



Consejo Económico
y Social

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1998/44/Add.2
22 de diciembre de 1997

ESPAÑOL
Original: FRANCÉS/INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
54º período de sesiones
Tema 8 del programa provisional

CUESTIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE TODAS LAS PERSONAS
SOMETIDAS A CUALQUIER FORMA DE DETENCIÓN O PRISIÓN

Informe del Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria

Adición

Visita a la República Popular de China

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 12	3
I. ORGANIZACIÓN JUDICIAL	13 - 23	5
A. Organización de los tribunales	14 - 19	6
B. Organización de las fiscalías del pueblo	20 - 22	7
C. Requisitos para el nombramiento de jueces y fiscales	23	7
II. LAS REFORMAS LEGISLATIVAS EN MATERIA PENAL	24 - 59	8
A. La Ley penal revisada	30 - 53	10
B. Reformas introducidas en la Ley de procedimiento penal	54 - 59	14

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
III. CONDICIÓN DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD . .	60 - 99	17
A. Reformas introducidas en materia de privación de libertad	60 - 79	17
B. La reforma del procedimiento administrativo y las medidas administrativas de privación de libertad	80 - 99	21
IV. CONCLUSIONES	100 - 108	26
V. RECOMENDACIONES	109	27
<u>Anexo.</u> Establecimientos de detención visitados por el Grupo de Trabajo		29

INTRODUCCIÓN

1. El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, representado por su Presidente y su Vicepresidente (Sr. Kapil Sibal (India) y Sr. Louis Joinet (Francia) respectivamente), visitaron la República Popular de China del 6 al 16 de octubre de 1997 invitados por el Gobierno de ese país.
2. La visita se hizo en seguimiento de una misión preparatoria de cinco días realizada en julio de 1996 por el Sr. Joinet, anterior Presidente del Grupo, durante la cual se reunió con diversos funcionarios, visitó una prisión en Beijing y un centro de "reeducación por el trabajo" en la provincia de Shandung y acordó las modalidades de una futura visita del Grupo de Trabajo (véase E/CN.4/1997/4, párrs. 23 a 35).
3. El Grupo de Trabajo visitó la capital Beijing, Chengdu (provincia de Sichuan), Lhasa (Tíbet) y Shangai. En Beijing se entrevistó con el Vicepresidente del Tribunal Supremo del Pueblo, el Fiscal General Adjunto de la Fiscalía Suprema del Pueblo, el Ministro Adjunto de Justicia, el Ministro Adjunto de Relaciones Exteriores y el Director General del Departamento de Realización de Conferencias Internacionales, dependiente del Ministerio de Exteriores. Con ocasión de una visita a un tribunal de Beijing el Grupo de Trabajo asistió a un juicio y celebró seguidamente conversaciones con algunos de los jueces. También sostuvo conversaciones con abogados de la Asociación de Abogados de China, el Presidente y miembros de la Sociedad China de Estudios sobre Derechos Humanos y estudiantes del Instituto de Ciencias Jurídicas de la Academia de Ciencias Sociales de China.
4. En Chengdu, el Grupo de Trabajo fue recibido por representantes de las comunidades locales y visitaron el reformatorio penitenciario provincial para delinquentes juveniles de Sichuan. En Lhasa, el Grupo fue recibido por el Presidente del Gobierno Regional del Pueblo. Visitó una prisión en los alrededores de Lhasa -prisión N° 1, conocida como prisión de Drapchi. En Shanghai, el Grupo fue recibido por el teniente alcalde de la ciudad, celebró conversaciones con funcionarios de la Sección de Investigación de la Seguridad Pública y con el Director de la Oficina de Justicia del municipio de Shanghai en su condición de presidente del Comité administrativo encargado de la reeducación por el trabajo. Se entrevistó asimismo con miembros del Colegio de Abogados de Shanghai y del Instituto de Ciencias Jurídicas y Políticas de China del este. El Grupo de Trabajo visitó, en la zona metropolitana de Shanghai, el centro de detención de Shanghai, el centro de detención preventiva, la prisión de Qingpu y el correccional para mujeres de Shanghai -centro de detención administrativa de "reeducación por el trabajo".
5. La visita a la República Popular de China fue posible gracias a los esfuerzos coordinados de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el Ministerio de Asuntos Exteriores de China y en especial el Departamento de Organizaciones y Conferencias Internacionales, bajo la eficiente y valiosa dirección del Director General, Sr. Wang Guangya, y su

entusiasta personal. El Grupo de Trabajo desea expresar su agradecimiento a las autoridades del Gobierno de China y en especial a las personas antes mencionadas por la ayuda y la cooperación que brindaron al Grupo durante su visita.

A. Observaciones generales

6. A continuación de la misión preparatoria llevada a cabo en julio de 1996, el Grupo de Trabajo celebró consultas con las autoridades chinas sobre la realización de una visita del Grupo de Trabajo. Habiendo dado las autoridades chinas su acuerdo en principio a dicha visita, el Grupo expuso a las autoridades sus esperanzas respecto a las modalidades de la visita y los posibles establecimientos de detención que el Grupo tal vez deseara visitar. El Grupo de Trabajo señaló a las autoridades que desearía visitar una amplia gama de establecimientos de detención, entre ellos un centro de detención preventiva, un centro de reeducación por el trabajo, y una prisión en el Tíbet. Sería conveniente mencionar que debido a las dificultades para conseguir la autorización del Gobierno chino para visitar determinados centros de detención y determinadas provincias no fue posible preparar un programa de visitas con antelación. Los detalles sobre las visitas a los centros de detención sólo pudieron establecerse tras la llegada de los miembros del Grupo de Trabajo a Beijing y en el transcurso de la visita.

7. El Grupo de Trabajo hubiera podido apreciar mejor el alcance de las modificaciones introducidas por la Ley de procedimiento penal revisada y la Ley penal revisada con respecto a la Ley de 1979, si las autoridades chinas hubieran facilitado al Grupo una versión de las leyes modificadas en inglés o en francés. En la primera reunión del Grupo con las autoridades y también en el transcurso de la visita, se presentó una solicitud en ese sentido. Esto supuso en cierta medida un inconveniente para los trabajos del Grupo y mucha de la información recibida e incorporada en el presente informe se basa en las indagaciones efectuadas por el Grupo durante la visita y los documentos facilitados por el Grupo con posterioridad a ésta.

8. Pese a que las autoridades hicieron repetidas veces hincapié en que la ley china no permitía a nadie visitar los centros de prisión preventiva, hay que agradecerles que superaran dicho inconveniente y permitieran al Grupo de Trabajo visitar el centro de prisión preventiva de Shanghai. El Grupo de Trabajo sostuvo, a todo lo largo de su visita, que la visita a los centros de prisión preventiva formaba parte de su mandato. Debe considerarse que la positiva actitud de las autoridades constituye, pese a sus reservas, un precedente y un ejemplo del creciente entendimiento y cooperación con los mecanismos especiales de la Comisión de Derechos Humanos por parte de los Estados miembros para promover la causa de los derechos humanos.

9. Las autoridades hicieron genuinos esfuerzos para conseguir que la visita del Grupo de Trabajo fuera un éxito. Los eventuales atascos fueron consecuencia de la falta de flexibilidad del personal subalterno o de funcionarios o autoridades de regiones autónomas que tuvieron dificultades para adaptarse a la cultura de la cooperación que acompañó al Grupo de Trabajo durante toda su visita. Hubo a veces que convencer a las autoridades

locales de que accedieran a las peticiones del Grupo de visitar centros de detención, algunas veces dirigidas a autoridades y/o funcionarios penitenciarios públicos o no públicos, que exigían la observancia de normas aceptadas por todos relativas al interrogatorio público o privado de presos o detenidos. En Shanghai, por ejemplo, hubo que persuadir a los funcionarios penitenciarios de que permitieran a los miembros del Grupo realizar entrevistas en privado. Al carecer los centros de prisión preventiva de experiencia en estas visitas, las autoridades dudaron si hacer una excepción. En favor de los funcionarios hay que decir que se dejaron convencer una vez explicados la finalidad de la visita y el carácter no hostil de la encuesta.

10. El Grupo se encontró también ante una situación semejante en Lhasa. Como la mayoría de los detenidos en Drapchi eran tibetanos, se dijo que los intérpretes facilitados por las Naciones Unidas no podrían traducir del tibetano hablado. Según las autoridades era necesaria la intervención de intérpretes facilitados por la región autónoma del Tíbet. El Grupo se opuso a esta sugerencia. Por último, el problema se resolvió ya que algunos de los entrevistados hablaban también mandarín y se pudo entender a los demás con ayuda de otros reclusos que hablaban mandarín, escogidos en el último minuto por los miembros del Grupo.

