimiento de Mauricio Fredes tras caer en un foso que contenía agua, presumiblemente tras huir de Carabineros que en ese momento se encontraban reprimiendo la manifestación o reunión que se estaba realizando. En segundo lugar, el incendio que afectó al Cine Arte Alameda (ex cine arte Normadie), provocado, presumiblemente, tras caer una bomba lacrimógena encendida lanzada por Carabineros a los techos de dicho recinto. Ambas darían cuenta de un actuar antijurídico por parte de los efectivos policiales, como consecuencia de la decisión del señor Sr. Intendente Guevara, que, además de limitar, sin fundamento plausible, la libertad de expresión y el libre derecho a manifestarse y a reunirse pacíficamente, garantizados por la Constitución Política de la República, deja en evidencia un mal uso de los recursos públicos y de la prestación de servicios, en específico, de efectivos y vehículos policiales además de los métodos de dispersión.

El plan preventivo denominado “*copamiento preventivo o cerco policial*” de Plaza Italia de los días viernes 20 y viernes 27 de Diciembre de 2019, resultó ser desproporcionado, ineficaz e ineficiente. Además, se privó de presencia policial en otros puntos de la capital, los cuales quedan desguarnecidos y expuestos a la realización de hechos ilícitos de toda naturaleza. Es lícito preguntarnos acerca de la cantidad de ilícitos que en esos días ocurrieron en otros puntos de la ciudad y que quedaron impunes por falta de contingente policial, que en ese momento se encontraba en el sector de Plaza Italia. Otros hechos antijurídicos, tales como violencia intrafamiliar, robos, infracciones de tránsito, tráfico ilícito de estupefacientes en poblaciones y otros crímenes o simples delitos no fueron debidamente pesquisados por la decisión del Intendente de



aglomerar mil Carabineros en Plaza Italia, con las nefastas consecuencias que esa decisión produjo. En consecuencia, el Intendente Guevara, al dejar sin aplicación los *principios de eficiencia y eficacia* en la asignación y utilización de recursos públicos y en la prestación de servicios ha efectuado una contravención de lo dispuesto en la carta fundamental. En efecto, el Intendente Guevara cometió inobservancia a lo dispuesto en los artículos 6° y 7° de la Constitución, esto es, el principio de legalidad de las actuaciones de los órganos del Estado. Como toda autoridad, debe someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ésta, en los términos prescritos por el artículo 6° de la Carta Fundamental, y debe actuar, una vez investida como tal, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley, no pudiendo atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos de los que expresamente se le haya conferido en virtud de la Constitución y las leyes, conforme exige el artículo 7° de la misma Carta, además de la obligación de acatamiento y respeto a los preceptos constitucionales aludidos, debe el Intendente, al igual que toda otra autoridad, cuando se trata del respeto a los derechos fundamentales, entre ellos, el derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas, el derecho a la vida e integridad física y psíquica de las personas y el derecho a la libertad personal y a la seguridad individual.

Debe velar porque en el territorio de su jurisdicción se respete la tranquilidad, orden público y resguardo de las personas y bienes, y requerir el auxilio de la fuerza pública en el territorio de su jurisdicción, en conformidad a la ley. Por tanto, en su labor de dirigir las tareas de gobierno interior, entre las cuales están las de **mantener el orden público** y la seguridad de las personas en el territorio de la región correspondiente, el Intendente debe ceñirse rigurosamente a las instrucciones y orientaciones que le han impartido el Presidente de la República o el Ministro del Interior en su caso. Lo anterior, en clara concordancia con lo establecido en el artículo 7 de la ley 18.575, sobre bases de la administración del Estado, que señala que “Los funcionarios

de la Administración del Estado estarán afectos a un régimen jerarquizado y disciplinado. Deberán cumplir fiel y esmeradamente sus obligaciones para con el servicio y obedecer las órdenes que les imparta el superior jerárquico”.

Por ello, el Intendente acusado, debió abstenerse de realizar acciones que puedan alterar el orden y afectar la seguridad de las personas, más aún cuando la letra b) del mismo artículo prescribe como una de sus obligaciones “velar” porque se respete el orden público y el resguardo de las personas y bienes y sólo requerir el auxilio de la fuerza pública conforme a lo que establece la ley.

La ley N°18.575, sobre bases de la administración del Estado prescribe en su artículo 2, inciso primero que “Los órganos de la Administración del Estado someterán su acción a la Constitución y a las leyes. Deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico. **Todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes.**”.

