

# **CONGRESO INTERNACIONAL PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES: DIMENSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA**

5 de octubre de 2012

Facultad de Derecho UPV/EHU (Salón de Grados) Donostia-San Sebastián

## **EL PROYECTADO NUEVO PERFIL DEL DERECHO DE REUNIÓN Y SU RELACIÓN CON LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS: ¿HACIA UNA CONCEPCIÓN PREVENTIVA DEL ORDEN PÚBLICO?**

### **Sesión Primera**

**Ángel Cobacho López, Profesor Ayudante Doctor de Derecho Constitucional. Universidad de Murcia**

**Leyre Burguera Ameave, Profesora Ayudante de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)**

**Resumen:** la presente comunicación versa sobre la configuración que, a partir de las declaraciones vertidas por diversos altos cargos del Gobierno de Mariano Rajoy en su primera legislatura, parece posible que adquiriera el derecho de reunión y manifestación en lugares de tránsito público. Parece ser que el orden público puede sufrir una redefinición, en el sentido de ampliarse el número de supuestos en los que podría cercenarse el ejercicio de los mencionados derechos so pretexto de desórdenes públicos actuales o previsibles. Una de las medidas anunciadas por el Ejecutivo que preside Rajoy consistiría en la criminalización de las convocatorias de manifestaciones llevadas a cabo por internet, a través de las redes sociales, cuando aquellas pudieran derivar en alteraciones del orden público. Hasta ahora, para poder prohibir una reunión en vía pública era necesario, conforme al texto del art. 21 de nuestro texto constitucional, que existieran «razones fundadas de alteración del orden público». Nos preguntamos en la presente comunicación si los nuevos contornos que pretenden conferirse al derecho de reunión no podrían resultar contrarios a esta previsión constitucional, y para ello, además del análisis crítico de nuestra legislación y jurisprudencia a tal respecto, recurrimos al tratamiento que el derecho de reunión recibe en diversos países latinoamericanos, especialmente en aquellos en los que mayor número de revueltas ciudadanas se han producido en los últimos años.

## I. Planteamiento de la cuestión

Recientes declaraciones de nuestro Ministro del Interior, Jorge Fernández Díaz, apuntan hacia la reforma de varios cuerpos legislativos de nuestro ordenamiento jurídico, entre los que se cuenta el Código Penal, la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana<sup>1</sup>. El proyecto afectaría a los delitos relacionados con la convocatoria de manifestaciones en lugares de tránsito público, y consistiría, entre otros extremos, en la criminalización de las convocatorias realizadas a través de internet, violentas o que alteren gravemente el orden público, conductas que pasarían a considerarse, en caso de prosperar la reforma, delito de integración en organización criminal. Los destinatarios serían, según palabras del Ministro, las minorías que “se organizan y se conciertan previamente para actuar de forma vandálica y con técnicas de guerrilla urbana produciendo daños sobre personas y bienes públicos y privados”.

En nuestro país, el derecho fundamental de reunión y manifestación está reconocido en el art. 21 de nuestra Constitución<sup>2</sup>. En él se exige, para posibilitar la prohibición de manifestaciones por parte de la autoridad, que existan “razones fundadas de la alteración del orden público, con peligro para personas o bienes”. El Tribunal Constitucional ha ratificado la rotundidad del texto constitucional, que no deja demasiado espacio para la duda, y a través de su jurisprudencia ha entendido que los límites de los derechos de reunión y manifestación han de ser interpretados siempre de forma restrictiva, como cualquier otro límite pero quizá incluso con especial rigor por tratarse de un derecho fundamental tan esencial en el devenir de un Estado democrático de Derecho. Esta línea jurisprudencial garantista con el ejercicio de los referidos derechos ha rechazado en numerosas ocasiones prohibiciones de manifestaciones por motivos que no redundaran en una alteración grave y fundada del orden público<sup>3</sup>.

## II. La ONU y el derecho de reunión

---

<sup>1</sup> La prensa se hizo eco de la noticia el 11 de abril de 2012, y a tal efecto puede consultarse: <http://www.publico.es/espana/429078/interior-considerara-la-resistencia-pasiva-un-atentado-a-la-autoridad>; <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/04/11/espana/1334141729.html>; <http://www.rtve.es/noticias/20120411/interior-avanza-convocar-concentraciones-internet-deriven-violencia-sera-delito/515213.shtml> (última visita el 26 de septiembre de 2012).