11. Cuando la visita estuvo más avanzada, el Grupo de Trabajo pidió, basándose en la información recogida in situ, entrevistarse con funcionarios y obtener información no solicitada con anterioridad. Las autoridades hicieron verdaderos esfuerzos por satisfacer las peticiones del Grupo. El Grupo, por su parte, comprendió las dificultades de las autoridades cuando no pudieron hacerlo. Al no existir un programa detallado establecido o acordado, hubo que adoptar la mayoría de las decisiones conforme avanzaba la visita. Esto es asimismo reflejo de la flexibilidad mostrada por ambas partes.

Breve examen de la organización administrativa

12. La República Popular de China tiene una superficie de 9.596.961 km² y una población estimada, en 1992, de cerca de 1.200 millones de habitantes. Estado unitario, consta de cuatro escalones administrativos: primer escalón -22 provincias, 5 regiones autónomas (Tíbet, Xinjiang, Mingxia, Guangxi y Mongolia interior) y 3 grandes municipios directamente dependientes del Estado (Beijing, Shanghai, Pianjin); segundo nivel -148 prefecturas y 191 municipios; tercer nivel -1.853 distritos, 662 barrios urbanos y 323 pequeños municipios; cuarto nivel -12.500 ciudades y 94.384 cantones.

I. ORGANIZACIÓN JUDICIAL

13. Como en todos los sistemas jurídicos, hay que distinguir entre los órganos de acusación (fiscalía) y los órganos de decisión (tribunales). Los primeros están colocados bajo la tutela jerárquica no del Ministerio de Justicia sino únicamente de la Fiscalía Suprema del Pueblo y los segundos bajo la del Tribunal Supremo del Pueblo, siendo estos dos cuerpos independientes entre sí.

A. Organización de los tribunales

14. Siguiendo la jerarquía de las jurisdicciones encontramos en la cumbre el Tribunal Supremo del Pueblo y a continuación en el plano local tres niveles: los tribunales superiores, intermedios y de base del pueblo así como algunos tribunales especializados.

15. El Tribunal Supremo del Pueblo, que consta de más de 200 magistrados, está compuesto por un presidente, varios vicepresidentes, varios presidentes y vicepresidentes de sala y jueces. Está internamente estructurado en salas especializadas de competencia penal, civil, económica y administrativa y una sala especializada competente en materia de transporte, así como una sala de quejas y demandas y un comité permanente compuesto por el presidente, presidentes de sala y determinados jueces. La gestión corre a cargo de los servicios administrativos (servicio general, departamento de administración judicial y de personal así como la oficina de investigaciones). Sus esferas de competencia son las siguientes: el tribunal conoce de los asuntos que la ley le atribuye en primera y última instancias y los que considera que debe conocer directamente en razón de su importancia a nivel de principios o de su alcance nacional. Como jurisdicción de apelación resuelve sobre las decisiones adoptadas por los tribunales inferiores. Vela, además, por la unidad de la interpretación de las leyes, en especial a través del comité permanente antes citado; asimismo puede facilitar a las jurisdicciones, a petición de éstas o de oficio, dictámenes sobre interpretación de la legislación aplicable, incluso a procesos en tramitación.

16. Los tribunales locales son de tres niveles: los tribunales superiores del pueblo (en cada provincia, región autónoma o municipio dependiente de la autoridad central, es decir una treintena); los tribunales intermedios del pueblo (en las prefecturas, es decir unos 380); los tribunales del pueblo de nivel básico (en los barrios de centros urbanos y los distritos en las zonas rurales, es decir unos 3.000). Estos tribunales de nivel básico supervisan además las actividades de los comités populares de mediación que desempeñan una importante función de conciliación y prevención de litigios. De ser necesario, estos tribunales de nivel básico pueden crear tribunales subsidiarios. Al igual que el Tribunal Supremo del Pueblo, toda jurisdicción está dividida en salas de lo civil, lo penal, lo económico y lo contencioso administrativo y está dotado de un comité permanente de jueces. Conocen en primera instancia de los asuntos que según la ley son de su directa competencia y en las dos primeras categorías en apelación las decisiones de las jurisdicciones inmediatamente inferiores así como por un procedimiento llamado de "comprobación de sentencias", los recursos de revisión que les presentan las fiscalías del pueblo. En el plano administrativo, cada categoría supervisa las actividades judiciales de las jurisdicciones inferiores.

17. Los tribunales especiales del pueblo son competentes en los siguientes sectores de actividad: tribunales militares, tribunales marítimos y tribunales de transportes ferroviarios.

18. Por lo que respecta a los nombramientos se siguen los siguientes procedimientos. La Asamblea Nacional del Pueblo nombra al presidente del Tribunal Supremo del Pueblo por cinco años pudiendo renovarlo por otros cinco o revocarlo, y el Comité Permanente de la Asamblea Nacional del Pueblo nombra y/o revoca a los vicepresidentes, los presidentes y vicepresidentes de sala, los jueces y el comité de jueces. El Tribunal Supremo del Pueblo es responsable ante la Asamblea Nacional del Pueblo, a quien informa de sus actividades.

19. El comité permanente de la asamblea popular de la circunscripción judicial nombra y/o revoca a los presidentes y jueces de las jurisdicciones de los tres niveles inferiores, según un procedimiento idéntico aunque descentralizado, debiendo las jurisdicciones rendir igualmente cuenta a la asamblea.

B. Organización de las fiscalías del pueblo

20. Es exactamente igual a la de los tribunales locales. Las asambleas locales nombran y/o revocan a los fiscales de acuerdo con los mismos principios que los jueces. Existe igualmente en las fiscalías un comité de fiscales que adopta las decisiones más importantes por mayoría de sus miembros. Sin embargo, si el fiscal jefe se encuentra en minoría, el asunto se somete al comité permanente de la asamblea local del pueblo.

21. Las competencias de la fiscalía derivan de su misión general de supervisión de la aplicación de las leyes:

- a) actúan como ministerio público en los asuntos penales graves de carácter político;
- b) instruyen las causas penales que se le denuncian directamente;
- c) determinan los trámites que han de seguirse en las investigaciones de la seguridad pública;
- d) ejercen la acción pública en materia penal ordinaria, salvo en materia militar; y
- e) supervisan la legalidad de los juicios y de su ejecución y el funcionamiento de los establecimientos penitenciarios.

22. De lo antes expuesto parece deducirse que la Oficina de Seguridad Pública realiza el 90% de las investigaciones criminales y la fiscalía del pueblo el restante 10%.

C. Requisitos para el nombramiento de jueces y fiscales

23. Según el artículo 9 de la Ley sobre la judicatura y el artículo 10 de la Ley sobre los fiscales, el acceso a la profesión según el nuevo estatuto está sujeto a los siguientes requisitos:

- a) ser nacional de la República Popular de China;
- b) tener por lo menos 32 años;
- c) defender la Constitución de la República Popular de China;
- d) tener una buena formación política y profesional y una buena conducta;
- e) tener buena salud;
- f) ser licenciado en derecho o tener un nivel similar.

II. LAS REFORMAS LEGISLATIVAS EN MATERIA PENAL

24. Tras los acontecimientos comúnmente conocidos con el nombre de "revolución cultural", la República Popular de China conoció de 1966 a 1979 un período de casi no existencia de derecho. Símbolo significativo de aquella época fue la supresión del Ministerio de Justicia.

25. Tímidamente iniciado a partir de 1979, se generalizó a partir del decenio de 1990 un proceso de modernización mediante una nueva serie de reformas, especialmente en el sector de la justicia. Entre las más importantes cabe citar:

- a) la reforma de la Ley de procedimiento penal de 17 de marzo de 1997;
- b) la reforma de la Ley penal de 14 de marzo de 1997;
- c) la Ley de procedimiento administrativo (1º de noviembre de 1990);
- d) la Ley sobre sanciones administrativas (marzo de 1996);
- e) la Ley de prisiones (29 de diciembre de 1994);
- f) la Ley relativa a la policía popular (28 de febrero de 1995);
- g) la Ley relativa a la indemnización debida por el Estado (12 de marzo de 1994).

26. Las reformas que más directamente afectan a la organización y el funcionamiento de la justicia descansan en los cuatro textos fundamentales siguientes:

- a) El artículo 126 de la sección VII de la Constitución en cuya virtud "Los tribunales populares ejercen independientemente la autoridad judicial de acuerdo con lo previsto por la ley, sin admitir la injerencia de ningún organismo administrativo, organización social o individuo".