Por su parte, el artículo 3 de la misma ley establece en su primera parte que “La Administración del Estado está al servicio de la persona humana; su finalidad es promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente...”. Por ello, la primera premisa de la ley bases es que la Administración del Estado debe tener por principal consideración el bienestar de las personas y como finalidad la obtención del bien común. Por lo mismo, el artículo 4 plantea que “El Estado será responsable por los daños que causen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieren afectar al funcionario que los hubiere ocasionado.”. El mismo criterio se ahonda en el artículo 5 al plantear que “Las autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiente e idónea

administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública.”.

Por lo anterior, cuando una autoridad administrativa dispone de la utilización de los medios públicos, uno de los cuales son las fuerzas de orden y seguridad, debe tener como principal consideración el bienestar de las personas, con miras a la obtención del bien común, bajo riesgo de hacerse responsable por los daños que puedan causar por no cumplir adecuadamente la función pública correspondiente.

En la jurisprudencia comparada el tema no es novedoso, en Estados Unidos, donde la actividad de los manifestantes fue rápidamente leída en clave de libertad de expresión, lo que aseguró una fuerte protección a dicha actividad<sup>60</sup>. El proceso comenzó con la opinión del juez Brandeis en el caso *Stenn vs. Tile Layers Protective Union*<sup>8</sup>, quien afirmó: “los miembros de un sindicato pueden, sin una autorización especial del Estado, hacer públicos los hechos de una disputa laboral, puesto que la libertad de expresión está garantizada por la Constitución Nacional”. Este dictamen se volvió clave para los argumentos presentados por la Corte en *Thornhill vs. Alabama*, donde la organización de piquetes fue concebida como un medio para “informar al público sobre la naturaleza y las causas de la disputa laboral”. Luego, en la evolución jurisprudencial, si los manifestantes tenían derecho a criticar al gobierno, el resto de la sociedad no solo tenía *derecho al libre tránsito* que los manifestantes interrumpían, sino también a otros derechos fundamentales (como el derecho a ir a trabajar o a un hospital) que los manifestantes afectaban como consecuencia de los medios que escogían para expresar sus opiniones. De este modo, los jueces comenzaron a afirmar (y esta también se convirtió en una idea común en la mayoría de las decisiones judiciales al respecto) que *los manifestantes no podían defender sus derechos violando los derechos de las demás personas*. Y

---

<sup>60</sup> Gargarella, Roberto. “Un diálogo sobre la ley y la protesta social”.

sostuvieron, una vez más, que “los derechos de los manifestantes «terminan donde empiezan los derechos de las demás personas”.

Esta posición fue expresada por la Suprema Corte en el caso *Cox vs. Louisiana*. En este caso, la Corte tuvo que examinar la constitucionalidad de una ordenanza que requería un permiso para cualquier “desfile o procesión sobre cualquier calle o vía pública”. En su decisión, la Corte sostuvo, en primer lugar, la idea según la cual las libertades civiles “garantizadas por la Constitución implican la existencia de una sociedad organizada que mantiene el orden público sin que la libertad misma se pierda en los excesos de un abuso descontrolado”. De este modo, la Corte hizo referencia a la necesidad de acomodar los diferentes derechos en juego, preservando “la seguridad y facilidad de las personas para la utilización de las carreteras públicas” pero sin negar totalmente “el derecho de reunión y la oportunidad para la comunicación de pensamientos y la discusión de cuestiones públicas relacionadas con la utilización de espacios públicos”, en otras palabras, la célebre sentencia de la Corte de Earl Warren en 1965, garantizó el derecho a utilizar las calles y otros lugares públicos para manifestarse es significativa, pues otorga un peso específico a los derechos en juego, frente a una regulación penal que sancionaba estas conductas<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> Sección 722 de la Ley Penal de Nueva York en vigor en ese momento prescribía:

“Cualquier persona que, con la intención de provocar un quebrantamiento de la paz, o en circunstancias en que un quebrantamiento de la paz puede ser ocasionado, cometa cualquiera de los actos siguientes, se considerará de haber cometido el delito de alteración del orden público:”

1. Utilice lenguaje conducta o comportamiento que sea ofensivo, desordenado, amenazante, abusivo o insultante,
2. Actúe de una manera con fin de molestar, perturbar, interferir, obstruir, o ser ofensivo para los demás;
3. Congregue con otras personas en plena vía pública y rehúsa a irse cuando es ordenado por la policía;
4. Por sus acciones provoque una multitud para recolectar, excepto cuando legalmente dirigiéndose a la multitud.”