<sup>2</sup> En este sentido, este mandato constitucional debe completarse, entre otras, con la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, el art. 7 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social; o con el art. 8 de la recientemente aprobada Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil.

<sup>3</sup> Por ejemplo, la posible incidencia de las manifestaciones en un proceso electoral (STC 170/2008), o el entorpecimiento del tráfico rodado (STC 284/2005 y 301/2006), siempre y cuando no se impida el acceso en este último caso a servicios esenciales tales como los de ambulancias, bomberos o policía (STC 66/1995).

En el seno de las Naciones Unidas, el 17 de junio de 2011, el Consejo de Derechos Humanos adoptó un texto<sup>4</sup> en su trigésimo quinta reunión que parte de la premisa de reconocer que derechos como la libertad de reunión pacífica, junto con otros, tales como la libertad de expresión y asociación, si bien sujetos necesariamente a ciertas restricciones, han de estar suficientemente garantizados.

Destaca, como consecuencias de lo anterior y tal vez del notable y reciente incremento del número de protestas y manifestaciones que se han seguido en muchos países del mundo, que todo el mundo ha de poder expresar sus discrepancias y quejas a través de protestas públicas sin miedo a ser herido, golpeado, detenido, torturado o asesinado, puesto que tales protestas, siempre y cuando sean pacíficas, no han de considerarse como una amenaza y deben tratarse desde el diálogo abierto y tolerante.

Según el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, cuando tienen lugar las manifestaciones pacíficas, los diversos Estados tienen la responsabilidad de promover y proteger los derechos humanos y prevenir sus violaciones. En particular —señala el texto—, las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; las detenciones arbitrarias; las desapariciones forzadas; las torturas y otros tratos y castigos inhumanos o degradantes.

De la necesidad de garantizar la observancia de los derechos humanos en el contexto de las protestas ciudadanas pacíficas nacen ciertas resoluciones del Consejo entre las que cabría destacar: en primer lugar, se decide convocar una mesa redonda, en su decimoctavo período de sesiones, sobre la promoción y protección de los derechos humanos en tales situaciones, con una especial incidencia en las formas y medios para mejorar la protección de estos derechos, en consonancia con la Declaración Universal de los Derechos Humanos; además, solicita a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que actúe de enlace con los Estados y otras partes interesadas, incluidos los órganos y agencias pertinentes de las Naciones Unidas, con el fin de garantizar su participación en la mesa redonda; y, por último, requiere también a la Oficina del Alto Comisionado que prepare un informe sobre los resultados de la mesa redonda, en forma de resumen.

De todo ello extraemos la conclusión, patente y notoria, de que el derecho de reunión es, a día de hoy, un derecho que preocupa especialmente a la ONU, y que en gran medida esta preocupación es debida al creciente número de movilizaciones ciudadanas fruto, entre otras causas, del malestar y el clima de protesta generado por la crisis económica mundial. Y en torno a diversos aspectos de dichas protestas, como las plataformas que las incentivan o las vías por las que se convocan, internet juega un papel determinante.

---

<sup>4</sup> Puede verse el vídeo de la reunión del 17 de junio en [http://www.youtube.com/embed/t1qHL6\\_v95s](http://www.youtube.com/embed/t1qHL6_v95s) (última consulta el 29 de octubre de 2012).

En este punto resulta esencial, a la hora de abordar los nuevos perfiles que va paulatinamente cobrando el derecho de reunión, la Declaración de Naciones Unidas de 1 de junio de 2011, por la cual consideró el acceso a internet como un derecho humano<sup>5</sup>. Como es evidente, el ejercicio de este derecho fundamental de nuevo cuño condiciona, de manera necesaria, el del derecho de reunión, al menos cuando las reuniones o manifestaciones sean convocadas a través de redes sociales o mediante cualquier instrumento brindado por internet. A esta posibilidad hacía referencia el Ministro Fernández Díaz cuando proponía su visión acerca de la nueva configuración del derecho de reunión<sup>6</sup>.