- b) La Ley sobre la judicatura y la Ley sobre los fiscales, ambas de 28 de febrero de 1995 que entraron en vigor el 1º de julio de 1995. En virtud de esta reforma se dota a los magistrados, antes sometidos al estatuto general de funcionarios, de un estatuto específico. En esa fecha se contaban unos 141.000 fiscales y 156.000 jueces, de ellos 23.000 mujeres que habían juzgado unos 4,5 millones de litigios, de ellos 496.082 asuntos penales, 2.714.665 asuntos civiles, 1.278.806 asuntos económicos y 51.370 asuntos administrativos.
- c) La Ley sobre la abogacía (15 de mayo de 1989, en vigor desde enero de 1990), cuyo principal objetivo es permitir a los abogados el ejercicio con carácter independiente de su profesión (y no como funcionario) en el marco jurídico de una cooperativa de bufetes.

El sistema legislativo y sus características

27. No existe ninguna terminología precisa ni una codificación que permita identificar con facilidad los textos jurídicos en función de las fuentes y de su jerarquía. Los textos pueden dividirse, según su jerarquía, como sigue:

- a) la Constitución, aprobada por la Asamblea Nacional del Pueblo;
- b) los tratados internacionales debidamente ratificados;
- c) las leyes fundamentales adoptadas por la Asamblea Nacional del Pueblo;
- d) las leyes adoptadas por el Comité Permanente de la Asamblea Nacional del Pueblo;
- e) los reglamentos administrativos, decisiones y ordenanzas adoptados por el Consejo de Estado (Gobierno);
- f) los reglamentos locales adoptados por asambleas populares locales;
- g) los reglamentos de los ministerios y de los gobiernos locales.

28. A las dificultades de acceso antes mencionadas se añade la inexistencia de un boletín oficial único, ya que la Asamblea Nacional del Pueblo tiene su propio boletín oficial para las leyes, mientras que los reglamentos administrativos se publican en el boletín oficial del Consejo de Estado, disponiendo los grandes ministerios de su propio boletín oficial. Respecto a los textos de las asambleas populares y de los gobiernos locales, han de ser registrados por el Departamento Jurídico del Consejo de Estado, el cual comprueba, con este motivo, su conformidad con la ley.

29. El principio en cuya virtud en un Estado de derecho "nadie puede ignorar la ley" no sólo exige que todo el mundo conozca la ley sino también que los juristas puedan tener un acceso fácil y exhaustivo a los textos jurídicos publicados. Por ello son dignos de elogio, desde la perspectiva de un Estado

de derecho, los esfuerzos emprendidos por las autoridades chinas para modernizar el sistema de publicidad de las leyes, debiéndoseles conceder la máxima atención en los programas de cooperación técnica bilaterales y multilaterales.

A. La Ley penal revisada

1. Contenido de la reforma

30. La Ley penal revisada se divide en dos partes:

- a) La primera parte consta de cinco capítulos. El primer capítulo se refiere a determinados principios básicos y al alcance y aplicación de la Ley penal. El capítulo II define los delitos y la responsabilidad penal así como otros aspectos relativos a los delitos. El capítulo III trata de las penas en todos sus aspectos. El capítulo IV se refiere a la aplicación concreta de las penas, y entre otros aspectos, de su reducción y suspensión. El capítulo V trata de otras disposiciones.
- b) La segunda parte, relativa a determinadas disposiciones especiales, consta de diez capítulos. Los capítulos I y II se refieren a los delitos que ponen en peligro la seguridad nacional y pública respectivamente; el capítulo III se ocupa de los delitos económicos. El capítulo IV trata de los delitos contra el derecho de las personas y los derechos democráticos de los ciudadanos. El capítulo V se ocupa de las violaciones a la propiedad. El capítulo VI trata de los delitos que perturban el orden de la administración social. Los capítulos VII, VIII, IX y X se refieren a los delitos que ponen en peligro el interés de la defensa nacional, los delitos de corrupción y soborno, los delitos cometidos por negligencia y los delitos relativos a los militares, respectivamente.

31. En el contexto del mandato del Grupo de Trabajo y al objeto de evaluar algunos aspectos del ordenamiento jurídico en materia de derecho penal aplicable en China, deben mencionarse algunas disposiciones específicas.

32. El artículo 13 examina la responsabilidad penal cuando el acto cometido reviste escasa importancia y el daño causado no es grande. No se considera que dichos actos constituyan delito.

33. Una de las principales penas, junto con la detención, la prisión por tiempo determinado, la cadena perpetua y la pena de muerte, el "control" (art. 33). Puede imponerse la pena de control (art. 38) por un período no inferior a tres meses ni superior a dos años. La ejecución de la sentencia corresponde a un órgano de seguridad pública. La persona condenada a control debe respetar determinadas normas durante el tiempo que dura el cumplimiento de la pena (art. 39). Durante este período, la persona:

- a) debe respetar las leyes y reglamentos administrativos y presentarse periódicamente a supervisión;
- b) no puede ejercer los derechos de libertad de palabra, de prensa, de reunión, de asociación y manifestación sin aprobación del órgano que lleva a cabo el control;
- c) debe informar sobre sus actividades de conformidad con las normas del órgano que realiza el control;
- d) debe atenerse a las normas del órgano que realiza el control para recibir visitas;
- e) debe informar de todo cambio de residencia y abandono de la ciudad o del país al órgano que realiza el control y obtener su aprobación.

34. El artículo 34 establece ciertas sanciones complementarias, una de las cuales contempla la privación de los siguientes derechos políticos:

- a) el derecho a elegir y a ser elegido;
- b) el derecho a la libertad de palabra, de prensa, de reunión, de asociación y de manifestación;
- c) el derecho a ocupar un puesto en órganos estatales;
- d) el derecho a ocupar un puesto directivo en una empresa de propiedad estatal, establecimiento u organización popular (art. 54).

35. El artículo 56 establece las categorías de condenados a los que pueden aplicarse las anteriores sanciones:

- a) los condenados por poner en peligro la seguridad del Estado;
- b) los condenados por asesinato, violación, etc., y por poner en grave peligro el orden social.

36. Los artículos 102 a 113 contienen disposiciones especiales relativas a los delitos que ponen en peligro la seguridad nacional. De especial interés es el artículo 103 que prohíbe los actos encaminados a dividir el país o socavar la unidad nacional; el artículo 105 los encaminados a subvertir el poder político del Estado y derrocar el sistema socialista; el artículo 107 que prohíbe a las instituciones, organizaciones o personas privadas dentro y fuera del país facilitar apoyo financiero a las organizaciones o personas que se hallen en el país para cometer los delitos contemplados en los artículos 102 a 105.

37. Toda persona que ilegalmente entre en conocimiento de secretos del Estado o tenga en su posesión documentos, información u otros artículos que constituyen información secreta o reservada del Estado y se niegue a revelar su origen y utilización, podrá ser sometida a control, detención o pena de prisión de hasta tres años.

38. Los cabecillas de grupo que congreguen multitudes para perturbar el orden público con graves consecuencias, interrumpiendo el proceso de trabajo, producción, comercio, etc., podrán ser también condenados a privación de derechos políticos, control, detención o pena de prisión de hasta tres años (art. 290).

39. El artículo 293 establece, entre otras cosas, que quien ponga en peligro el orden público provocando tumultos en lugares públicos, produciendo graves perturbaciones, podrá ser sometido a control, detención o pena de prisión de hasta cinco años.

40. Quien celebre una reunión, desfile o manifestación sin haber presentado una solicitud de conformidad con la ley o sin autorización una vez presentada la solicitud, o no se atenga al tiempo de comienzo y de terminación, lugar y ruta permitidos por las autoridades competentes y se niegue a dispersarse en cumplimiento de una orden dada, saboteando el orden social, podrá ser condenado a privación de los derechos políticos, control, detención o pena de prisión de hasta cinco años (art. 296).

41. Quien perturbe, se confabule para perturbar o sabotee una reunión, desfile o manifestación que se celebre legalmente, provocando el caos del orden público, será castigado con privación de los derechos políticos, control, detención o pena de prisión de hasta cinco años.

2. Evaluación de la Ley penal revisada

42. La nueva Ley penal, en su forma revisada por el órgano legislativo chino, el Congreso Nacional del Pueblo, consta de 260 artículos más que la Ley de 1979. Sólo si la ley se aplica debidamente podrán llevarse a la práctica los saludables principios de una definición clara de delitos y penas (art. 3), igualdad ante la ley (art. 4), y proporcionalidad de la pena con la gravedad del delito (art. 5). El análisis que sigue muestra, sin embargo, que la ley puede no aplicarse debidamente en la práctica.

