

Mandatos del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; y del Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos

REFERENCIA:
OL MEX 11/2019

8 de agosto de 2019

Excelencia,

Tenemos el honor de dirigirnos a Usted en nuestra calidad de Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; y Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, de conformidad con las resoluciones 34/18, 41/12 y 34/5 del Consejo de Derechos Humanos.

Le escribimos para expresar nuestra gran preocupación ante la entrada en vigor el 1 de agosto de 2019 del **decreto 115, el cual modifica el Código Penal del Estado de Tabasco y mediante el cual se estarían penalizando conductas que podrían ser una expresión legítima del derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación, a la libertad de expresión y del derecho a defender los derechos humanos.**

El 24 de julio de 2019, el Gobernador Constitucional del Estado de Tabasco, en ejercicio de la facultad que le confiere la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, presentó ante el Congreso del Estado una iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Tabasco. El pleno del Congreso de Tabasco, en una sesión extraordinaria, aprobó el 29 de julio la iniciativa y el decreto entró en vigor el 1 de agosto de 2019.

Quisiéramos compartir con el Gobierno de su Excelencia, nuestras preocupaciones sobre dicha reforma. Esta comunicación examina la relación entre la reforma al Código Penal de Tabasco como fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el 31 de julio de 2019, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), al que México accedió el 23 de marzo de 1981, y otros instrumentos internacionales y principios de derechos humanos establecidos.

1. Elementos principales de la reforma al Código Penal de Tabasco

Objetivos

Se desprende de la lectura del decreto que el primer objetivo de la reforma es reducir la incidencia delictiva en Tabasco, sobre todo en aquellos delitos que lesionan el patrimonio de las personas y que atentan contra su vida. En particular, en los antecedentes se refiere al delito de extorsión y al alto impacto que este puede causar en el patrimonio de la víctima y de la sociedad en general. El segundo objetivo es el

mejoramiento de la calidad de vida de la población de Tabasco mediante la inversión privada, la modernización de infraestructura y la realización de obras a través de la inclusión de un nuevo tipo penal cuyo bien jurídico tutelado es el patrimonio de las personas, denominado “*Impedimento de ejecución de trabajos u obras*”.

En este sentido, el decreto modifica el parámetro de punibilidad del crimen de extorsión a través de penas más elevadas con la modificación del artículo 196 del Código Penal para el Estado de Tabasco que ahora impone penas de prisión de “diez a veinte años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, al que para procurarse a sí mismo a un tercero un lucro indebido o un beneficio, obligue por cualquier medio a una persona a dar, hacer, tolerar o dejar de hacer algo en perjuicio de su propio patrimonio o el de otra persona”.

Asimismo, el decreto propone el incremento de las penas previstas para el delito intitulado “*Oposición a que se ejecuten trabajos u obras públicas*”, se incluye un tipo penal que sancionará a quien impida el goce y disfrute del derecho humano a la libertad de tránsito, reconocido en el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se incrementa la pena al delito denominado “*Interrupción o dificultamiento del servicio público de comunicación*”.

“Impedimento de ejecución de trabajos u obras”

El nuevo artículo 196 Bis dispone que cualquier persona que carezca de facultad legal, “*impida o trate de impedir por cualquier medio, la ejecución de trabajos u obras privadas*” recibirá una pena de prisión de seis a trece años y una multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

Estas mismas penas se aplicarían a aquel que “*obstruya el acceso de personal o de maquinaria*” a los lugares destinados para la ejecución de los trabajos mencionados. Se agregan igualmente calificativas que incrementan la pena cuando la comisión del delito se haga exigiendo un beneficio lucrativo, se utilice violencia o se cometa por dos o más personas.

El nuevo artículo 308 Bis estipula que aquel que “*impida total o parcialmente el libre tránsito de personas, vehículos, maquinaria, equipo especializado o similar para la ejecución de trabajos u obras públicas o privadas, en las vías y medios de comunicación*” será penalizado con hasta trece años en prisión. Dicha pena se incrementará si la persona está acompañada de menores de edad.