#### **1.4. Actuar desproporcionado del Intendente Felipe Guevara Stephens**

Tanto la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Punta Arenas, como la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago, se han pronunciado respecto de la arbitrariedad como aquella que: *“implica carencia de razonabilidad en el actuar u omitir; falta de proporción entre los motivos y el fin a alcanzar; ausencia de ajuste entre los medios empleados y el objetivo a obtener, o aún inexistencia de los hechos que fundamentan un actuar, lo que pugna entre la lógica y la recta razón”*<sup>62</sup>

Por su parte, la Contraloría General de la República quien ha afirmado que el ejercicio de las facultades concedidas a la Administración debe apegarse estrictamente al **principio de proporcionalidad**, así, en el Dictamen N°19.036, de 9 de mayo de 2004, señala que *“(…) debe ceñirse al principio de juridicidad, el que lleva implícito los de racionalidad y proporcionalidad con que deben actuar los órganos de la Administración, principios que deben observarse en todo procedimiento administrativo, pues las facultades conferidas por el legislador a la autoridad no pueden ejercerse de manera arbitraria ni discriminatoria”*<sup>63</sup>

**Para poder determinar si un acto es proporcional, siempre debe estudiarse respecto de su finalidad. Así, se debe verificar si el medio -el copamiento de la plaza Italia con efectivos policiales- es necesario e idóneo para alcanzar el fin que dicha actuación se propone -mantener el orden público-. La doctrina<sup>64</sup>, la jurisprudencia**

---

<sup>62</sup> Corte de Apelaciones de Punta Arenas, 22 de Septiembre de 1.993, Revista Gaceta Jurídica, N° 166, pág. 90; Corte de Apelaciones de Santiago, 05 de Marzo de 1.992, Revista Gaceta Jurídica, N° 141, pág. 90; Corte de Apelaciones de Santiago, 30 de Abril de 1.993, Revista Gaceta Jurídica, N° 154, pág. 64; Corte Suprema, 26 de Septiembre de 1.996, Revista Gaceta Jurídica, N° 195, p. 64.

<sup>63</sup> Dictamen N°19.036, de fecha 9 de mayo de 2003. Con igual criterio, Dictamen N°40.570, de fecha 2 de noviembre de 2001.

<sup>64</sup> Cordero, Luis (2003), *El procedimiento administrativo*, Lexis Nexis, pp. 81-83.

administrativa<sup>65</sup> y judicial<sup>66</sup>, han reconocido ampliamente la existencia y utilización de este principio. La proporción necesaria se materializa mediante dos criterios que deben darse copulativamente: 1) idoneidad; y 2) necesidad. Vale decir, **el medio debe ser idóneo y necesario para alcanzar el fin.**

En este sentido las actuaciones del Intendente acusado resultan evidentemente contrarias a la noción de *proporcionalidad*.

## **2. Procedencia de la causal constitucional**

Como se puede advertir de las disposiciones transcritas y la jurisprudencia nacional e internacional citada, el derecho a reunión puede, efectivamente, ser sujeto a limitaciones. No obstante, dichas limitaciones tienen a su vez su frontera en la reserva legal. Luego, el acusado, no se encuentra habilitado, ni por la Constitución, ni por la ley, para restringir el derecho a reunión en Plaza Italia o en cualquiera otro lugar público dentro del territorio en que ejerce sus funciones de Intendente.

Como se mencionó igualmente, la remisión normativa a las “disposiciones generales de policía” no cumple con el estándar normativo mínimo para constituir una limitación válida al ejercicio del derecho a reunión, toda vez que se trata de una norma de carácter reglamentario, y no una norma de rango legal.

Pero, incluso si se considerara que el Decreto Supremo N° 1086 de 1989, que regula las reuniones públicas, es una norma idónea para regular e incluso restringir el ejercicio de un derecho fundamental, lo cierto es que el Intendente acusado, tampoco se encuentra dentro de los

---

<sup>65</sup> Dictámenes N° 19.036 de 2003; 40.570 de 2001.

<sup>66</sup> Corte Suprema, “Myriam Guevara Monsalve”, Rol N° 1413-2013, cons. 3°.

márgenes permitidos por dicho cuerpo normativo, toda vez que este no permite restringir de forma total y absoluta -como lo ha realizado el acusado- el ejercicio del derecho a reunión.

En efecto, el referido D.S. dispone en su artículo primero que “Las personas que deseen reunirse podrán hacerlo pacíficamente, sin permiso previo de la autoridad, siempre que ello sea sin armas.”