43. La Ley penal revisada no define con exactitud el concepto de "poner en peligro la seguridad nacional" y aplica este concepto inexacto a una amplia diversidad de delitos (arts. 102 a 123). El artículo 90 de la Ley de 1979 consideraba delitos contrarrevolucionarios a todos los actos que pusieran en peligro a la República Popular de China cometidos con la finalidad de derrocar el poder político de la dictadura del proletariado y el sistema socialista. Establecía una lista de las 12 principales categorías de delitos contrarrevolucionarios (arts. 90 a 104) incluidos los cometidos con o sin violencia. En la ley revisada, pese haber desaparecido el término "delito revolucionario", se permite ampliar la jurisdicción del Estado con lo que es posible considerar como actos que ponen en peligro la seguridad nacional los

realizados por personas en el ejercicio de su libertad de expresión y de opinión. Salvo que se limiten dichos delitos a materias claramente especificadas y en circunstancias claramente definidas, existe el grave peligro de aplicación indebida.

44. En la ley revisada puede acusarse y condenarse por "poner en peligro la seguridad nacional", además de a personas naturales, a "instituciones, organizaciones y personas privadas que se encuentren fuera del país" (art. 107) en colusión con organizaciones nacionales. En virtud de la ley, personas y organizaciones que residen o tienen su sede fuera de China están expuestas a incurrir en responsabilidad penal por actividades realizadas de buena fe. Por ello, la aplicación de la ley, a falta de una definición objetiva, claramente demostrable y categórica, puede llevar a arbitrariedades y a detenciones ilegales.

45. El artículo 105 constituye otro ejemplo de una definición amplia y poco clara que puede llevar a una aplicación y utilización indebidas. Habla de "la organización, la planificación y los actos dirigidos a subvertir el poder político del Estado y derrocar el sistema socialista" y "la incitación a subvertir el poder político del Estado y derrocar el sistema socialista mediante la difusión de rumores, calumnias y otros medios". La idea de "otros medios" está abierta a muchas interpretaciones.

46. En virtud del artículo 105, puede considerarse subversión incluso la comunicación de pensamientos, o en su caso opiniones, sin intención de cometer ningún acto violento o criminal. Normalmente, un acto de subversión requiere algo más que la mera comunicación de pensamientos e ideas.

47. Tal vez sea importante mencionar que el artículo 105 de la Ley penal revisada incorpora los elementos fundamentales de los artículos 92, 98 y 102 de la Ley de 1979. El artículo 92 contemplaba el derrocamiento del Gobierno, el artículo 98 la organización y/o participación en un "grupo contrarrevolucionario" y el artículo 102 la propaganda y la instigación en contra de la revolución.

48. La Ley penal revisada no hace intento alguno, en lo que hace a los delitos que ponen en peligro la seguridad nacional, de establecer normas para determinar los actos que pueden dañar a la seguridad nacional. Es esencial que las leyes establezcan dichas normas por ser la única forma de que la ley sea razonable, justa y equitativa. No cabe duda de que puede utilizarse indebidamente la disposición relativa a la seguridad nacional ya que por ser parte de la ley, proporciona una base para limitar los derechos humanos fundamentales y las libertades básicas.

49. La disposición relativa a la seguridad nacional es en cierta medida incluso más amplia que la de "delitos contrarrevolucionarios" que ha desaparecido, al menos de nombre.

50. Puede privarse de determinados derechos civiles y políticos a toda persona u organización que sea acusada de poner en peligro la seguridad nacional. Caso de ser condenada a "control", posiblemente se pongan en peligro las libertades de expresión, asociación, prensa y reunión.

51. La mera adquisición de información reservada y la negativa a revelar su fuente o utilización cuando se le pida hacerlo, puede llevar también a la privación de las libertades de palabra, expresión, opinión, reunión y prensa. Lo mismo cabe decir en el caso de condena en virtud de los artículos 290, 293, 296 y 298.

52. Se dice que la Ley penal revisada ha reducido el número de delitos que se castigan con pena de prisión con la consiguiente reducción de la población penitenciaria. Ello puede deberse a que la pena de "control", medida restrictiva de libertad, se aplica ahora a 93 delitos en vez de a 43 como en la Ley de 1979. La reducción de la población penitenciaria puede ser un objetivo social válido pero no justifica la imposición del "control" como castigo que puede implicar la pérdida de derechos humanos fundamentales.

53. Toda persona acusada de poner claramente en peligro el orden social será castigada, si se la considera culpable, a la privación de sus derechos políticos en virtud del artículo 56; la privación de derechos políticos puede imponerse como sanción complementaria. Esta disposición está también cargada de peligro y abierta a una posible aplicación indebida, poniendo por consiguiente en entredicho la libertad de opinión.

B. Reformas introducidas en la Ley de procedimiento penal

1. Características de la situación anterior

54. La situación anterior estaba caracterizada por:

- a) el escaso papel de la defensa, como se desprende en especial de lo siguiente: no había abogado en la detención preventiva ni existía la presunción de inocencia; sólo podía accederse al sumario siete días antes de la vista; las pruebas presentadas con posterioridad al cierre del sumario eran inadmisibles en especial durante la vista;
- b) el desequilibrio durante la vista entre las prerrogativas de la fiscalía y las de la defensa: el abogado de la defensa no podía interrogar a los testigos de cargo, como tampoco oponerse a la mayoría de las iniciativas y las decisiones del fiscal;
- c) el papel preponderante, de carácter muy directivo, atribuido al presidente en la conducción de los debates durante la vista;
- d) los poderes exorbitantes atribuidos a la oficina de seguridad pública, como la facultad de cerrar los procesos, mantener detenida a una persona durante dos meses, prorrogables un mes, sin permiso de la justicia.

2. Reequilibrio del procedimiento

55. Con la finalidad de reequilibrar el procedimiento, la reforma que entró en vigor el 1º de octubre de 1997 se refiere, en lo esencial, a los siguientes puntos.

- a) Durante la fase de investigación del proceso, reequilibrio en favor de la fiscalía de las relaciones entre la policía y la fiscalía

56. En el sistema chino no existe juez de instrucción. La investigación corre a cargo de la oficina de seguridad pública (servicios de policía), cuya competencia está expresamente establecida en el artículo 61 de la Ley de procedimiento penal que limita su iniciación a las siguientes situaciones:

- a) cuando el interesado se dispone a cometer, está cometiendo o acaba de cometer una infracción;
- b) si la víctima o un testigo reconoce al interesado como autor de la infracción;
- c) si se le hallan encima pruebas materiales o bien se las encuentran en su casa;
- d) si trata de suicidarse o de darse a la fuga tras cometer la fechoría o si se fuga para sustraerse a la policía;
- e) si existe el peligro probable de que destruya o falsifique elementos de la prueba o se ponga de acuerdo con otros para hacer falsas declaraciones;
- f) si se desconoce su identidad y existen fuertes sospechas de que se trata de un malhechor itinerante;
- g) si se le sorprende en el momento de golpear, destruir violentamente o robar y si atenta gravemente contra el trabajo, la producción y el orden público.

57. La investigación se realiza bajo supervisión de la fiscalía cuyas facultades se han reforzado de la siguiente manera: sólo el fiscal tiene ahora competencia para archivar el caso sin procesamiento; se ha derogado la reglamentación llamada de "detención durante la investigación" que era la causa de diversas decisiones del Grupo de Trabajo por las que consideraba arbitrario este tipo de privación administrativa de libertad. El artículo 43 de la Ley de procedimiento penal obliga a presentar una orden a todo agente de la seguridad pública que efectúe una detención (prisión preventiva). El interrogatorio debe efectuarse dentro de las 24 horas.

b) Reequilibrio en favor de los abogados de las relaciones entre magistrados y abogados

i) Durante la fase de investigación

58. La asistencia de un abogado es desde ahora posible desde el primer interrogatorio, aunque éste no tenga acceso inmediato al sumario instruido por la seguridad pública. Se comprueba por lo demás un reequilibrio del principio de contradicción; por ello durante la investigación judicial el abogado puede en la actualidad:

- a) tener acceso al sumario;
- b) refutar las iniciativas y decisiones del fiscal, especialmente la relativa a archivar sin procesamiento;
- c) solicitar la liberación bajo fianza para la libre comparecencia en la vista;
- d) presentar demanda por malos tratos;
- e) mantener conversaciones privadas en la sala de visitas con su cliente, aunque parece que de hecho o de derecho están previstas excepciones; por ejemplo, en caso de atentado a la seguridad nacional, o sea en caso de hechos especialmente graves, estas excepciones pueden incluso suponer la privación de abogado durante la investigación.

ii) Durante la vista

59. Al objeto antes expuesto, la reforma, que tiene tanto del sistema inquisitorio como del acusatorio, busca un nuevo equilibrio en el desarrollo de los debates para reforzar el principio de contradicción, atenuando el monopolio directivo del presidente y reforzando el papel de la defensa. Mientras que esta prerrogativa correspondía únicamente al fiscal, el abogado puede ahora presentar a la audiencia pruebas establecidas con posterioridad al cierre de la investigación o citar a testigos que no habían sido oídos a condición de notificar previamente la lista de éstos al fiscal y al presidente, el cual debe dar su consentimiento. El abogado puede asimismo proceder al interrogatorio de los testigos de la acusación, mientras que antes la práctica de interrogar a los testigos de la otra parte estaba reservada al fiscal.

III. CONDICIÓN DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

A. Reformas introducidas en materia de privación de libertad

1. Contenido de la reforma

a) Durante la fase anterior al juicio

60. La reforma afecta a los siguientes puntos:

- a) la oficina de seguridad pública no puede desde ahora adoptar ninguna medida judicial de privación de libertad sin autorización del fiscal;
- b) al cabo de las 24 primeras horas de detención (prisión preventiva) la oficina de seguridad pública debe poner en libertad a la persona o solicitar al fiscal una prórroga para investigaciones complementarias de un máximo de tres días;
- c) el fiscal puede, en razón de la complejidad del asunto, conceder un nuevo plazo de 4 días (es decir 7 en total) que, en casos excepcionales (seguridad del Estado), podrá llegar a 30 días;
- d) si la fiscalía deniega la prórroga por insuficiencia de cargos, la oficina de seguridad pública debe poner inmediatamente en libertad a la persona; si decide su detención (detención provisional) la oficina dispone, a contar desde ese día de un plazo de dos meses para realizar las investigaciones, plazo prorrogable sucesivamente, en función de la complejidad del asunto, por un mes y posteriormente dos meses;
- e) terminada la investigación, el fiscal dispone de siete días para redactar su requisitoria bien de puesta en libertad por falta o insuficiencia de pruebas o de remisión al tribunal;
- f) además de la libertad bajo fianza moral de un familiar, es ahora posible la libertad bajo una fianza pecuniaria a petición del interesado o de su abogado, para favorecer la libre comparecencia en la vista;
- g) ha de señalarse que, desde la reciente reforma, debe informarse a la familia de las acusaciones y del lugar de encarcelamiento desde el momento de la detención (prisión preventiva); el abogado que, antes sólo tenía acceso al sumario siete días antes de la vista del juicio, puede desde ahora consultarlo y obtener fotocopias desde el momento de la detención provisional pero no durante el período de detención (prisión preventiva) que la precede.

b) Una vez la condena es definitiva

61. Con anterioridad, las penas de prisión se cumplían bien en prisiones o en centros de reforma (y no de educación, que tienen carácter puramente administrativo) por el trabajo. Por tratarse en los dos casos de penas impuestas por un tribunal, se ha unificado la denominación de estas dos categorías bajo el término común de "prisiones". Es posible la reducción de penas por buena conducta.

2. Evaluación de la Ley de procedimiento penal revisada

62. Las características sobresalientes de la ley revisada son:

- a) abolición de la "detención durante la investigación", permitida en el marco de la Ley de 1979;
 - b) acceso del acusado a los abogados;
 - c) introducción del concepto de "presunción de inocencia" del acusado;
 - d) introducción de un elemento de neutralidad en el procedimiento ante los tribunales;
 - e) adopción del sistema de contradicción.
- a) Supresión de la detención durante la investigación

63. Introducido hacia 1961, este procedimiento que no parece descansar en una base jurídica clara ha sido abandonado en la reciente reforma del procedimiento penal. Permitía a la seguridad pública detener administrativamente, es decir sin control judicial, a personas acusadas de faltas leves o sospechosas de delincuencia itinerante cometida de una provincia a otra o incluso cuando no podía determinarse su identidad.

64. Esta forma de privación de libertad está en adelante regulada por el artículo 61 de la Ley de procedimiento penal y dotada, según las autoridades, de las siguientes garantías.

65. Puede ir precedida de un simple apercibimiento. Dentro de las 24 horas de su detención debe informarse al sospechoso de los motivos de su detención. Se exige la notificación a su familia del lugar de su detención, con ciertas excepciones. Si trascurridos tres días no se establecen los motivos de la detención es obligatorio poner en libertad al detenido. La oficina de seguridad pública puede sin embargo solicitar a la fiscalía del pueblo, que es el órgano de supervisión, la ampliación del período de detención de uno a cuatro días. Recibida dicha solicitud, la fiscalía del pueblo dispone de siete días para decidir si debe o no mantenerse la detención del sospechoso. Por consiguiente la oficina puede mantener detenido a un sospechoso por un período de hasta 14 días que puede elevarse a 30 días cuando se trata, por ejemplo, de un multirreincidente que se traslada de una provincia a otra, sin decidir que se le procese oficialmente. En el transcurso de dicha detención

el tribunal no interviene ni tiene función alguna. La seguridad pública instruye el proceso según las normas previstas por la Ley sobre sanciones administrativas. En consecuencia, si la seguridad pública se pronuncia en favor de la medida, está previsto un recurso de alzada ante el escalón superior de la seguridad pública; si ésta confirma la medida se puede apelar ante el tribunal popular que decide según la Ley de procedimiento administrativo. Algunos consideran que este procedimiento mantiene alguno de los aspectos de la idea de la detención durante la investigación que ha sido formalmente abolida.

b) Acceso del acusado a los abogados

66. La aparición de la profesión de abogado es relativamente reciente (1980), lo que explica en parte que, dada la insuficiencia de abogados, éstos no tengan todavía el monopolio de la defensa. El artículo 32 de la nueva Ley sobre procedimiento penal (que recoge una disposición de la antigua legislación) dispone que, si bien la función de la defensa corresponde en primer lugar a los abogados, puede también ejercerla un ciudadano recomendado por una organización popular, por el tribunal popular o incluso por la unidad de trabajo del acusado o ser ejercida por uno de sus familiares. De 41.000 en 1990, el número de abogados pasó a 82.000 en 1995 y posteriormente a 100.000 en 1997, reagrupados en 82.000 bufetes. El objetivo para hacer frente al mayor acceso a la justicia y a la aplicación de las reformas judiciales y económicas en curso sería de 150.000 según las autoridades en el año 2000 y de 300.000 en el año 2010. El pueblo chino recurre cada vez más frecuentemente a la justicia para dirimir sus controversias, como lo atesta la duplicación en siete años de los litigios civiles y económicos y el constante crecimiento de los contenciosos administrativos cuando, salvo en lo que respecta al derecho de familia, la mediación está en abierto retroceso (6,2 millones de asuntos en 1994 frente a 9 millones en 1982).

67. Las grandes etapas desde 1979 de la modernización de la profesión son las siguientes: 1980, adopción del reglamento provisional de la abogacía; 1988, posibilidad de ejercer en común y ulteriormente de abrir bufetes secundarios; 15 de mayo de 1996, adopción de la Ley reguladora de la profesión de abogado. En esta fecha se franquea una etapa que debería tener en el futuro un papel de tanta mayor importancia en la promoción del Estado de derecho cuanto que entró en vigor al mismo tiempo que la reforma del procedimiento penal que aumenta considerablemente la función del abogado. La nueva ley les autoriza a ejercer a título casi privado, con un estatuto de tipo profesión liberal en forma de bufetes-cooperativas, mientras que antes eran funcionarios al servicio del Estado, directamente sometidos a su control. Por ello, el artículo 13 de la nueva ley prohíbe el ejercicio de la profesión de abogado a personas que tengan la condición de funcionarios.

68. Como consecuencia de lo que antecede, el control corresponde en la actualidad a la Asociación Nacional de Abogados de China que reúne a la totalidad de la profesión, ya que la adhesión es automática (art. 39).

69. En el artículo 96 de la Ley de procedimiento penal revisada se establece que todo sospechoso "puede contratar los servicios de un abogado para que le asesore legalmente" después de la primera sesión de interrogatorio efectuada por el "órgano de investigación" o a partir del día en que se somete al sospechoso a una de las formas de detención o limitación de libertad establecidas en la ley. En el transcurso de la detención, el abogado puede reunirse con el sospechoso aunque sólo en presencia de funcionarios de policía u otros investigadores asignados al caso. Durante este período de detención, puede solicitar a la fiscalía del pueblo cualquier socorro o ayuda en nombre de su defendido. También puede solicitar su libertad bajo fianza.

70. Sin embargo el artículo 33 establece que el sospechoso tiene el derecho de solicitar los servicios de un "defensor" desde el momento en que el caso se remite al examen de la fiscalía para que decida sobre la oportunidad de procesarlo. Puede, por consiguiente, ejercerse este derecho al final del período de investigación. Durante este período el abogado tiene derecho a recibir determinados documentos y material de la fiscalía pero no los testimonios de testigos, que sólo puede solicitar en nombre del acusado después de que el juez "admita el caso" (art. 36).