“Oposición a que se ejecuten trabajos u obras públicas”

El artículo 299 fue reformado y ahora prevé que aquel que impida o trate de impedir “*por cualquier medio*” la ejecución de trabajos u obras públicas tendrá una penalización de prisión de seis a trece años y una multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. Las mismas penas se aplicarían a

aquellos que “*obstruyan el acceso de personal o de maquinaria al lugar*” y la pena se incrementaría si se comete por dos o más personas.

De igual forma, el artículo 308 ahora estipula una pena de prisión de uno a ocho años y multa de ochenta a doscientas veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización al que obstruya, interrumpa o dificulte el servicio público de comunicación a través de la obstaculización de alguna vía local de comunicación.

2. Obligaciones internacionales del Gobierno de su Excelencia

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 19, 21 y 22.

Le recordamos respetuosamente al Gobierno de su Excelencia la obligación general incluida en el artículo 2 del PIDCP, por la cual el Estado tiene el deber de adoptar leyes para hacer efectivos los derechos reconocidos, de forma que el derecho doméstico sea compatible con el Pacto. También resaltamos que la obligación jurídica impuesta a los Estados Parte se aplica a todos los poderes públicos sea cual fuere su rango, nacional, regional o local.

El artículo 19 del PIDCP protege el derecho a la libertad de opinión y expresión. Todas las formas de expresión están protegidas, así como todos sus métodos de diseminación (CCPR/C/34, par 12). El artículo 21 del mismo Pacto reconoce el derecho de reunión pacífica y el artículo 22 se refiere al derecho de toda persona a asociarse con otras. El derecho de reunión pacífica es un derecho individual que se ejerce colectivamente, por lo tanto, es inherentemente asociativo (CCPR/C/31 par. 9). La relación entre los artículos 19, 21 y 22 es evidente toda vez que, la protección de quienes participan en reuniones pacíficas solamente es posible cuando se protegen sus derechos relacionados a las libertades políticas, en particular la libertad de expresión. En este sentido, la libertad de expresión “es esencial para el disfrute de los derechos a la libertad de reunión y de asociación” (CCPR/C/GC/34, para. 4).

En circunstancias excepcionales los derechos a la libertad de expresión y a la libertad de reunión pacífica pueden ser restringidos. Sin embargo, las restricciones, al ser la excepción, no pueden ser tan amplias como para poner en peligro el derecho mismo, es decir la norma (CCPR/C/GC/34) para. 21. De acuerdo al Comité de Derechos Humanos:

“En los casos en que se apliquen tales restricciones, los Estados deberán demostrar su necesidad y sólo podrán tomar las medidas que guarden proporción con el logro de objetivos legítimos a fin de garantizar una protección permanente y efectiva de los derechos reconocidos en el Pacto. En ningún caso podrán aplicarse o invocarse las restricciones de manera que menoscaben el elemento esencial de un derecho reconocido en el Pacto.” (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 para. 6)

Es así que, incumbe al Estado demostrar que una restricción en particular es compatible con los requerimientos del Pacto (CCPR/C/GC/34 párrafos 26 y 35).

Para que una restricción sea permisible tiene que estar prevista por la ley; solo puede estar impuesta para perseguir un fin legítimo y debe cumplir pruebas estrictas de necesidad y proporcionalidad (CCPR/C/GC/34, párr. 22). El requisito de proporcionalidad exige que el Estado elija el “instrumento menos perturbador de los que permitan conseguir el resultado deseado”, (*id*, párr. 34). Un Estado estaría en violación del artículo 21 si no cumple con su obligación de facilitar las reuniones pacíficas y si no justifica la legitimidad de la restricción (*Chebotareva c. la Federación de Rusia* (CCPR/C/104/D/1866/2009), párr. 9.3).

Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos.

En virtud del artículo 2 de la Declaración, los Estados tienen la obligación de asegurarse que los derechos y libertades a los que se hace referencia estén efectivamente garantizados. Es decir, de asegurarse que toda persona tenga el derecho, individual o colectivo a promover y procurar la protección y la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional.

Como resaltó la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos en su informe sobre las dificultades encontradas en el desempeño de sus funciones (A/HRC/25/55), “*el ejercicio de las libertades es esencial en toda sociedad democrática*” en particular menciona la importancia de que los defensores de derechos humanos puedan ejercer sin restricciones legislativas el derecho a la libertad de opinión y de expresión y a la libertad de reunión pacífica. En ese contexto, manifestó su inquietud por el aumento de criminalización de protestas sociales, que a menudo están relacionadas con la expresión pacífica de “*oposición a proyectos de desarrollo públicos o privados*”, (*ídem*, párr. 96). Finalmente, instó a los Estados a que se abstuvieran de criminalizar actividades pacíficas y legítimas que pudieran restringir los derechos de los defensores (*ídem*, párr. 131 (a)).

Consideramos importante resaltar que después de su visita a México en 2017, el Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos recomendó al Gobierno de México que evitara la “aprobación de instrumentos legislativos que restrinjan los derechos a la libertad de asociación, de expresión y de reunión pacífica” (A/HRC/37/51/Add.2).

3. Preocupaciones relativas a la reforma del Código Penal de Tabasco.

En un principio, quisiéramos mostrar nuestra particular preocupación sobre el corto tiempo de debate y adopción de la mencionada reforma, lo cual impidió llevar a cabo consultas previas. Las consultas con la sociedad civil, expertos nacionales e internacionales y el público en asuntos complejos que impactan el ejercicio de derechos humanos son esenciales. La gravedad de las consecuencias de una restricción a la libertad de expresión y a la libertad de reunión pacífica exige un examen exhaustivo y completo. Dichas consultas, proporcionan una fuente de información importante que permite a las

autoridades tomar en cuenta los efectos que la legislación podría tener en el disfrute de los derechos humanos.

En cuanto al objetivo de la reforma, recordamos que los objetivos legítimos para restringir el derecho a la libertad de expresión y a la libertad de reunión pacífica están exhaustivamente enlistados en los artículos 19(3) y 21 del PIDCP, y son (1) la protección de la seguridad nacional; (2) la protección del orden público; o (3) la protección de la salud pública o la moral; y en el caso de la libertad de expresión, (4) el respeto a los derechos o a la reputación de otros. Entendemos que, el objetivo principal de la reforma legislativa en el Estado de Tabasco es reducir la corrupción y la criminalidad relativa a proyectos que ayudarían a aumentar la calidad de vida de sus habitantes, a través de la inversión privada, por ejemplo. En este sentido, reconocemos la importancia de sancionar la extorsión relativa al impedimento de ejecuciones de trabajos u obras, lo cual contribuiría a garantizar y proteger el orden público.

Sin embargo, nos preocupa el efecto que dicha reforma tendrá en el disfrute de los derechos a la libertad de expresión y a la libertad de reunión pacífica. Recomendamos al Gobierno de su Excelencia reconsiderar si el uso del derecho penal es un medio adecuado para lograr dicho objetivo, tomando en cuenta que tiene como consecuencia la prohibición y criminalización de las protestas sociales. Consideramos que otros mecanismos deben ser explorados para equilibrar la interferencia con el derecho a la libertad de expresión y a la libertad de reunión pacífica. Asimismo, al invocar el objetivo legítimo de orden público, así como el de protección de la seguridad nacional para restringir el derecho a la libertad de reunión pacífica, se debe probar la naturaleza concreta de la amenaza, así como sus riesgos (CCPR/C/1119/2002, *Lee c. República de Corea*, par. 7.3).