### III. El derecho de reunión en Iberoamérica

En los últimos tiempos asistimos a revueltas sociales más o menos espontáneas en muchos lugares del mundo. Es el caso, en México, del movimiento en contra del fraude electoral YOSOY132<sup>7</sup>, o de las revueltas estudiantiles de Chile. Se trata de movimientos que surgen de forma no intencionada y pacífica auspiciados por las nuevas tecnologías y que no encuentran una previsión legal específica sino que se rigen por un derecho de reunión íntimamente relacionado con el derecho de asociación y comunicación que puede ser utilizado como una técnica de acción política directa<sup>8</sup>. Ante tal posibilidad, muchos países han optado por regular este derecho de manera restrictiva. El caso de Iberoamérica es además particularmente significativo, no sólo por el número de altercados que se han producido, sino también porque los ordenamientos jurídicos de los países afectados son en la gran mayoría de ocasiones herederos de la cultura constitucional continental europea.

Así por ejemplo, la Constitución de México aborda este derecho en los artículos 9, 35 y 36 limitando el derecho de reunión para asuntos políticos a los ciudadanos mexicanos<sup>9</sup> y negándolo a los grupos que se encuentren armados. Asimismo, el art. 130 (dentro del principio histórico de la separación del Estado y las Iglesias) dispone limitaciones para los ministros de los cultos y prohíbe la celebración de reuniones políticas en los templos, en cuyo caso las autoridades se encuentran

---

<sup>5</sup> El documento completo puede consultarse aquí: <http://es.scribd.com/doc/56634085/Report-of-the-Special-Rapporteur-on-the-promotion-and-protection-of-the-right-to-freedom-of-opinion-and-expression-Frank-La-Rue> (última consulta el 30 de octubre de 2012).

<sup>6</sup> Visión que no parece ser compartida por otros compañeros de gabinete: [http://politica.elpais.com/politica/2012/10/10/actualidad/1349865050\\_324879.html](http://politica.elpais.com/politica/2012/10/10/actualidad/1349865050_324879.html) (última consulta el 30 de octubre de 2012).

<sup>7</sup> Su sitio web oficial: <http://yosoy132.mx>.

<sup>8</sup> TORRES DEL MORAL, A., *Principios de derecho constitucional*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 6ª ed., Madrid, 2010, p.462.

<sup>9</sup> Ya que como condición previa del disfrute de este derecho fija como obligación del ciudadano de la República la inscripción en el registro nacional de ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

facultadas para disolverlas<sup>10</sup>.

En concreto el art. 9<sup>11</sup> de la Constitución establece que “no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte de los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar. No se considera ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que desee”.

Este derecho de configuración negativa, es decir, de deber de abstención por parte del Estado contrasta con lo que acontece en Argentina, donde no existe una regulación específica del derecho de reunión en sede constitucional. La Constitución argentina de 1994 realiza, en su art. 14, una somera enumeración de los principales derechos civiles<sup>12</sup>, y no cuenta entre ellos con el que nos ocupa. Llama la atención esta ausencia en uno de los países iberoamericanos que ha presentado mayor número de altercados callejeros en los últimos años. Tras la restauración de la democracia en Argentina, en 1983, parece que existió cierta resistencia a la regulación constitucional y legal de las reuniones, por el temor de parecer antidemocráticos al señalar límites a un derecho tan esencial en cualquier sociedad organizada del mundo.

El derecho de reunión estaría en Argentina contemplado, de forma muy indirecta y, a nuestro modo de ver, insuficiente, en la amplia disposición del artículo 19<sup>13</sup> que podría interpretarse como una cláusula residual en el sentido de que está permitido todo aquello que no se prohíbe.

En el caso de Colombia, por ejemplo, sólo el legislador podrá establecer los casos en los cuales puede limitarse el ejercicio del derecho de reunión y manifestación. Aunque la norma aprobada no consagre expresamente las figuras de aviso o notificación previa para las reuniones públicas, como sí lo hacen otras constituciones europeas y latinoamericanas, la facultad otorgada

---

<sup>10</sup> El artículo 130 e), reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, determina que “Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos del culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios (...) No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político”.

<sup>11</sup> Este precepto respetó la redacción de este derecho establecida en la Carta Magna de 1857 con la salvedad del segundo párrafo pero cabe destacar que durante la época de la Segunda Guerra Mundial planteó ciertos reparos su desarrollo legislativo ya que el Código Penal Federal estableció el delito de disolución social que permitió procesar y sentenciar a los ciudadanos que trataban de democratizar el país. En HURTADO, J., ARELLANO-RÍOS, A., “El derecho de asociación y reunión en México: una revisión constitucional”, *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 2011, 13 (1) pp. 6-7.