71. En el transcurso del juicio, el abogado desempeña, en el sistema configurado por la Ley de procedimiento penal revisada, un papel más activo. Tiene facultad no sólo para interrogar a los testigos de cargo sino también para presentar pruebas en defensa del acusado.

c) La presunción de inocencia

72. Con la inclusión del artículo 12 de la Ley de procedimiento penal revisada, se ha introducido el principio de la presunción de inocencia, que no existía en la Ley de 1979. Dice así: "Nadie será considerado culpable salvo por sentencia firme dictada por un tribunal del pueblo de acuerdo con la ley".

73. Pese a que su inclusión representa un paso hacia adelante, el artículo no se refiere claramente a la presunción de inocencia sino que meramente sugiere que sólo los tribunales tienen facultad para determinar la culpabilidad del acusado. El artículo 12 nada dice del problema de la carga y los elementos de la prueba. De hecho, el artículo 35 de la ley revisada hace responsable a la defensa, sobre la base de los hechos y el derecho, de la presentación de pruebas materiales y opiniones que demuestren que el acusado es inocente, que el delito es de menor cuantía o imponerse al acusado una pena leve o exonerarlo de responsabilidad penal.

d) Neutralidad del juicio

74. En virtud de la Ley de 1979 se consideraba culpables a los sospechosos desde el momento de su detención y los jueces asumían el papel de fiscales con sentencias decididas con antelación en los casos importantes. En este caso la ley revisada ha introducido importantes modificaciones.

75. Según la Ley de 1979 el presidente del tribunal estaba facultado para someter "todos los casos importantes o difíciles" al Comité Permanente que supervisaba la labor judicial de todos los tribunales. El Comité decidía después de deliberar. Habiendo llegado a una decisión, el juicio adquiría el carácter de un procedimiento después de adoptada la decisión. La ley revisada introdujo profundas modificaciones a este procedimiento. En la actualidad el propio tribunal decide si ha de remitir o no al Comité Permanente "los casos difíciles, complejos e importantes". El procedimiento se sigue únicamente cuando el tribunal considera difícil llegar a un veredicto. El artículo 149 establece que el tribunal debe normalmente llegar a un veredicto "después de la vista y tras deliberar sobre el caso".

76. En segundo lugar, en la Ley de 1979 el tribunal que juzgaba el caso podía devolver el asunto a la fiscalía en medio del juicio si consideraba que las pruebas eran insuficientes o incompletas. Esto obligaba a la fiscalía a realizar una investigación suplementaria. En la ley revisada se ha abandonado este sistema. En la actualidad es posible solicitar una investigación suplementaria pero sólo puede hacerlo la fiscalía y no el tribunal.

77. La ley revisada no garantiza que el juicio se celebre siempre públicamente. Permite que los casos que implican "secretos del Estado" se juzguen a puerta cerrada (art. 152), en cuyo caso sólo la sentencia se hace pública.

e) Sistema de contradicción

78. La mayor importancia de la función de los abogados en la ley revisada fortalece en cierta medida el derecho del acusado a impugnar la acusación. En dicha ley se permite al abogado reunirse con el acusado cuando se somete a éste a interrogatorio por primera vez, una vez el órgano de seguridad pública ha dado entrada al caso. El abogado puede en este momento solicitar la puesta en libertad bajo fianza. También puede presentarse una solicitud similar ante la fiscalía del pueblo, puesto que el asunto no ha llegado todavía a la fase del juicio. Sin embargo, el abogado no tiene en esta etapa acceso a los documentos ni a las pruebas en poder de la fiscalía.

79. Una vez iniciado el juicio, la función que ha de desempeñar el abogado es verdaderamente de confrontación. No sólo está facultado para impugnar las pruebas de la acusación mediante el interrogatorio de los testigos sino que independiente de ese derecho puede presentar pruebas para refutar las acusaciones. La necesidad de aprobación del juez principal para proceder al interrogatorio de los testigos de cargo (art. 156) y el hecho de haber dejado a la discreción del tribunal la posibilidad de llamar a nuevos testigos (art. 159) no merman el carácter de confrontación del procedimiento.

B. La reforma del procedimiento administrativo y las medidas administrativas de privación de libertad

80. Promulgada en la época de los acontecimientos de 1989, la Ley de procedimiento administrativo no entró en vigor hasta noviembre de 1990.

Por el momento, no por utilizarse de forma probablemente insuficiente deja de tener una gran importancia para el futuro. Por primera vez desde la instauración de la República Popular de China un texto de alcance general permite a los ciudadanos oponerse a la administración ante los tribunales. El desarrollo del derecho administrativo refuerza la credibilidad y el ejercicio de la función pública estatutaria creada por ordenanza de 1993. Este movimiento de reforma se completa con la promulgación de dos leyes:

- a) Ley de marzo de 1996 sobre sanciones administrativas que, también en este caso, regula por primera vez las prerrogativas del Estado en esferas relativas las más de las veces a la vida cotidiana (multas, confiscaciones, retirada de permiso, denegación de autorización, arbitrariedad de la burocracia), así como las medidas administrativas de privación de libertad, como la reeducación por el trabajo.
- b) Ley de 12 de marzo de 1994 sobre indemnización de víctimas, adoptada en aplicación del artículo 41 de la Constitución, en cuya virtud: "Los ciudadanos que hayan sufrido pérdidas a causa de la infracción de sus derechos cívicos por un órgano del Estado o un funcionario público tendrán derecho a la indemnización prevista por la ley". En materia de privación arbitraria de libertad, los párrafos a) y b) del artículo 3 de la ley prevén una indemnización en los dos casos siguientes: i) detención ilegal de un ciudadano o aplicación ilegal de medidas administrativas de apremio; ii) encarcelación ilegal de un ciudadano en aplicación ilegal de otra forma de privación de libertad. En este mismo sentido, el artículo 50 de la Ley de 28 de febrero de 1995 relativa a la policía popular recuerda que: "cuando un policía en el ejercicio de sus funciones atente contra los derechos e intereses legítimos de un ciudadano o de una organización, la policía estará obligada a indemnizar de conformidad con la Ley sobre indemnización."
- i) La reeducación por el trabajo

81. Se trata de una sanción administrativa y no penal, establecida en 1957, impuesta por un comité específico (Comité de reeducación por el trabajo). Según las autoridades, por término medio unas 230.000 personas se encuentran sometidas a este régimen en 280 centros. La duración de la medida es de hasta un máximo de dos años con posibilidad de prórroga por otro año (es decir, tres años como máximo), siendo la media del centro visitado por la delegación de un año y dos meses. La medida pretende ser tanto preventiva como educativa y sólo se aplica a los autores de infracciones calificadas de leves que no suponen un atentado grave contra el orden público (consumo de drogas, prostitución, pequeños hurtos, etc.).

82. El procedimiento es el siguiente. La decisión corresponde, a propuesta de la oficina de seguridad pública (en su caso, a instancias de la familia o de la unidad de trabajo) a un comité administrativo local designado por las

autoridades municipales, compuestos de representantes de sus servicios internos: educación, justicia (2), seguridad pública (2), asuntos civiles (2), es decir, seis miembros en total.

83. Es una medida controvertida, incluso en China, como ha podido comprobar la delegación del Grupo de Trabajo en sus reuniones con juristas, abogados y universitarios que le comunicaron su preocupación por la ausencia de jueces durante la fase en que se adopta la decisión de colocar a una persona en detención administrativa, por lo que se corre el peligro de acrecentar los abusos policiales. También, sin embargo, le expusieron su temor de que en las actuales circunstancias tal vez no fuera posible la intervención de jueces. Con referencia más concretamente a la reeducación por el trabajo, señalaron a la delegación que durante los debates sobre la revisión de la ley se hizo la sugerencia de suprimir esta medida, sugerencia que no fue aceptada y por ello se sigue aplicando la medida. Respecto a la supervisión y aplicación de la reeducación por el trabajo, el comité que debe ejercer esta función sólo se reúne muy raramente, debido a la composición heteróclita de funcionarios de numerosos organismos y las dificultades prácticas que ello supone, por lo que se deja a la policía como único órgano de aplicación y supervisión. En opinión de estas personas se debería, dadas las circunstancias, establecer un sistema de estricta supervisión judicial que ejerciese una supervisión regular sobre la aplicación de la reeducación por el trabajo.

84. Habida cuenta de la importancia de la función desempeñada por la reeducación por el trabajo, la delegación consiguió visitar detenidamente uno de los centros. El Comité de reeducación por el trabajo del municipio de Shanghai fue constituido hace 40 años. Durante sus conversaciones, la delegación del Grupo de Trabajo se enteró de la forma en que funciona el Comité.

