

Mandatos del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y del Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas

REFERENCE: OL G/SO 214 (67-17) Assembly & Association (2010-1)
ESP 3/2013

22 de octubre de 2013

Excelencia,

Tenemos el honor de dirigirnos a Usted en nuestra calidad de Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y de Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas de conformidad con las resoluciones 16/4 y 15/21 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiéramos señalar a la atención urgente del Gobierno de Su Excelencia información que hemos recibido en relación con la **aprobación por el Consejo de Ministros del Proyecto de Ley de Reforma del Código Penal el 20 de septiembre 2013**.

Según las informaciones recibidas:

El viernes 20 de septiembre 2013 el Consejo de Ministros aprobó la remisión a las Cortes Generales del Proyecto de Ley de Reforma del Código Penal.

El capítulo XXIV adopta una nueva definición del atentado “que incluye todos los supuestos de acometimiento, agresión, empleo de violencia o amenazas graves de violencia sobre el agente”, pero que se diferencia de la acción de resistencia meramente pasiva, considerada y sancionada como desobediencia grave, y de los supuestos de desobediencia leve corregidos administrativamente. El nuevo artículo 550 define como culpables de atentados a los que agredieron, acometieron u opusieron resistencia violenta a la autoridad, a sus agentes o funcionarios públicos y dicta penas de prisión que varían de 3 meses a 3 años. Similares penas se imponen a quienes intimiden gravemente. El artículo 556 introduce una pena de prisión de 3 meses a 1 año o multa de 6 a 18 meses a los que resistan y desobedezcan gravemente a la autoridad o sus agentes.

En este capítulo, nos preocupa especialmente que se considere a la resistencia pasiva como delito de atentado con la autoridad.

El capítulo XXV define la alteración del orden público a partir de la referencia al sujeto plural y a la realización de actos de violencia sobre cosas y personas. A su vez, castiga aquéllos que “incitan a los otros, o refuerzan su disposición a llevarlos a cabo”, sin por lo tanto participar directamente en los actos de violencia. Así, el artículo 557 establece penas de 6 meses a 3 años contra quienes, actuando en grupo o individualmente pero amparados en él, alteraren la paz pública ejecutando, amenazando o incitando a otros con llevar a cabo actos de violencia. El artículo 557bis detalla circunstancias agravantes con penas de 1 a 6 años en casos, entre otros, de hechos llevados a cabo en una manifestación o reunión numerosa, “o con ocasión de alguna de ellas”. Asimismo, el artículo 557ter condena a penas de prisión de 3 a 6 meses o multa de 6 a 12 meses a personas que actuando en grupo o amparados en él, invadan u ocupen un domicilio o establecimiento, causando con ello “una perturbación relevante de su actividad normal”. El artículo 559 se modifica y castiga con prisión de 3 meses a 1 año o multa de 3 a 12 meses a los que difundan públicamente mensajes o consignas que inciten a la comisión de delitos de alteración del orden público “o que sirvan para reforzar la decisión de llevarlos a cabo”. El capítulo XXV también contiene un nuevo artículo 560 bis que introduce penas de 3 meses a 2 años de prisión o multa de 6 a 24 meses a “Quienes actuando individualmente, o mediante la acción concurrente de otros, interrumpen el funcionamiento de los servicios de telecomunicación o de los medios de transporte público y alteren con ello de forma grave la prestación normal del servicio...”

Nos preocupa particularmente el concepto relativamente impreciso de alteración del orden público que incluye la amenaza de alteración y es resultado de actos de violencia, sin necesidad de que de ellos se deriven lesiones o daños. Nos preocupa que tal definición pueda dar cabida a sancionar actos que en un determinado contexto tengan interés político, social o económico. Asimismo, parecen penalizarse conductas que no tienen resultados, sino que podrían suceder como resultado de la incitación, un concepto diferente del de la “provocación” y “conspiración” tipificados respectivamente en los artículos 17 y 18 del Código. El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación hace hincapié en que “solo podrán aplicarse "ciertas" restricciones, es decir que, sin lugar a dudas, la libertad será la regla y la restricción su excepción. A este respecto, se refiere a la Observación general N° 27 (1999) del Comité de Derechos Humanos sobre la libertad de circulación, según la cual, "al aprobar leyes que prevean restricciones... los Estados deben guiarse siempre por el principio de que las restricciones no deben comprometer la esencia del derecho..., no se debe invertir la relación entre derecho y restricción, entre norma y excepción". En consecuencia, cuando los Estados deseen restringir esos derechos, deberán cumplir todas las condiciones mencionadas. Por lo tanto, toda restricción debe obedecer a uno de los intereses concretos antes señalados, poseer un fundamento jurídico (estar "prescrita por la ley", lo que implica que la ley debe ser accesible y estar formulada con la suficiente precisión) y "ser necesaria en una sociedad democrática". Además, el Relator Especial hace referencia a la Observación general N° 31 (2004) del Comité de Derechos Humanos sobre la

índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto, en la que se establece que "cuando se introducen restricciones, los Estados deben demostrar su necesidad y adoptar únicamente las medidas que resulten proporcionales a la consecución de los legítimos objetivos para lograr una protección constante y eficaz de los derechos del Pacto." (A/HRD/20/27 para.16).

Por otro lado, nos preocupa que se agrave la pena en los supuestos numerados en el artículo 557bis y que se penalice expresamente el hecho si se lleva a cabo en una manifestación o reunión "numerosa", sin especificar el número al que puede denominarse numeroso. El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación considera como buena práctica fundamental "la presunción favorable a la celebración de reuniones pacíficas" y que "el Estado cumpla la obligación positiva de facilitar el ejercicio de ese derecho" (A/HRD/20/27 para. 26 y 27). También, vemos con preocupación la agravación de la pena, de falta a delito, por ocupación de un domicilio o establecimiento. A su vez, nos preocupa que el artículo 559 suponga un riesgo a la libertad de opinión y de expresión, que incluye los derechos de obtener y difundir libremente información. El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación determina que "solo se deben considerar ilegales la propaganda en favor de la guerra o la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia (artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), o los actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en las normas internacionales de derechos humanos (art. 5)" (A/HRD/20/27 para. 18). De forma general, nos preocupa que el espíritu del Proyecto de Reforma del Código Penal contravenga los derechos a la libertad de reunión y de asociación pacífica, y de opinión y de expresión.

Sin implicar, de antemano, una conclusión sobre los hechos, nos permitimos hacer referencia al derecho a la libertad de opinión y de expresión enunciado en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y reiterado en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP): "Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección".

Desearíamos además referirnos al derecho de reunión pacífica de acuerdo enunciado en el artículo 21 del PIDCP: "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.

En este contexto, quisiéramos hacer referencia al consenso que llevó a la adopción de la resolución 21/16 del Consejo de Derechos Humanos, cuyo texto “Recuerda a los Estados su obligación de respetar y proteger plenamente los derechos de todas las personas a la libertad de reunión pacífica y de asociación por cualquier vía, electrónica o no, también en el contexto de unas elecciones, incluidos los de las personas que abracen convicciones o creencias minoritarias o disidentes, los defensores de los derechos humanos, las personas afiliadas a sindicatos y otras personas, incluidos los migrantes, que traten de ejercer o promover esos derechos, y a que adopten todas las medidas necesarias para asegurar que cualquier restricción al libre ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación sea conforme con las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional de los derechos humanos”.

Es nuestra responsabilidad, de acuerdo con los mandatos que me han sido otorgados por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar los hechos traídos a nuestra atención. Entonces, estaríamos muy agradecidos si pudiéramos obtener sus observaciones sobre los siguientes asuntos:

1. ¿Qué garantías tienen organizaciones de resistencia pacífica de no ver sus actividades criminalizadas?
2. ¿Cuáles son las medidas positivas tomadas para asegurar el pleno y efectivo goce de los derechos a la libertad de reunión y asociación pacífica y de opinión y de expresión?
3. ¿Cómo se determina “la relevancia”, constitutiva de delito de alteración del orden público, de una acción de protesta pacífica dentro de una entidad abierta al público?
4. ¿Cuál es el número que determina que una reunión sea “numerosa”?
5. ¿Cómo es determinada la “gravedad” de alteración de la interrupción de los servicios de telecomunicación y transporte público?

Agradeceríamos recibir una respuesta del Gobierno de Su Excelencia a estas preguntas antes de 60 días. Garantizamos que la respuesta del Gobierno de Su Excelencia será incluida en el informe que presentaremos al Consejo de Derechos Humanos para que le examine.

A la espera de su respuesta, quisiéramos instar al Gobierno de su Excelencia a que no adopte medidas que limiten indebidamente el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión y asociación pacífica y de opinión y de expresión. Toda reforma legislativa debe ser adoptada en conformidad con los principios y normas internacionales.

Acepte, Excelencia, la expresión de nuestra más distinguida consideración.

Frank La Rue
Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la
libertad de opinión y de expresión

Maina Kiai
Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión y de
asociación pacíficas