Posteriormente, en su artículo 2°, establece las condiciones para autorizar reuniones, y en el artículo 3° se indica que “Los Intendentes o Gobernadores quedan facultados para designar, por medio de una resolución, las calles y sitios en que no se permitan reuniones públicas, de acuerdo con lo prescrito en las letras c) y d) del artículo 2°.

Luego, en la medida que no se ha dictado resolución alguna por el Intendente para prohibir la realización de reuniones públicas, conforme al D.S. 1086, no resulta admisible que el acusado prohíba la realización de todo tipo de reuniones y asambleas en Plaza Italia, como en efecto señaló en la prensa, que “No hay autorización de asambleas, reuniones, manifestaciones de ninguna naturaleza.”. Legalmente, corresponde al intendente, en su calidad de representante del Presidente en la región, entre otras, “Velar porque en el territorio de su jurisdicción se respete la tranquilidad, orden público y resguardo de las personas y bienes; además de “requerir el auxilio de la fuerza pública en el territorio de su jurisdicción, **en conformidad a la ley**”.

De los antecedentes fácticos expresados, se puede concluir que el capítulo se encuentra plenamente justificada la infracción a los artículos 19 N° 12 inciso primero y N° 13, sobre libertad de opinión y el derecho a reunión, ambos en relación al artículo 5° inciso segundo de la Constitución Política de la República, ya que el actuar del Intendente, tal como ha sido descrito en los hechos que fundan esta acusación en torno a la problemática en materia de la movilización social, se ha traducido en

impedir el legítimo ejercicio de derechos fundamentales, adicionalmente, no ajustando su actuación al principio de legalidad al fundamentar actuaciones sobre la base de normas *infralegales* limitativas de derechos fundamentales, contrariando el *principio de reserva legal*, e incluso apartándose de la regulación de las propias normas reglamentarias, que invoca para fundar su actuación, por lo que también resultan infringidas las normas previstas en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política.

En este contexto, cualquier interpretación de la noción de *orden público*, supone eludir referencias a la moralidad pública, pues se trata de nociones cambiantes y que depende de los tiempos, lo que hace que su interpretación deba ser ponderada para no afectar las libertades esenciales y garantías de los ciudadanos, es decir, **el orden público implica asegurar el máximo desarrollo de las personas en relación a sus derechos fundamentales**. En otras palabras, el resguardo del orden público no puede contradecir la protección de la persona y el respeto de su integridad psíquica y física, de ahí que las actuaciones que se imputan en la práctica al no respetar los derechos a la expresión y reunión, como elementos configuradores del “derecho a la protesta”, son el prelude para afectar a las personas, pues se traduce en la ocurrencia de hechos violentos que afectan la integridad y la vida de las personas.

**POR TANTO,**

En virtud de los antecedentes de hecho y de derecho invocados, y a lo dispuesto en el **artículo 52 N°2 letra e)** de la Constitución Política de la República, las diputadas y diputados abajo firmantes venimos en solicitar a la H. Cámara de Diputados que declare hacer lugar a la presente acusación constitucional, para que luego el Senado la acoja y, habiendo declarado la culpabilidad del INTENDENTE DE LA REGIÓN



METROPOLITANA señor **FELIPE GUEVARA STEPHENS**, lo destituya de su cargo e inhabilite por 5 años de conformidad al artículo 53 N°1 de la Constitución Política, por haber infringido la constitución, a saber, los artículos 6 y 7, los arts. 19 N°12 inciso primero y 13, ambos en relación con el inciso segundo del art. 5° de la Carta Fundamental, todo lo anterior conforme a lo indicado en lo principal del escrito.

**PRIMER OTROSÍ.** Solicitamos a la H. Cámara, tener por acompañados los siguientes documentos:

a) Set de algunos extractos de prensa citados en el libelo;

**SEGUNDO OTROSÍ.** Solicitamos a la H. Cámara, se cite a declarar, entre otras, a las siguientes personas, sin perjuicio de aquellas que la Comisión a que se refiere el art. 38 de la Ley N°18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional estime procedentes:

- Presidente y Consejeros del Instituto Nacional de Derechos Humanos.
- Representante en Chile de la ONG Human Rights Watch.
- Representante en Chile de la ONG Amnistía Internacional

**TERCER OTROSÍ.** Solicitamos a la H. Cámara, se tenga presente que designamos como Diputado coordinador al H. Diputado Gabriel Ascencio Mansilla.

**CUARTO OTROSÍ.** Solicitamos a la H. Cámara, tener presente que los Diputados y Diputadas somos todos diputados en ejercicio habilitados para formular una acusación constitucional.