<sup>12</sup> «Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender.» (Art. 14 de la Constitución argentina de 1994).

<sup>13</sup> «Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe.» (*Ibid.*, art. 19).

por la Constitución de 1991 en su artículo 37 al legislador le permite reglamentar el derecho y establecer el aviso previo a las autoridades, determinar los casos en que se requiere y la forma como debe presentarse para informar la fecha, hora y lugar de la reunión o la manifestación<sup>14</sup>. Es importante señalar que la finalidad del aviso previo, a la luz de la Constitución colombiana de 1991, no puede ser la de crear una base para que la reunión o la manifestación sea prohibida. Tiene por objeto informar a las autoridades para que tomen las medidas tendentes a facilitar el ejercicio del derecho sin entorpecer de manera significativa el desarrollo normal de las actividades comunitarias.

Como la Constitución colombiana no estableció de forma expresa los valores o derechos que deben protegerse para justificar las limitaciones al derecho de reunión y manifestación, sino que otorgó una facultad general al legislador para determinar los casos en los cuales se puede limitar su ejercicio, será tarea de los jueces estudiar las limitaciones constitucionalmente aceptables, mediante la creación de fórmulas de equilibrio que permitan conciliar el libre ejercicio del derecho, por un lado, y el orden público, por otro.

Por otro lado, el artículo 19 de la Constitución de Chile consagra específicamente el derecho de reunión, de forma pacífica, sin armas, y sin pedir previa autorización. Son las ordenanzas de policía las que regulan las reuniones en las plazas, calles y demás lugares de uso público<sup>15</sup>. Además como curiosidad, el art. 158 del Código Penal chileno de 2010, tipifica en su art. 158.3 el delito de interrupción arbitraria de reunión o manifestación por parte de un empleado público.

Las mismas o muy similares características presenta la configuración jurídica del derecho de reunión en los arts. 53 y 54 de la Constitución nicaragüense de 1987, el art. 26 de la Constitución de Costa Rica (que lo reconoce incluso para asuntos privados, políticos o para juzgar la conducta política de sus gobernantes) o la Constitución brasileña de 1988 que señala en su art. 5.16 que «todos pueden reunirse pacíficamente, sin armas, en locales abiertos al público, sin necesidad de autorización, siempre que no frustren otra reunión anteriormente convocada en el mismo local, exigiéndose sólo a viso previo a la autoridad competente».

Generalmente, las limitaciones al ejercicio del derecho de reunión y manifestación se encuentran vinculadas al mantenimiento del orden público. Con el fin de evitar posibles arbitrariedades se han establecido criterios para calificar las hipótesis de hecho en las cuales se justifica disolver o impedir el desarrollo de una reunión. En líneas generales estos criterios deben

---

<sup>14</sup> «Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho.» (Art. 37 de la Constitución colombiana de 1991).

<sup>15</sup> Cfr. [Sentencia n° Rol 567 de Tribunal Constitucional, 3 de Junio de 2010](#), [Sentencia n° 326850, de Corte de Apelaciones de Santiago - Sala Quinta, 6 de Diciembre de 2011](#), [Resolución n° 38627, de Corte de Apelaciones de Concepcion - Sala Segunda, 18 de Octubre de 2005](#), [Sentencia n° 1422, de Corte de Apelaciones de Coyhaique - Sala Primera, 21 de Marzo de 2012](#), [Sentencia n° 1426, de Corte de Apelaciones de Coyhaique - Sala Primera, 21 de Marzo de 2012](#), [Resolución n° 36655, de Corte Suprema de Chile - Sala Primera, 22 de Agosto de 2011](#).

estar dirigidos exclusivamente a evitar amenazas graves e inminentes. Por lo general, es insuficiente un peligro eventual y genérico, un simple temor o una sospecha. La naturaleza del derecho de reunión, en sí mismo conflictivo, no puede ser la causa justificativa de normas que cercenen innecesaria o injustificadamente su ejercicio, y desde luego la entrada en escena de internet y las nuevas tecnologías, con las novedades que conlleva, no debería ser usada como pretexto para introducir interpretaciones restrictivas de tal derecho. No se puede considerar el derecho de reunión y manifestación como sinónimo de desorden público para restringirlo *per se*<sup>16</sup>.

### III. A modo de conclusión

La globalización y las nuevas tecnologías nos impulsan a contemplar la esfera pública como un ágora intercomunicada donde el espacio y el tiempo se desdibujan de tal forma que la idea del individuo asociada a una comunidad queda condicionada por el ejercicio activo de unos derechos.

Nos encontramos ante internet, la plaza pública del s. XXI, en la que el progreso de la sociedad en su conjunto requiere tomar seriamente en consideración los instrumentos que han hecho y hacen posible tal evolución. Por ello el acceso a Internet contemplado como un derecho humano por la ONU permite ejercer realmente, muchas veces de formas inéditas, unos derechos plenamente consolidados, entre los que se encuentra el derecho de reunión. De ahí que podríamos hablar de un carácter instrumental del derecho de acceso a Internet, ya que en la actualidad resulta fundamental en la organización de los movimientos de protesta y manifestaciones.

Encontramos recientes ejemplos en la contribución de las redes sociales (Twitter y Facebook) a acontecimientos políticos de primera magnitud como son la Primavera Árabe, el 15-M o el movimiento *Occupy*. Por tanto, no es de extrañar la tendencia creciente por parte de muchos países (especialmente en dictaduras como China) al establecimiento de medidas restrictivas en el acceso a Internet incluso en momentos puntuales (Egipto lo hizo durante las revueltas sociales que terminaron con la dictadura de Hosni Mubarak e Irán bloqueó algunas páginas de activistas que llamaban a una manifestación).

En este sentido, la idea de inmediatez asociada a las nuevas tecnologías nos hacen plantearnos algunas cuestiones: ¿es posible seguir manteniendo una regulación del derecho a reunión sin contemplar las consecuencias de la irrupción de las nuevas tecnologías?, ¿por qué fijar unos plazos de comunicación/autorización previa que no pueden cumplirse?, ¿dotan las nuevas tecnologías de perfiles hasta ahora inéditos al derecho de reunión?

Sobre estas cuestiones y premisas, pensamos que la nueva configuración que, desde el

---

<sup>16</sup> Cfr., entre otras, [Sentencia de Tutela n° 456/92 de Corte Constitucional, 14 de Julio de 1992](#) , [Sentencia de Tutela n° 456/92 de Corte Constitucional, 14 de Julio de 1992](#), [Sentencia de Tutela n° 518/09 de Corte Constitucional, 30 de Julio de 2009](#), [Sentencia de Tutela n° 171/11 de Corte Constitucional, 4 de Marzo de 2011](#) de Colombia.

Ejecutivo presidido por Mariano Rajoy, pretende conferírsele a los derechos de reunión y manifestación, agravando las penas en caso de que la convocatoria utilizase las nuevas tecnologías, podría acarrear serios problemas de inconstitucionalidad. Los meros indicios o sospechas de alteración del orden público, como podrían ser aquellas derivadas de las convocatorias realizadas a través de redes sociales, no bastan —o no deberían bastar— para construir nuevos delitos basados en una concepción preventiva del orden público, pues tal caso supondría un riesgo de restringir tanto el ejercicio del derecho de reunión que, so pretexto de garantizar la paz de las manifestaciones en lugares de tránsito público, podrían redundar en el vaciamiento del contenido del propio derecho.

## BIBLIOGRAFÍA

PÉREZ CASTAÑO, D., Régimen jurídico del derecho de reunión y manifestación, Madrid: Ministerio del Interior, 1997.

GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Derecho de reunión y manifestación*, Civitas, Madrid, 2002.

GARCÍA MORILLO, J., “Los derechos políticos: el derecho de reunión; el derecho de asociación”, en LÓPEZ GUERRA, L. (Coord.), *Derecho Constitucional*, vol. 1, Tirant Lo Blanch, 2010, pp. 270-273.

HURTADO, J., ARELLANO-RÍOS, A., “El derecho de asociación y reunión en México: una revisión constitucional”, *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 2011, 13 (1).

TORRES DEL MORAL, A., *Principios de derecho constitucional*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 6ª ed., Madrid, 2010.