ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

RESPETO A LA LIBERTAD DE TRÁNSITO FRENTE A MANIFESTACIONES Y PROTESTAS Y PROTECCIÓN DE LAS FUERZAS DE POLICÍA ANTE AGRESIONES

CARLOS LUIS AVENDAÑO CALVO
Y OTRAS SEÑORAS DIPUTADAS

EXPEDIENTE N.º 21.733

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

PROYECTO DE LEY

RESPETO A LA LIBERTAD DE TRÁNSITO FRENTE A MANIFESTACIONES Y PROTESTAS Y PROTECCIÓN DE LAS FUERZAS DE POLICÍA ANTE AGRESIONES

Expediente N.º 21.733

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

En un sistema democrático como el nuestro, toda persona tiene libertad para expresarse y manifestar su descontento respecto a acciones, decisiones u omisiones de las entidades públicas y los actores políticos. De ahí que el derecho a realizar cualquier tipo de protesta y reclamo está garantizado en el ordenamiento jurídico costarricense.

Así, por ejemplo, la Corte Europea de Derechos Humanos ha indicado al respecto:

> "IV.- La libertad de expresión y su relación con la libertad de reunión pacífica. En un sistema democrático respetuoso de los derechos humanos, tanto la libertad de expresión como la libertad de reunión pacífica constituyen derechos humanos que deben ser salvaguardados y ponderados. Al respecto, en torno a la libertad de expresión, la Corte Europea de Derechos Humanos ha manifestado que "la libertad de expresión constituye uno de los pilares esenciales de una sociedad democrática y una condición fundamental para su progreso y para el desarrollo personal de cada individuo. Dicha libertad no solo debe garantizarse en lo que respecta a la difusión de información o ideas que son recibidas favorablemente o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también en lo que toca a las que ofenden, resultan ingratas o perturban al Estado o a cualquier sector de la población. Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una sociedad democrática. Esto significa que toda formalidad, condición, restricción o sanción impuesta en la materia debe ser proporcionada al fin legítimo que se persigue." (Perna v. Italia, Sentencia del 6 de mayo de 2003).

Sin embargo, en los últimos años se ha vuelto una constante que un grupo de personas pasen de manifestarse con pancartas, griten consignas y se movilicen, a recurrir al tortuguismo vehicular o, peor aún, al bloqueo completo de vías públicas o la toma de edificaciones, generando un enorme perjuicio al resto de los habitantes que, si bien podrían de una u otra forma apoyar el fondo de la protesta, no comparten los métodos y se ven afectados por tardar mucho tiempo para trasladarse a sus trabajos, a sus casas, recibir atención médica o lecciones educativas.

Lo más grave es que no solo se han dado esos bloqueos, sino que han ido acompañándose de actos cada vez más violentos sin que las autoridades públicas

hagan lo necesario para detener este comportamiento. Los recientes disturbios provocados por un grupo de jóvenes frente a la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, los bloqueos provocados por otro grupo frente a la Universidad Nacional o la toma de edificios universitarios en ambas instituciones con el consecuente daño a la propiedad pública a través de grafitis, quiebra de ventanas y otros, dan muestra de que la situación pasó de una protesta a convertirse en actos violentos de vandalismo que tienen un fin distinto a la libre expresión del malestar de esos ciudadanos contra determinadas políticas públicas.

En unos casos hubo quema de materiales e incluso se presentó un intento de rociar a los oficiales de la Fuerza Pública con un líquido aparentemente inflamable, mientras en otros se cerró el principal acceso a la ciudad de Heredia, provocando enormes presas de hasta más de 2 horas y afectaciones, tanto a los comercios como a la ciudadanía en general.

Queda claro que, si bien hay un derecho a manifestarse, a protestar y a movilizarse en contra de determinados acontecimientos, no se puede abusar de él y mucho menos, tolerar que se atropellen los derechos fundamentales de otras personas, pues toda libertad tiene como límite los derechos y libertades de terceros. Como célebremente señaló Benito Juárez, *"el respeto al derecho ajeno es la paz"*.