Estamos particularmente preocupados porque la intervención penal utilizada es excesiva en sus consecuencias y en su limitación al disfrute de derechos humanos. Cualquier restricción debe ser “formulada con precisión suficiente para que una persona pueda regular su comportamiento de conformidad con ella” (CCPR/C/GC/34 para 25). Genera inquietud que el alcance de la legislación pueda ser muy amplio, por ejemplo sanciona el impedimento de trabajos u obras por “*cualquier medio*”. Nos preocupa que este calificativo pudiera también cubrir el derecho a interponer un recurso administrativo contra la decisión de llevar a cabo un trabajo u obra. Igualmente, nos preocupa la agravante según la cual la presencia de dos o más personas multiplicaría la sanción. La restricción debe ser el instrumento “menos perturbador” para obtener el fin legítimo. Toda restricción que se imponga debería tener por objeto de permitir el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica en la mayor medida posible, es decir que las limitaciones innecesarias o desproporcionadas deben ser evitadas. (*Turchenyak y otros c. Belarús* (CCPR/C/108/D/1948/2010 y Corr.1), párr. 7.4).

El uso de la sanción penal, que es el instrumento punitivo más fuerte, para regular la protesta social de una manera tan general, y con sanciones que pueden alcanzar hasta los 20 años de encarcelamiento es excesivo. Igualmente, al ser una restricción tan general, es intrínsecamente desproporcionada y no es lo suficientemente precisa para permitir un análisis individual. Las prohibiciones absolutas o totales, ya sean sobre el

ejercicio del derecho en general o sobre el ejercicio del derecho en ciertos lugares y a ciertas horas, son intrínsecamente desproporcionadas, puesto que excluyen la consideración de circunstancias especiales propias a cada reunión (A/HRC/23/39, para. 63).

Recordamos que, la Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, consideró que para que las reuniones alcancen su objetivo final de desarrollar sistemas democráticos las personas deben poder ejercer plenamente su derecho a la libertad de asociación, por medio del cual, entre otras, colaboran de manera constructiva a fortalecer los sistemas de gobernanza democráticos y resilientes (A/72/135, para 22). En el mismo informe, resaltó que un *“Estado se fortalece cuando fomenta una sociedad civil fuerte”*.

Adicionalmente, nos preocupa el efecto que esta nueva legislación tendrá en las personas que defienden sus derechos. Por ejemplo, en las comunidades indígenas afectadas por construcciones que no fueron consultadas de manera previa, libre e informada con apego a los estándares internacionales, personas defensoras de derechos humanos que desean ejercer su derecho de reunirse pacíficamente para protestar podrían estar sancionadas con penas de prisión. Recordamos la importancia de fomentar y promover espacios adecuados para que los defensores de derechos humanos puedan ejercer libremente su labor, y sin temor a ser reprimidos.

Es nuestra responsabilidad, de acuerdo con los mandatos que nos han sido otorgados por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar nuestras preocupaciones. En este sentido, estaríamos muy agradecidos/as de tener su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Sírvanse proporcionar información y cualquier comentario que tenga sobre las preocupaciones mencionadas.
2. Sírvanse proporcionar información sobre las medidas tomadas por el Gobierno de su Excelencia para asegurarse que todas las regulaciones y legislaciones, federales o estatales, adoptadas, respeten el derecho y los estándares internacionales de los derechos humanos.
3. Sírvanse proporcionar información relativa a la voluntad del Gobierno de su Excelencia de iniciar una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en caso de que no exista, explicar por qué y cómo proponen garantizar que la legislación no se aplique en violación de los derechos humanos

Esta comunicación, como un comentario sobre la legislación, reglamentos o políticas pendientes o recientemente adoptadas, y toda respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio web de comunicaciones en un plazo de 48 horas. También estarán disponibles posteriormente en el informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

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

David Kaye

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

Clement Nyaletsossi Voule

Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación

Michel Forst

Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos