

Derecho de reunión pacífica



Jurisprudencia de

La Corte Interamericana de
Derechos Humanos y del
Comité de Derechos Humanos

Derecho de reunión pacífica

Jurisprudencia de la Corte Interamericana
de Derechos Humanos y del Comité de
Derechos Humanos

Centro para los Derechos Civiles y Políticos

Autores:

Mario d'Andrea y Patricia Tarré

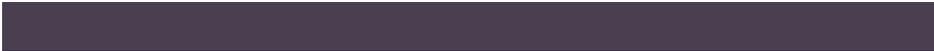
Revisión y edición:

Irene Aparicio y Andrea Meraz

Diseño gráfico:

Celacanto Producciones

Septiembre 2022





ÍNDICE

Derecho de reunión pacífica:
Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Comité de Derechos Humanos..... 4

I. El derecho a la reunión pacífica en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos..... 4

II. Contenido general del derecho a la reunión pacífica..... 5

III. Alcance del derecho a la reunión pacífica..... 7

IV. Restricciones al derecho a la reunión pacífica..... 9

Derecho de reunión pacífica:



Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Comité de Derechos Humanos

Este cuadernillo tiene por objeto sistematizar los criterios desarrollados en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (CDH) sobre el derecho a la reunión pacífica, exponiendo las similitudes o disparidades en la interpretación que ambos órganos de protección tienen con respecto a este derecho humano consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).



I. El derecho a la reunión pacífica en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos

El PIDCP en su artículo 21 establece que:

... se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

De forma similar, la CADH en su artículo 15 establece el derecho a la reunión pacífica al señalar que:

... se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

A nivel de redacción son muy parecidos ambos artículos. La única diferencia es que la CADH aclara que el derecho es a la reunión pacífica “y sin armas”. Esta inclusión refuerza el carácter pacífico que debe tener el ejercicio de este derecho humano para ser amparado a la luz de este tratado.



II. Contenido general del derecho a la reunión pacífica

De conformidad con el CDH y la Corte IDH, el derecho a la reunión pacífica es un derecho humano fundamental que protege las reuniones indistintamente de si han sido organizadas con anterioridad, son espontáneas, públicas, privadas, móviles o estáticas¹.

¹ - Corte IDH. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018, párrafo 171; Corte IDH. Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015, párrafo 167; CDH. Comunicación 2547/2015, CCPR/C/130/D/2547/2015 del 06 de noviembre de 2020 respecto de Kazajistán, párrafos 8.2 y siguientes, y CDH. Observación general núm. 37 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21) del 17 de septiembre de 2020, párrafo 6.

El derecho a la reunión pacífica es un derecho individual que se ejerce colectivamente². Este derecho es esencial para la expresión pública de las opiniones y de los distintos puntos de vista de las personas³. En este sentido, se considera como un derecho humano habilitante de otros derechos, como la libertad de expresión y asociación. Además, el derecho a la reunión pacífica es un derecho indispensable en una sociedad democrática⁴.

La Corte IDH y el CDH coinciden en que el derecho de reunión es de tal importancia que una persona no puede ser sancionada, incluso con una sanción disciplinaria menor, por la participación en una manifestación que no ha sido prohibida, siempre y cuando no cometa actos reprochables durante la misma, o no se demuestre que la sanción es necesaria en una sociedad democrática para perseguir un objetivo legítimo o proporcional a ese objetivo⁵.

2- CDH. Observación general núm. 37 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21) del 17 de septiembre de 2020, párrafo 4.

3- CDH. Comunicación 2521/2015, CCPR/C/130/D/2521/2015 del 17 de marzo de 2021 respecto de Kazajstán, párrafo 11.3, y Corte IDH. Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021, párrafo 139.

4- CDH. Observación general núm. 37 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21) del 17 de septiembre de 2020, párrafos 1 y 9; CDH. Comunicación 2521/2015, CCPR/C/130/D/2521/2015 del 17 de marzo de 2021 respecto de Kazajstán, párrafo 11.3, y Corte IDH. Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021, párrafo 139.

5- Corte IDH. Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015, párrafo 167; CDH. Comunicación 2547/2015. CCPR/C/130/D/2547/2015 del 06 de noviembre de 2020 respecto de Kazajstán, y CDH. Observación general núm. 37 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21) del 17 de septiembre de 2020, párrafo 23.

Adicionalmente, el CDH ha indicado que los Estados tienen obligaciones positivas para facilitar y hacer posible la participación en las reuniones pacíficas sin discriminación. Por ejemplo, puede ser necesario cerrar calles o redireccionar el tráfico⁶. La Corte IDH no se ha pronunciado específicamente sobre este punto, sin embargo, es parte de la obligación general del Estado de garantizar los derechos humanos. Esto ha sido reconocido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la cual ha señalado que las obligaciones positivas que debe tomar el Estado para garantizar el derecho a la reunión pacífica incluyen, por ejemplo, tomar medidas para asegurar la seguridad de los manifestantes cuando existan manifestaciones y contramanifestaciones simultáneas⁷.