85. Hay en Shanghai cinco centros de reeducación por el trabajo, uno de ellos para mujeres (visitado por el grupo), uno para drogadictos, y otros tres para hombres. La población de estos centros en conjunto es de 4.500. El director del Comité ocupa el cargo desde 1982, año en que fue elegido para el puesto. Hay unos 3.500 casos al año, debido al rápido crecimiento de la población, a la emigración de las zonas rurales, etc. En el caso de uso indebido de drogas se envía a la persona a un centro de rehabilitación si se trata de la primera vez. Caso de reincidir puede ser enviada a un centro de reeducación. El 20% están internados por delitos relacionados con las drogas, el 20% por prostitución, el 40% por robo, y el restante 20% por causas tales como gamberrismo, haberse tomado libertades con mujeres y perturbar el orden público.

86. El Comité, que celebra sesiones con el director, se compone de siete miembros. El director, nombrado por el alcalde, está al frente de un equipo de 63 funcionarios permanentes distribuidos en tres divisiones que son: asuntos generales, aprobación de decisiones y revisión. Aparte del director, sólo seis miembros del Comité de reeducación por el trabajo desempeñan una doble función. Dos son juristas, mientras que los demás proceden de los Ministerios de Educación, Seguridad Pública, Asuntos Sociales, Trabajo, etc.

Los seis miembros son directores adjuntos de sus respectivos departamentos y no reciben remuneración alguna por su participación en el Comité.

87. Cuando la policía tiene a un sospechoso en prisión preventiva puede proceder de tres formas distintas. Si considera que es inocente, lo pone en libertad. Si cree que existen pruebas suficientes para condenarlo, remite el caso a la fiscalía del pueblo para que abra un sumario. Si la falta es leve someterá el caso al Comité de reeducación por el trabajo.

88. El Comité sólo entiende de los casos importantes. Cuando la policía decide enviar a una persona a un centro de reeducación por el trabajo, debe remitir todos los documentos pertinentes a la División de Aprobación, que ha de examinar y aprobar todos los casos. Cuando el caso llega a la División de Aprobación es posible que se hayan establecido los hechos y que el sospechoso haya firmado documentos reconociéndolos. La División de Aprobación, tras examinar la legalidad de la medida y la duración del período de reclusión, ordenará la comparecencia del sospechoso. Sólo muy raras veces un caso llega al Comité que se reúne cada tres meses. Si la División considera que el caso es demasiado difícil, lo remite al director del Comité que puede convocar a éste en sesión extraordinaria. La División informa una vez al mes al director sobre su trabajo, el número de casos que ha recibido de la policía, etc. La División rechaza en esta etapa aproximadamente el 10% de los casos remitidos por la policía.

89. La División de Aprobación se compone de 45 funcionarios independientes que no son de nombramiento político. Son antiguos jueces, abogados, funcionarios de seguridad pública (policía) o funcionarios de la fiscalía del pueblo. No tienen carácter permanente y sus servicios terminan, bien por destitución del presidente o por dimisión. Antes eran nombrados por el Gobierno, pero ahora forman parte del servicio público.

90. Si el inculcado no acepta la decisión de la División de Aprobación, puede recurrir a la División de Revisión. La finalidad de esta revisión suele ser comprobar los hechos y no decidir sobre la culpabilidad o inocencia del inculcado por el hecho que se le imputa. En el presente año (en noviembre de 1997) el Comité decidió enviar a reeducación a más de 3.000 personas, habiendo solicitado la revisión menos de 70 de ellos, es decir, un 2,3%.

91. Es posible un recurso ante el tribunal popular que decide según la Ley de procedimiento administrativo adoptada en 1990. El tribunal puede considerar improcedente la medida y ordenar la puesta en libertad. El pasado año fueron 15 los casos de personas que impugnaron la decisión de la División de Aprobación e interpuso recurso ante el tribunal. En dos casos el tribunal anuló la decisión.

92. En el plazo de 15 días la policía ha de presentar el caso a la División de Aprobación y ésta tiene 15 días para decidir; lo que supone una duración hasta el envío al centro de reeducación por el trabajo de 30 días. La media entre la detención por la policía y el envío al centro es de 20 días; algunas veces sólo dura 10 días. La duración del período de reeducación se calcula a partir del día de la detención.

ii) Comentarios del Grupo sobre la medida de reeducación por el trabajo

93. En el marco de estas observaciones, el Grupo de Trabajo desearía hacer los siguientes comentarios.

94. En el transcurso de la visita, los miembros de la delegación del Grupo de Trabajo preguntaron a las autoridades si la medida de reeducación por el trabajo podía aplicarse a personas que perturbasen el orden público mediante el ejercicio pacífico de sus derechos fundamentales garantizados por la Declaración Universal de Derechos Humanos (como es la libertad de opinión y expresión, la religión, etc.) y que no eran procesados según el derecho penal. Se informó a la delegación de que la medida de reeducación por el trabajo sólo se aplicaba a los que habían cometido faltas leves en virtud del derecho común y que no exigía un procesamiento oficial. El Grupo de Trabajo tiene el profundo convencimiento de que si la medida se aplica a personas que perturban el orden público, como se ha indicado, el envío de esas personas a los centros de reeducación sería claramente arbitraria. Esta conclusión, sin embargo, posiblemente no se aplique a los delincuentes de derecho común como se explica más adelante.

95. El Grupo de Trabajo cree que para disipar todas las dudas y recelos convendría que la ley declarase categóricamente que la medida de la reeducación por el trabajo no se aplica a ninguna persona en razón del ejercicio de sus derechos fundamentales garantizados en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

96. El Grupo de Trabajo ha abordado ya el problema de saber hasta qué punto esta forma de privación administrativa de libertad puede tener carácter arbitrario. En su deliberación 04 (E/CN.4/1993/24) sobre las medidas de reeducación por el trabajo (véase la sección II.B titulada "Medidas administrativas") el Grupo se atuvo a dos criterios:

- a) Existe un recurso ante una comisión administrativa, como sucede en este caso con el Comité de reeducación por el trabajo, debiendo este Comité ofrecer garantías equivalentes a las de un tribunal. No es este el caso, en especial porque los comités están compuestos por funcionarios.
- b) Existe un recurso ante un tribunal y esto se da igualmente en este caso, ya que por ser la reeducación por el trabajo una medida administrativa es posible desde ahora presentar un recurso ante un tribunal en aplicación de la Ley sobre procedimiento administrativo. Si bien el recurso constituye realmente un importante adelanto, su eficacia es muy relativa como lo prueba el escaso número de recursos; presenta sobre todo el inconveniente de que la intervención del juez se realiza posteriormente, cuando se ha efectuado la imputación de los hechos y adoptado la decisión de privación de libertad.

Convendría por tanto en lo que hace a las normas internacionales que la ley interna prevea la intervención del juez lo antes posible, es decir, a priori.

97. La delegación del Grupo de Trabajo ha tenido la impresión de que, independientemente de la aplicación de la reeducación por el trabajo a casos relacionados con el ejercicio de las libertades fundamentales recogidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el sistema estaba aceptado por la sociedad china, comprendidos aquellos a los que se aplicaba. Por esa razón cuando durante las conversaciones en el centro de reeducación por el trabajo de Shanghai a la pregunta de "¿cuándo ha estado por primera vez ante un juez?" dos detenidos respondieron "¿por qué iría yo ante un juez? no soy un delincuente".

98. En este mismo sentido algunos universitarios comunicaron a la delegación que consideraban insuficiente la participación del juez en la decisión y que la reforma sobre este tema debía ir más lejos.

99. El Grupo de Trabajo considera, a la vista de lo expuesto, que la medida de reeducación por el trabajo debería adoptarse bajo la supervisión a priori de un juez para evitar toda sospecha de arbitrariedad, aun manteniendo la medida su carácter administrativo al objeto sobre todo de obviar los efectos difamantes que podrían desprenderse de la sanción penal, como es la inscripción en el registro de penados. Podría ser una versión adaptada al procedimiento administrativo del procedimiento simplificado con un juez único previsto en la sección 3 del capítulo II de la nueva Ley de procedimiento penal.

IV. CONCLUSIONES

100. La visita del Grupo de Trabajo a la República Popular de China se realizó dentro de un espíritu de comprensión mutua y buena voluntad patente a todo lo largo de ella. En muchos casos el intercambio de opiniones entre las autoridades de la República Popular de China y el Grupo de Trabajo, además de ser franco, estuvo bien orientado. El éxito conseguido refleja el creciente nivel de comprensión por parte de las autoridades chinas de los mecanismos especiales de la Comisión de Derechos Humanos y su continuada cooperación con ellos.

101. Las autoridades abordaron la visita del Grupo de Trabajo con un espíritu abierto y de comprensión, lo que permitió al Grupo visitar centros de detención, dos de los cuales nunca no habían recibido la visita de un organismo exterior similar.