En ese sentido, resulta jurídicamente válido establecer limitaciones al ejercicio del derecho a la protesta, como bien lo ha explicado la Sala Constitucional en el Voto N.° 2012-017596, de 12 de diciembre de 2012:

> "(…) Sin embargo, esta forma de expresión encuentra sus límites en que se ejercite de manera razonable y dentro del marco del derecho de reunión pacífica, esto es sin que haya agresión a las fuerzas de seguridad u otras personas, ni se den actos vandálicos contra bienes públicos o privados, ni tampoco se infrinjan daños serios a los derechos de otras personas."
>
> Lo anterior se visualiza mejor con un ejemplo: **tan ilegítimo es ejercer los derechos a manifestarse y de reunión pacífica a tal grado que los participantes impidan el ingreso de ambulancias a un hospital o producen daños de impacto a terceros (por ejemplo, el bloqueo de un puerto o aeropuerto en virtud de los perjuicios por pérdida de vuelos o deterioro de bienes perecederos), como concebir que la libertad de tránsito autoriza a los conductores de automotores a atropellar a los manifestantes que bloqueen vías.** (Ver las supra mencionadas sentencias N.° 2012-17027 y 2015-14568 de esta Sala).

Así las cosas, según se desprende de la sentencia transcrita, el ejercicio de los derechos a manifestarse y de reunión pacífica encuentran una limitación en los derechos fundamentales de terceros y cuando exista una violación a estos, el Estado se encuentra legitimado para intervenir. De ahí que la Sala advirtiera en el Voto N.° 2012-17027, de 5 de diciembre de 2012:

> "(…) **Deviene razonable la intervención policial cuando resulta evidente que las características de la manifestación producen daños importantes al bloquear el acceso a establecimientos o instalaciones de gran impacto para los intereses nacionales o de terceros (como un puerto o aeropuerto en virtud de los daños que podrían darse por la pérdida de vuelos o el deterioro de bienes perecederos destinados a la importación o exportación, entre otros)**".

A pesar de la grave afectación a las personas y a los bienes públicos, en muchos casos las autoridades competentes no han tomado la decisión de hacer valer el orden público y, más bien, han asumido una actitud timorata y hasta complaciente frente a los manifestantes, dejándolos persistir en el bloqueo y en perjuicio a los derechos de terceros con la excusa de la negociación.

Mencionamos tan solo unos ejemplos de la desidia con la que ha procedido el Poder Ejecutivo en estos casos: el 26 de junio de 2019 un grupo de estudiantes y transportistas bloquearon diferentes puntos de la ruta nacional N.° 32 y pese a distintos intentos para conversar con los manifestantes y lograr la apertura de la vía, no fue sino hasta el 2 de julio que se logró habilitar el paso total de vehículos por dicha vía, es decir, transcurrieron 7 días de afectación a miles de ciudadanos, así como de perjuicios a incontables actividades comerciales y empresariales sin que las autoridades actuaran de forma eficiente. Adicionalmente, frente a la Universidad Nacional un grupo de estudiantes bloqueó la principal vía de acceso a la ciudad de Heredia desde el 17 de octubre y no fue sino hasta el 24 de ese mismo mes que se logró el levantamiento del bloqueo y la consecuente liberación de la ruta.

Estamos claros que la negociación y la búsqueda de salidas pacíficas siempre deben ser la forma prioritaria de respuesta por parte del Estado, pero llega un momento donde no se puede seguir postergando la actuación, pues están siendo afectados los derechos de miles de ciudadanos. Si ya se han hecho los intentos correspondientes y los manifestantes se niegan a deponer un bloqueo o a abrir una edificación que han tomado por la fuerza, el Estado está obligado a actuar, incluso con la fuerza, para reestablecer el orden público.

Así lo manifestó la Sala Constitucional en el reciente Voto N.° 15220–2019, de 14 de agosto de 2019, cuando se refirió precisamente al bloqueo en la ruta N.° 2:

> "(…) El Estado tiene la potestad –exclusiva- de hacer uso de la fuerza legítima para garantizar la libertad de tránsito de las personas, la cual debe ser ejercida de manera razonable y además, tomar en forma oportuna e inmediata las medidas preventivas necesarias para evitar poner en peligro la seguridad del país y proteger los derechos de los demás ciudadanos. Para ello, **el Estado cuenta con los medios y las fuerzas de policía necesarias para remover cualquier obstáculo de la vía, desde el mismo momento en que se está produciendo el bloqueo, lo cual constituye su obligación para evitar que se violenten los derechos de los demás. (…) Lo anterior es una**

> **obligación de las autoridades públicas competentes para evitar que se violenten los derechos de las demás personas, que constituyen la mayoría**. **Esta intervención debe ser oportuna e inmediata**."

En el mismo sentido, apunta el Voto N.° 15221–2019, también del 14 de agosto de los corrientes, cuando plantea:

> "(…) Tal como se expresó, los derechos a manifestarse y de reunión pacífica deben encontrar su balance con los derechos de terceros, sin poder vaciar su núcleo de contenido o suponer una carga irrazonable para ellos. **Entre mayor sea la afectación a los derechos de terceros, mayor será la necesidad de una regulación o intervención por parte de las autoridades competentes**. Así, como tesis de principio, si la protesta afecta una vía secundaria, con rutas alternas y que, por su naturaleza, no supone mayor carga para las personas ajenas a ella, entonces se relaja la necesidad de intervención para convertirse en una mera labor de vigilancia y control del orden público.
>
> Sin embargo, **la Sala observa que el caso de marras no es tal. La ruta nacional 32 es una arteria vial imprescindible para el país y sus habitantes. Su bloqueo, independientemente de la existencia o no de rutas alternas, supone una afectación grave y lesiona fuertemente los intereses y derechos de terceros en todo ámbito: salud, comercio, trabajo, recreación y ambiente sano, por nombrar solo algunos**.
>
> Siguiendo los parámetros de Éva Molnár vs. Hungría, como los manifestantes ya habían expresado su disconformidad y vista la grave afectación que el bloqueo suponía para las personas ajenas a tal manifestación, en el sub iudice las autoridades recurridas debieron tomar medidas tanto proporcionadas como efectivas y oportunas para restablecer la circulación y el orden público en cumplimiento del numeral 140 inciso 6 de la Constitución Política, incluso en contra de la voluntad de los manifestantes. Más aún, si la parte recurrida hubiese tenido conocimiento previo del bloqueo, habría sido legítima una actuación policial preventiva para evitarlo por tratarse de una ruta de vital importancia para el país y sus habitantes. Evidentemente, en el accionar policial se debe tomar en consideración el principio constitucional de razonabilidad y proporcionalidad, de manera que, sin caer en actuaciones desmesuradas y contrarias a los derechos fundamentales, la parte recurrida tiene la obligación de ejercer la autoridad necesaria para velar de manera efectiva y oportuna por el orden público y los derechos de los terceros, todo lo cual requiere un análisis de cada caso concreto.
>
> (…) **Sin embargo, cuando los protestantes ya hicieron uso de los derechos a manifestarse y protestar (Çiloğlu y otros vs. Turquía) y, a pesar de haber cumplido tal cometido y de la advertencia de las autoridades, se insiste en bloquear una vía principal, entonces se hace un uso abusivo de esos derechos y más bien se infringen los derechos fundamentales de terceros**, incluso podría caerse en responsabilidad penal.

> La Sala establece que el bloqueo de la ruta nacional 32 fue más allá de la inevitable interrupción del tráfico que acompaña a una manifestación de protesta y se tornó en una alteración sustancial del orden público. Por lo anterior, el hecho de que los bloqueos de la ruta 32 continuaran por tantos días constituye una omisión de las autoridades accionadas que deriva en una violación de los derechos fundamentales de la accionante."

Con base en lo expuesto, este proyecto de ley pretende delimitar con total claridad el derecho a la protesta y al reclamo, de forma tal que se resguarde el derecho de terceros a no verse perjudicados por las manifestaciones, particularmente en el sentido de su libertad de tránsito y uso y disfrute de instalaciones públicas. En simples palabras, no se prohíbe ni restringe la libertad de expresión, solo se establece un límite razonable y avalado por la jurisprudencia constitucional para lograr un equilibrio con respecto a los derechos y libertades de los demás.

En ese sentido, se dispone expresamente que el Estado tendrá la obligación de levantar los bloqueos y cierres que afecten la libertad de tránsito y los demás derechos de la ciudadanía, desde el mismo momento en que se están produciendo. Sin embargo, en aras de darle la oportunidad a los manifestantes de deponer las acciones de forma pacífica y de promover el diálogo y la negociación, se otorga un compás de espera de máximo 24 horas, contadas a partir del momento en que la Fuerza Pública tiene conocimiento del bloqueo de la vía pública. Si vencido ese plazo aún persiste la obstrucción, la policía deberá disolverla sin tener que esperar directrices o instrucciones del Ministro de Seguridad o del presidente de la República.

Aparejado a ello, se plantea la obligación de toda institución pública de prestar colaboración a la Fuerza Pública para el levantamiento de los bloqueos y obstrucciones a la vía pública, disponiéndose también que todo funcionario público que se niegue a prestar la colaboración, entorpezca, retarde o impida la labor de la Fuerza Pública dirigida a tal fin, incurrirá en el delito de incumplimiento de deberes, consagrado en el artículo 339 del Código Penal, el cual conlleva una pena que va de uno y cuatro años de inhabilitación para ejercer cargos públicos.

Asimismo, se aumenta la sanción por el delito de obstrucción de vías públicas y se adiciona la figura penal de toma de instalaciones públicas por la fuerza, estableciendo una pena que va de los 30 a los 90 días de prisión. Paralelo a ello, se propone la obligación de resarcir el daño por parte de quienes sean procesados penalmente y se determine su responsabilidad en los actos vandálicos.

Aunado a todo lo anterior, es importante también hacer modificaciones al Código Penal para proteger a los oficiales de los distintos cuerpos de policía, quienes exponen su integridad física para hacer valer los derechos de la ciudadanía. En muchas manifestaciones, así como en distintas situaciones cotidianas como arrestos, riñas y demás, algunas personas la emprenden contra oficiales de los cuerpos de policía, causándoles lesiones que, incluso, ponen en peligro sus vidas. Por ello, se torna necesario endurecer las sanciones contra este tipo de actos. Si los policías se

arriesgan por resguardar nuestros derechos, lo menos que puede hacer el Estado es agradecerles su labor mediante una mayor protección legal.

Ahora bien, esa mayor sanción contra el ciudadano que ataque a un oficial de cualquiera de las policías en el ejercicio de sus funciones tiene que ir aparejada de una contraparte: un aumento en la pena para el oficial que abuse de su autoridad y actúe en forma desproporcionada e irrazonable a la hora de hacer valer su autoridad, poniendo en peligro la integridad física o la vida de los ciudadanos a los que arresta o detiene en el marco de una protesta.

Así las cosas, se plantea una adición de un artículo 126 bis y la reforma a los artículos 311, 312, 313 y 338, todos del Código Penal, con la intención de que exista, al igual que en el caso de la libertad de expresión y la libertad de tránsito, un equilibrio en la protección de la integridad física y la vida de las personas que intervienen en cualquier tipo de situación y las fuerzas policiacas. De esta forma, se protege a los oficiales de la ley, pero también se les sanciona con mayor rigurosidad cuando se excedan en el uso de la fuerza que legítimamente puedan ejercer para hacer prevalecer el orden público.

Con esta iniciativa queremos dejar claro que no se está impidiendo a las personas manifestarse, protestar o expresar su malestar. Las personas podrán seguir manifestándose, reuniéndose en plazas o parques, protestando frente a edificios públicos e incluso marchando en la vía pública durante el tiempo que deseen. Lo que no pueden hacer es bloquear carreteras, tomar instalaciones públicas por la fuerza o violentar los derechos de terceros.

Estamos claros en que las manifestaciones y protestas no tienen que darse únicamente bloqueando vías o tomando por la fuerza edificaciones. Como bien lo indicó el magistrado Castillo Víquez en su nota dentro del mencionado Voto N.° 15221–2019:

> “(…) la finalidad de las calzadas es la libre circulación de los vehículos. En buena lógica, el ejercicio de la libertad de reunión se ejerce en sitios públicos -parques, plazas, plazoletas, etc.-, sitios privados de acceso público o lugares privados, lugares todos en los que no hay una afectación a las libertades de otras personas.”

De tal forma, el derecho a manifestarse, a protestar, a oponerse a políticas públicas, a decisiones, actuaciones u omisiones de las instituciones o de funcionarios públicos siempre existirá y es algo que protegeremos, pero también lo haremos con los derechos de terceros que tienen que sufrir incontables dificultades para trasladarse de un lugar a otro, pierden dinero, clientes o ven afectada su salud o educación por los bloqueos de carreteras y cierre de edificios públicos por la fuerza.

Con base en los planteamientos expuestos, se somete a consideración de los diputados, el siguiente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

RESPETO A LA LIBERTAD DE TRÁNSITO FRENTE A MANIFESTACIONES Y PROTESTAS Y PROTECCIÓN DE LAS FUERZAS DE POLICÍA ANTE AGRESIONES

ARTÍCULO 1- Deber de garantizar el libre tránsito y asegurar el uso y disfrute de instalaciones públicas

La Fuerza Pública tendrá el deber de garantizar el libre tránsito de la ciudadanía y asegurar el uso y disfrute de instalaciones públicas, para lo cual estará en obligación de levantar cualquier bloqueo, remover cualquier obstrucción total o parcial a las vías públicas e impedir el cierre de cualquier instalación pública que se haga mediante, actuaciones de hecho o coacción ilegítimas.

Cuando estas situaciones ocurrieren, la Fuerza Pública dará a los manifestantes un plazo máximo de veinticuatro horas, contado a partir del momento en que tenga notificación del acontecimiento, para que desistan voluntariamente del bloqueo de la vía o cierre de la instalación pública. Si vencido ese tiempo el bloqueo, la obstrucción o el cierre de la vía o instalación pública persiste, la Fuerza Pública no requerirá esperar la directriz o instrucción del ministro de Seguridad para actuar de inmediato pero en forma razonable y proporcionada, en aras de resguardar los derechos de los afectados por la manifestación.

ARTÍCULO 2- Deber de colaboración de las instituciones y funcionarios públicos

Toda institución pública y todo funcionario público tendrán el deber de colaborar con la Fuerza Pública en el cumplimiento del deber establecido en el artículo anterior. Quien no preste la debida colaboración, entorpezca, retarde o impida la actuación de la Fuerza Pública para garantizar la libertad de tránsito o abrir una instalación pública indebidamente cerrada, incurrirá en el delito de incumplimiento de deberes, siendo sancionado en los términos dispuestos por el artículo 339 del Código Penal, Ley N.° 4573, de 4 de mayo de 1970, y sus reformas.

ARTÍCULO 3- Obligación de reparar el daño causado con ocasión de una manifestación o protesta

Sin perjuicio de lo dispuesto por el Código Penal, quien fuese aprehendido y procesado penalmente por incurrir en daños a personas y/o bienes públicos o privados en el marco de una protesta, manifestación, marcha o cualquier otra forma de movilización, estará en obligación de reparar el daño, el cual podrá ser cobrado por la vía judicial correspondiente. El juez podrá conmutar la pena por trabajo comunitario cuando corresponda según lo dispuesto por el artículo 56 bis del Código Penal, Ley N.° 4573, de 4 de mayo de 1970, y sus reformas, así como por la Ley de Justicia Restaurativa, Ley N.° 9582, de 2 de julio de 2018.

ARTÍCULO 4- Modificaciones al código penal

Modifícanse los artículos 263 bis, 311, 312, 313 y 338 del Código Penal, Ley N.° 4573, de 4 de mayo de 1970, y sus reformas, para que se lean como sigue:

Obstrucción de la vía pública **y toma de instalaciones públicas por la fuerza**

Artículo 263 bis- Se impondrá pena de **treinta a noventa días** de prisión a quien, sin autorización de las autoridades competentes, impidiere, obstruyere o dificultare, en alguna forma, el tránsito vehicular o el movimiento de transeúntes. **La misma pena se aplicará contra quien tome una instalación pública recurriendo a la fuerza, coacción o vías de hecho ilegítimas e impida su utilización o disfrute por parte de terceros**.

Atentado

Artículo 311- Será reprimido con prisión de un mes a tres años el que empleare intimidación o fuerza contra un funcionario público para imponerle la ejecución u omisión de un acto propio de sus funciones. **El extremo mayor de la pena se duplicará cuando se empleare contra un miembro de cualquiera de los cuerpos policiales administrativos y judiciales del Estado, municipal y de las demás fuerzas de policía públicas, cuya competencia esté prevista por ley, siempre que sea en ejercicio, por causa o en razón de sus funciones.**

Resistencia

Artículo 312- Se impondrá prisión de un mes a tres años al que empleare intimidación o violencia contra un funcionario público o contra la persona que le prestare asistencia a requerimiento de aquel o en virtud de un deber legal, para impedir u obstaculizar la ejecución de un acto propio del legítimo ejercicio de sus funciones.

El extremo mayor de las penas contempladas en el presente artículo se duplicará cuando la intimidación o violencia sea empleada contra un miembro de cualquiera de los cuerpos policiales administrativos y judiciales del Estado, municipal y de las demás fuerzas de policía públicas, cuya competencia esté prevista por ley, siempre que sea en ejercicio, por causa o en razón de sus funciones. La misma pena se impondrá a quien empleare fuerza contra los equipamientos policiales utilizados por la autoridad policial para realizar su labor.

Circunstancias agravantes

Artículo 313- En el caso de los dos artículos anteriores, la pena será de **cuatro a ocho años**:

1- Si el hecho fuere cometido a mano armada.
2- Si el hecho fuere cometido por dos o más personas.
3- Si el autor fuere funcionario público.

4- Si el autor agrediere **gravemente** a la autoridad.

Para los efectos de este artículo y de los dos anteriores, se reputará funcionario público al particular que tratare de aprehender o hubiere aprehendido a un delincuente en flagrante delito.

Abuso de autoridad

Artículo 338- Será reprimido con prisión de tres meses a dos años, el funcionario público que, abusando de su cargo, ordenare o cometiere cualquier acto arbitrario en perjuicio de los derechos de alguien.

El extremo mayor de la pena se duplicará, según el criterio del juez y dada la gravedad de los hechos, cuando el abuso de autoridad sea cometido por un miembro de cualquiera de los cuerpos policiales administrativos y judiciales del Estado, municipal y de las demás fuerzas de policía públicas, en la represión de una manifestación o protesta.

ARTÍCULO 5- Adiciones al Código Penal

Adiciónese un nuevo artículo 126 bis al Código Penal, Ley N.° 4573, de 4 de mayo de 1970, y sus reformas, para que se lea como sigue:

Artículo 126 bis- **Las penas previstas para los delitos de lesiones gravísimas, lesiones graves, lesiones leves, lesiones culposas, lesiones en riña, agresión con arma, agresión calificada, lesiones levísimas y dificultar la acción de la autoridad, contempladas en los artículos 123, 124, 125, 128, 139, 140, 141, 387 y 396 respectivamente de esta ley, aumentarán al doble cuando sean cometidos en perjuicio de algún miembro de los cuerpos policiales administrativos y judiciales del Estado, municipal y de las demás fuerzas de policía públicas, cuya competencia esté prevista por ley, siempre que sea en ejercicio, por causa o en razón de sus funciones.**

Rige a partir de su publicación.

Carlos Luis Avendaño Calvo

Xiomara Priscilla Rodríguez Hernández Mileidy Alvarado Arias

Diputado y diputadas

11 de noviembre de 2019

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración.

Este proyecto cumplió el trámite de revisión de errores formales, materiales e idiomáticos en el Departamento de Servicios Parlamentarios.