6- CDH. Observación general núm. 37 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21) del 17 de septiembre de 2020, párrafo 24.

7- CIDH. Informe Protesta y Derechos Humanos, septiembre de 2019, párrafos 77, 94, 247, y 251.



III. Alcance del derecho a la reunión pacífica

A pesar de su importancia, este derecho no protege cualquier tipo de reunión, sino solo las reuniones pacíficas. Tanto la Corte IDH como el CDH han destacado que, el hecho de que dentro de una manifestación existan actos de violencia por parte de algunos manifestantes, no implica que dicha reunión no sea pacífica⁸. Por el contrario, se deben distinguir los participantes

8- Corte IDH. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018, párrafo 175; y CDH. Observación general núm. 37 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21) del 17 de septiembre de 2020, párrafo 17.

involucrados en actos violentos de los pacíficos, porque unos están protegidos por el derecho a la reunión pacífica y los otros no⁹.

Además, como se ha mencionado, la CADH exige expresamente que las personas reunidas no porten armas. La Corte IDH no se ha pronunciado sobre este punto. Por su parte, el CDH, en la *Observación General N° 37*, señaló que el hecho de que los participantes lleven consigo objetos que son o podrían considerarse armas o equipos de protección, como máscaras antigás o cascos, no es necesariamente suficiente para considerar que la conducta de esos participantes es violenta¹⁰.

Por otra parte, el derecho a la reunión pacífica debe poder ejercerse sin necesidad de solicitar permisos. Al respecto, el CDH ha indicado expresamente que los regímenes de autorización, según los cuales quienes deseen reunirse tienen que solicitar un permiso (o una autorización) de las autoridades para hacerlo, menoscaban la idea de que la reunión pacífica es un derecho básico. De acuerdo con el CDH, si los Estados desean mantener estos requisitos, éstos deberían equivaler en la práctica a un sistema de notificación en el que la autorización se conceda de oficio, a no ser que haya razones imperiosas para denegarla, y sin que sea un sistema excesivamente burocrático¹¹.

9- Corte IDH. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018, párrafo 175; y CDH. Observación general núm. 37 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21) del 17 de septiembre de 2020, párrafo 17.

10- CDH. Observación general núm. 37 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21) del 17 de septiembre de 2020, párrafo 20.

11 - CDH. Comunicación núm. 2547/2015; CCPR/C/130/D/2547/2015 del 3 de febrero de 2021 respecto de Kazajistán, párrafo 8.3, y CDH. Observación general núm. 37 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21) del 17 de septiembre de 2020, párrafos 70 a 73.

La Corte IDH no se ha pronunciado sobre la convencionalidad de los permisos previos a reuniones. No obstante, la CIDH ha calificado que requerir un permiso no es compatible con el derecho de reunión¹².

12- CIDH. Informe Protesta y Derechos Humanos, septiembre de 2019, párr. 56; y CIDH. Informe Anual 1979-1980, págs. 119-121.



IV. Restricciones al derecho a la reunión pacífica

La CADH y el PIDCP permiten restricciones al derecho a la reunión pacífica, siempre y cuando: a) la restricción esté prevista por la ley; y b) sea necesaria en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los demás. El CDH ha resaltado que, al imponer restricciones al derecho de reunión, los Estados deben “guiarse por el objetivo de facilitar el derecho en vez de intentar imponer limitaciones innecesarias o desproporcionadas”¹³.

En seguimiento de lo anterior, el CDH ha indicado que los Estados deben demostrar que las restricciones a este derecho estén previstas por la ley, así como que sean necesarias y proporcionales “en relación con, al menos, uno de los motivos de restricción admisibles” incluidos en el artículo 21

13- CDH. Comunicación 2724/2016; CCPR/C/127/D/2724/2016 del 8 de noviembre de 2019 respecto de Bielorrusia, párrafo 7.4.

del PIDCP¹⁴. De forma similar, la Corte IDH ha considerado que las injerencias al derecho a la reunión pacífica no deben “ser abusivas o arbitrarias, y por ello deben estar previstas en ley, perseguir un fin legítimo (los cuales están limitados por el artículo 15 de la Convención a la seguridad nacional, la seguridad o el orden público, o para proteger la salud o la moral pública o los derechos o libertades de los demás), ser necesarias y proporcionales”¹⁵.

Se advierte que el desarrollo jurisprudencial del CDH sobre este tema es más amplio que el de la Corte IDH. Sin embargo, en la CADH existen varios derechos que permiten restricciones similares a las permitidas por el derecho a la reunión pacífica. Por tanto, la jurisprudencia que ha desarrollado la Corte IDH en casos de restricciones de estos otros derechos se usa para ejemplificar el estándar interamericano.

Respecto a la legalidad, el CDH ha explicado que las restricciones “se deben imponer por medio de la ley o resoluciones administrativas basadas en la ley”. Además, deben ser “suficientemente precisas como para permitir que los miembros de la sociedad decidan la manera de regular su conducta y no pueden conferir una discrecionalidad ilimitada o generalizada a los encargados de su aplicación”¹⁶.