102. El Grupo de Trabajo desea subrayar que, gracias a este espíritu abierto, consiguió lo que constituye una innovación sin precedentes en este país, como es que la totalidad de las conversaciones con los presos se realizara sin testigos, en lugares escogidos en el último momento por la delegación, con sólo intérpretes de las Naciones Unidas, y en el caso de la prisión de Drapchi incluso con detenidos que no eran de derecho común.

103. El Grupo de Trabajo espera que el precedente sentado por su visita sea un buen auspicio para una cooperación continuada que será incluso más efectiva con la firma y ratificación por China del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Grupo de Trabajo acogería con satisfacción esta medida.

104. Los cambios introducidos por el Gobierno de China a la Ley de procedimiento penal revisada constituye un paso en la buena dirección. La creciente participación de los abogados en los juicios penales, que les permite una defensa más efectiva del acusado, se haya en consonancia con los instrumentos legales internacionales. Además la consecuente introducción de la idea de presunción de inocencia en el artículo 12 de la ley revisada ha supuesto para el ordenamiento jurídico penal de China un elemento importante que señala la dirección que han seguido las recientes reformas legales.

105. El Grupo de Trabajo considera que las autoridades chinas han pasado con la revisión de la Ley de procedimiento penal, de un sistema inquisitorial de justicia penal a un sistema de mayor confrontación, que es de esperar contribuya a la protección de los derechos humanos en China.

106. El Grupo de Trabajo estima, sin embargo, que todavía queda mucho por hacer en materia de derecho penal. El Grupo observa con preocupación que pese a que la Ley penal ya no castiga los delitos contrarrevolucionarios, éstos siguen figurando en el ordenamiento jurídico aunque con distinta terminología. Se los denomina ahora delitos que ponen en peligro la seguridad nacional sin definir con exactitud el significado de "poner en peligro la seguridad nacional", lo que permite a las autoridades detener y perseguir a personas que pueden estar ejerciendo pacíficamente sus libertades fundamentales.

107. El Grupo de Trabajo toma asimismo nota con preocupación de que muchos de los delitos son vagos e imprecisos, lo que pone en peligro los derechos fundamentales de quienes desean ejercer su derecho a mantener una opinión o ejercer sus libertades de expresión, prensa, reunión y religión.

108. El Grupo de Trabajo cree que la ausencia de un tribunal o juez independientes cuando se adopta la decisión de enviar a una persona a un centro de reeducación por el trabajo, puede hacer que dicha medida no reúna los requisitos de las normas internacionalmente aceptadas.

V. RECOMENDACIONES

109. A la vista de lo expuesto el Grupo de Trabajo recomienda que el Gobierno de China tome nota de las precitadas conclusiones y proceda a una nueva revisión de la Ley penal y de la Ley de procedimiento penal y, en concreto:

- a) introduzca expresamente en la Ley de procedimiento penal una disposición en el sentido de que la ley presume inocente a toda persona hasta que un tribunal la declare culpable a resultas de un juicio;
- b) defina el delito de "poner en peligro la seguridad nacional" en términos precisos teniendo en cuenta el artículo 3 de la Ley de procedimiento penal;
- c) introduzca en la Ley penal una excepción en el sentido de que la ley no considerará delictiva ninguna actividad pacífica en el ejercicio de los derechos fundamentales garantizados por la Declaración Universal de Derechos Humanos;
- d) establezca un tribunal permanente independiente o asigne un juez con competencia en todos los procedimientos que contemplen el envío por las autoridades de una persona a un centro de reeducación por el trabajo al objeto de evitar la posibilidad de críticas al actual procedimiento por no ajustarse debidamente a las normas internacionales relativas a un juicio justo, según se recoge en los instrumentos legales internacionales especialmente en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Anexo

ESTABLECIMIENTOS DE DETENCIÓN VISITADOS
POR EL GRUPO DE TRABAJO

Reformatorio de menores de Chengdu

El 9 de octubre de 1997 el Grupo de Trabajo visitó el reformatorio de menores de Chengdu establecido en 1978. El lugar tiene una superficie de 50.000 m² y cuenta con 500 internados y 230 funcionarios. Es el único establecimiento de este tipo en toda la provincia de Sichuan. La mitad del día se dedica al trabajo y la otra a la educación. Según el programa de estudios se enseña a los internados sus derechos y obligaciones, la ley aplicable a las prisiones y el Código Penal de China. A su entrada en el establecimiento, los internados pasan por un período inicial de educación de tres meses. La duración media de la sentencia por delitos cometidos con violencia como el homicidio es de 3 a 5 años. A las preguntas del Grupo se contestó que no había jóvenes internados por delitos contra la seguridad nacional. Se evalúa periódicamente la conducta de los internados y si se considera buena puede conmutarse o reducirse su condena. Se informó al Grupo de Trabajo de que en 1983 se había creado en el establecimiento una escuela de nivel elemental y secundario de primer ciclo.

Prisión N° 1 (prisión de Drapchi) en Lhasa, Tíbet

El Grupo visitó Drapchi el 11 de octubre de 1997. En Drapchi hay 968 reclusos, el 78% de ellos de origen tibetano. Los reclusos reciben educación y capacitación profesional para que puedan encontrar trabajo tras cumplir su condena. Se les permite visitas de miembros de su familia una vez al mes. La duración de cada visita es de 15 a 20 minutos. Muchos reclusos habían visto reducidas sus condenas por buena conducta; algunos fueron puestos en libertad en agosto de 1997 por la misma razón. Se comunicó al Grupo que todos los años del 25 al 30% por término medio de los reclusos se beneficiaban de una remisión de pena. El Grupo de Trabajo entrevistó a tres reclusos en privado. Algunos de ellos elegidos al azar y otros escogidos de una lista de presos distintos a los presos de derecho común presentados por las autoridades.

Centro de prisión preventiva de Shanghai

El 13 de octubre de 1997, el Grupo de Trabajo visitó el centro de prisión preventiva de Shanghai. Era la primera vez que el establecimiento recibía la visita de una delegación extranjera. Todos los internados estaban procesados en espera de juicio. Durante la prisión previa podían entrevistarse con sus abogados cuando lo solicitaban y de acuerdo con ciertos procedimientos que preveían la presencia de las autoridades. Ninguna otra persona tenía derecho a entrevistarse con los inculcados. Creado en julio de 1996, este establecimiento tenía una superficie de 33.000 m². Había 385 internados, entre ellos 29 mujeres; todos ellos habían sido detenidos oficialmente. En contestación a sus preguntas, se informó al Grupo de Trabajo que los detenidos estaban divididos en categorías separadas: los adultos estaban

separados de los menores, los chinos de los extranjeros y los enfermos de las personas sanas. Los abogados estaban facultados para entrevistarse con sus clientes. El Grupo eligió a dos detenidos al azar y los entrevistó en privado.

El establecimiento está bajo la supervisión de un representante de la fiscalía del pueblo. Anualmente se recibe la visita de un representante del Congreso Nacional del Pueblo.

Prisión de Qingpu, Shanghai

El 14 de octubre de 1997, el Grupo de Trabajo visitó la prisión de Qingpu, Shanghai que pese a estar construida en 1991 empezó a utilizarse en 1994. Tenía 1.800 reclusos, la mayoría de los cuales cumplían penas cortas. Se eligió a cuatro reclusos al azar para entrevistarlos en privado.

Correccional de mujeres, centro de reeducación
mediante el trabajo, Shanghai

Las mujeres internadas en el centro no son consideradas ni criminales ni delincuentes. En su mayoría son reincidentes que han cometido faltas leves. La decisión de aplicar la medida de reeducación por el trabajo a una determinada persona corresponde al Comité de reeducación por el trabajo. Puede impugnarse la decisión del Comité ante un tribunal. Sin embargo, estas decisiones rara vez se impugnan, ya que en la mayoría de los casos se han establecido y aclarado los hechos imputados cuando la decisión podría impugnarse ante un tribunal. La decisión de enviar a una persona a un centro de reeducación suele tomarse antes de transcurrido un mes de su detención. La duración media del período de reeducación es de aproximadamente un año y dos meses. Según la ley, la duración puede ser de uno y tres años.

El establecimiento de Shanghai fue construido en 1958. En él se encuentran 350 personas, todas mujeres, y un personal de aproximadamente 130 personas. Las internadas disfrutan de todos los derechos cívicos y si observan buena conducta tienen derecho a visitar a sus familias. A las preguntas del Grupo, se les comunicó que en el establecimiento no había internadas que hubieran cometido delitos contra la seguridad nacional. Se escogieron al azar a cuatro detenidas para entrevistarlas en privado.