14- CDH. Comunicación 2452/2014, CCPR/C/131/D/2452/2014 del 24 de marzo de 2021 respecto de Kazajistán, párrafo 13.2, y CDH. Observación general núm. 37 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21) del 17 de septiembre de 2020, párrafo 36.

15- Corte IDH. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México, párrafo 174.

16- CDH. Observación general núm. 37 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21) del 17 de septiembre de 2020, párrafo 39.

Por otra parte, según la jurisprudencia de la Corte IDH, cualquier restricción a los derechos humanos debe estar claramente establecida por ley¹⁷. Dicha ley debe ser emitida “de acuerdo con los procedimientos y por los órganos establecidos en la Constitución de cada Estado Parte”.

En este sentido, el CDH es más permisivo al considerar suficiente que la restricción esté incluida en resoluciones administrativas basadas en la ley. De acuerdo con los estándares desarrollados hasta el momento por la Corte IDH, esto no sería suficiente para cumplir con el requisito de legalidad en el sistema interamericano.

Respecto al requisito de necesidad, tanto el CDH como la Corte IDH han indicado que entre varias opciones de medidas que permitan lograr el mismo fin, se debe elegir la medida menos perturbadora para el derecho protegido¹⁸.

Por último, respecto a la proporcionalidad, el CDH ha señalado que se debe “sopesar la naturaleza y el efecto perjudicial de la injerencia en el ejercicio del derecho frente al beneficio

17- Corte IDH. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, párrafos 27 y 32, y Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 176.

18- CDH. Observación general núm. 37 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21) del 17 de septiembre de 2020, párrafo 40; y Corte IDH, La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 46.

resultante para uno de los motivos de la injerencia”¹⁹. Estos motivos solo pueden ser los expresamente señalados por el artículo 21 del PIDCP. En particular, el CDH ha indicado que las restricciones pueden ser: (i) en “interés de la seguridad nacional”, cuando sea necesaria para preservar la capacidad del Estado de proteger su existencia; (ii) por “seguridad pública”, cuando exista un riesgo significativo a la seguridad de personas o de daños graves a la propiedad; (iii) por “orden público”, para asegurar el funcionamiento adecuado de la sociedad; (iv) por “salud pública”, cuando exista un brote de una enfermedad contagiosa que vuelva a las reuniones peligrosas; (v) por “moral pública”, solo en situaciones excepcionales y sin que pueda ser para proteger el significado de moralidad derivado de una sola tradición social, filosófica o religiosa, y (vi) por “los derechos y libertades de los demás”, cuando estén en juego otros derechos protegidos por el PIDCP de personas que no estén participando en la manifestación²⁰.

Por otro lado, la Corte IDH ha señalado que la proporcionalidad de una restricción, en sentido estricto, implica que “el sacrificio inherente a la restricción del derecho no result[a] exagerado o desmedido frente a las ventajas que se obtienen mediante tal restricción y el cumplimiento de la finalidad perseguida”²¹.

19- CDH. Observación general núm. 37 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21) del 17 de septiembre de 2020, párrafo 40, y CDH. Comunicación 2521/2015, CCPR/C/130/D/2521/2015 del 17 de marzo de 2021 respecto de Kazajistán, párrafo 11.5.

20- CDH. Observación general núm. 37 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21) del 17 de septiembre de 2020, párrafos 42 a 47.

21- Corte IDH. Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019, párrafo 108.

Adicionalmente, el CDH ha destacado que recae en el Estado justificar que la restricción del derecho de reunión sea necesaria y proporcional²². Por ejemplo, en la *Comunicación 2724/2016 respecto de Bielorrusia*, el CDH consideró que se había violado el derecho de reunión, ya que ni las autoridades del Estado y ni los tribunales nacionales habían justificado “cómo, en la práctica, sancionar la participación del autor de la denuncia en la reunión pacífica constituyó una restricción legítima con arreglo a lo dispuesto en el artículo 21 del Pacto”²³.

En virtud de lo anterior, podemos destacar que los parámetros para examinar las restricciones permitidas al derecho a la libertad de reunión en el CDH como en la Corte IDH son bastante similares. No obstante, la aplicación de estos parámetros por cada órgano podría variar en casos concretos.

²²- CDH. Observación general núm. 37 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21) del 17 de septiembre de 2020, párrafo 36, y CDH. *Comunicación 2724/2016*, CCPR/C/127/D/2724/2016 del 8 de noviembre de 2019 respecto de Bielorrusia, párrafo 7.5.

²³- CDH. *Comunicación 2724/2016*, CCPR/C/127/D/2724/2016 del 8 de noviembre de 2019 respecto de Bielorrusia, párrafo 7.5.



Centro para los Derechos Civiles y Políticos (Centro CCPR)

Rue de Varembe 1
CH-1202
Ginebra, Suiza

PO Box 183 CH-1211

Tel : +41(0)22 33 22 555

Email : info@ccprcentre.org

Web : www.ccprcentre.org



Con el apoyo de:

