



**Pacto internacional
de derechos civiles
y políticos**

Distr.
GENERAL

CCPR/C/CHE/3
17 de diciembre de 2007

ESPAÑOL
Original: FRANCÉS

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS

**EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES
DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 40 DEL PACTO**

Tercer informe periódico

SUIZA*

[12 de octubre de 2007]

* Con arreglo a la información transmitida a los Estados Partes acerca de la tramitación de sus informes, el presente documento no fue objeto de revisión editorial antes de ser enviado a los servicios de traducción de las Naciones Unidas.

ÍNDICE

Página

Primera Parte

GENERALIDADES	10
I. ADHESIÓN DE SUIZA A LAS NACIONES UNIDAS.....	10
II. SUIZA EN EL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS.....	10
III. RATIFICACIONES Y FIRMAS DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES.....	11
IV. RETIRADA DE RESERVAS	13
V. REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN	13
VI. PRINCIPALES PROYECTOS LEGISLATIVOS TERMINADOS (RESUMEN)	14
VII. PROYECTOS LEGISLATIVOS EN CURSO.....	17
1. Derecho procesal.....	17
2. Derecho privado.....	18
3. Derecho penal	19
4. Derecho público	20
VIII. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL RELATIVA AL PACTO...	22

Segunda parte

EXAMEN ARTÍCULO POR ARTÍCULO DE LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS GARANTIZADOS POR EL PACTO	23
1. Artículo 1: Derecho de los pueblos a la libre determinación.....	23
2. Artículo 2: No discriminación en el disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto	23
Principio	23
Parejas del mismo sexo	23
No discriminación de las personas discapacitadas	24

ÍNDICE (Continuación)

	<i>Página</i>
Prohibición de la discriminación racial	25
Generalidades	25
Servicio de Lucha contra el Racismo (SLR)	27
Proyectos contra el racismo y en pro de los derechos humanos	28
Comisión Federal contra el Racismo (CFR).....	29
Servicio especializado sobre las ideologías de extrema derecha en el ejército	29
Jurisprudencia	30
Modificación de las leyes a fin de luchar contra el racismo.....	33
Integración de los extranjeros.....	34
Restricciones al principio de igualdad basadas en la nacionalidad	37
Limitaciones al principio de igualdad por razón de idioma, opinión y religión.....	39
3. Artículo 3: Igualdad entre hombres y mujeres.....	39
Generalidades	39
Cuotas femeninas en la política, la formación y la vida activa	40
Reglamentación importante relativa a las mujeres	42
Explotación de la mujer	45
Autoridades.....	45
4. Artículo 4: Suspensión de los derechos reconocidos en caso de emergencia	46
5. Artículo 5: Prohibición del abuso de derecho; reserva del derecho más favorable	48
6. Artículo 6: Derecho a la vida	48
Principio	48

ÍNDICE (Continuación)

	<i>Página</i>
Derecho al auxilio en situación de desamparo	48
Asistencia al suicido	49
Jurisprudencia.....	51
7. Artículo 7: Prohibición de la tortura	51
Principio	51
Cuarto informe periódico de Suiza al Comité contra la Tortura	51
Comunicaciones al Comité contra la Tortura	51
Tercera y cuarta visitas del Comité para la Prevención de la Tortura a Suiza 52	
Detención en régimen de incomunicación.....	52
Experimentos médicos.....	52
Jurisprudencia.....	55
Principio de no devolución en materia de derecho de asilo	55
Principio de no devolución en materia de asistencia judicial recíproca a nivel internacional.....	58
Actividades de Suiza en el ámbito internacional.....	58
8. Artículo 8: Prohibición de la esclavitud y del trabajo forzoso.....	58
Trabajos de interés general como sanción penal	58
Trata de seres humanos	59
Explotación sexual de niños	63
Ley federal de trasplante de órganos, tejidos y células	64
Servicio civil.....	65
9. Artículo 9: Derecho a la libertad y a la seguridad	65
Principio	65

ÍNDICE (Continuación)

	<i>Página</i>
Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y Comité contra la Tortura	65
Reclusión perpetua	66
Procedimiento de asilo en los aeropuertos	67
Medidas coercitivas en materia del derecho de extranjería	68
Privación de libertad para fines de asistencia	68
Protección extraprocesal de los testigos	68
Incautación de material de propaganda por incitación a la violencia	69
Cárceles secretas de la CIA en Europa	69
Jurisprudencia	69
10. Artículo 10: Trato humano a las personas privadas de libertad	70
Generalidades	70
Jurisprudencia	71
11. Artículo 11: Prohibición de la prisión por deudas	71
12. Artículo 12: Derecho a la libertad de circulación y de residencia	72
13. Artículo 13: Expulsión de extranjeros	72
Generalidades	72
Jurisprudencia	74
14. Artículo 14: Garantía del derecho a un proceso imparcial	75
Generalidades	75
Procedimiento penal	77
Procedimiento civil	79
Jurisprudencia	79

ÍNDICE (*Continuación*)

	<i>Página</i>
15. Artículo 15: No hay pena sin ley	82
16. Artículo 16: Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica	83
17. Artículo 17: Derecho al respeto de la vida privada y familiar	83
Principio	83
Derecho a la libre determinación – esterilizaciones forzosas.....	83
Vida privada – protección de los datos.....	84
Seguridad interior	86
Vida familiar.....	86
Jurisprudencia.....	86
18. Artículo 18: Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión	88
Generalidades	88
Servicio civil.....	89
Educación religiosa y moral	90
Jurisprudencia.....	91
19. Artículo 19: Libertad de opinión y de expresión	91
Principio	91
Legislación	92
Jurisprudencia.....	93
20. Artículo 20: Prohibición de la propaganda en favor de la guerra	94
21. Artículo 21: Libertad de reunión pacífica.....	94
22. Artículo 22: Libertad de asociación.....	95
Libertad sindical	95
Protección de los trabajadores	96

ÍNDICE (Continuación)

	<i>Página</i>
Jurisprudencia.....	97
23. Artículo 23: Derecho al matrimonio.....	97
Principio	97
Posibilidad de matrimonio entre una persona y el hijo de su expareja.....	97
Matrimonios forzosos.....	98
24. Artículo 24: Derechos del niño.....	98
Generalidades	98
Protección de menores.....	100
Niños maltratados.....	100
Apellido del niño	101
Nacionalidad del niño.....	101
25. Artículo 25: Derechos políticos.....	101
Principio	101
Derecho de voto.....	101
Derecho a ser elegido	102
Desarrollo de las elecciones	102
Introducción de la iniciativa popular general	103
Voto electrónico	103
Derechos políticos de los extranjeros en Suiza	104
Jurisprudencia.....	104
26. Artículo 26: Principio (general) de no discriminación	104
Uniones registradas entre personas del mismo sexo	105
Jurisprudencia.....	106

ÍNDICE (*Continuación*)

	<i>Página</i>
27. Artículo 27: Derechos de las minorías.....	107
Convenio Marco del Consejo de Europa sobre la protección de las minorías nacionales.....	107
Minorías lingüísticas	108
Carta Europea de las Lenguas regionales o minoritarias.....	110
Minorías culturales	110
Jurisprudencia.....	112
Minorías religiosas	112
Tercera Parte	
RESPUESTAS A LOS MOTIVOS DE PREOCUPACIÓN SEÑALADOS POR EL COMITÉ EN SUS OBSERVACIONES FINALES DE 12 DE NOVIEMBRE DE 2001 (CCPR/CO/73/CH)	114
I. RESERVAS AL PACTO Y ADHESIÓN AL PROTOCOLO FACULTATIVO	114
1. Reservas retiradas en el periodo objeto de examen	114
2. Reservas mantenidas.....	115
3. Protocolo Facultativo	115
II. RESPETO DE LAS OBLIGACIONES DEL PACTO POR LAS AUTORIDADES DE TODOS LOS CANTONES Y COMUNIDADES.....	116
III. LEGISLACIÓN DE EMERGENCIA	116
IV. INCIDENTES DE INTOLERANCIA RACIAL	117
1. Protección legal y judicial.....	117
2. Servicio de Lucha contra el Racismo y Comisión Federal contra el Racismo	117
3. Servicio especializado sobre las ideologías de extrema derecha en el ejército	117
4. Órgano de protección de los derechos humanos.....	118

ÍNDICE (Continuación)

	<i>Página</i>
V. IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES	119
1. Igualdad de oportunidades	119
2. Eliminación de las diferencias salariales en la administración federal.....	120
3. Compras del sector público.....	121
4. Acceso a puestos de responsabilidad en los sectores público y privado.....	121
VI. DISCRIMINACIÓN EN EL SECTOR PRIVADO	122
VII. BRUTALIDAD POLICIAL.....	123
1. Generalidades.....	123
2. Mecanismos de investigación independientes	125
VIII. PROCEDIMIENTO PENAL	126
IX. EXPULSIÓN DE EXTRANJEROS	126
X. DETENCIÓN EN RÉGIMEN DE INCOMUNICACIÓN	127
XI. DISTINCIÓN ENTRE CIUDADADANOS Y EXTRANJEROS	128
1. Generalidades.....	128
2. Extranjeros sin permiso de trabajo.....	129
3. Cónyuges extranjeros de extranjeros en peligro de expulsión.....	131
XII. DIFUSIÓN DE LOS TEXTOS	131
XIII. INFORMACIÓN SOBRE LA APLICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DEL COMITÉ QUE FIGURAN EN LOS PÁRRAFOS 13 Y 15 DE LAS OBSERVACIONES FINALES	132
LISTA DE ABREVIATURAS.....	133
DOCUMENTACIÓN.....	136

Primera Parte

GENERALIDADES

I. ADHESIÓN DE SUIZA A LAS NACIONES UNIDAS

1. Con fecha de 3 de marzo de 2002 y, precedida por un intenso debate democrático, la iniciativa popular "En pro de la adhesión de Suiza a las Naciones Unidas" fue aprobada tanto el pueblo (54,6%) como por la mayoría de los cantones (11 cantones y 2 semicantones, contra 9 cantones y 4 semicantones)¹.
2. El 10 de septiembre de 2002, Suiza se convirtió en miembro de las Naciones Unidas. Esta adhesión figuraba entre las prioridades del Consejo Federal para la legislatura 1999-2003².

II. SUIZA EN EL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS

3. Por 140 votos sobre 191, Suiza fue elegida el 9 de mayo de 2006 para formar parte del Consejo de Derechos Humanos y ha participado de forma activa y constructiva en los trabajos que desembocaron en la adopción de la resolución A/RES/60/251. De conformidad con dicha resolución,
 - a) Suiza se compromete a cooperar plenamente con el Consejo de Derechos Humanos a fin de convertirlo en un órgano fuerte, eficaz e imparcial de las Naciones Unidas para la promoción y protección de esos derechos, asumiendo firmemente, en especial, el compromiso de velar por la defensa de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, que deben tratarse todos en pie de igualdad.
 - b) Además, Suiza reafirma su apoyo al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y a los demás fondos, programas y organismos de las Naciones Unidas en esta esfera, contribuyendo sobre todo a los actuales esfuerzos destinados a reformar el mecanismo de vigilancia de los tratados (*Treaty Body System*) y valorando, en concreto, la oportunidad de un documento común ampliado (*Expanded Common Core Document*), completado por informes específicos que deberán presentarse a cada uno de los órganos de vigilancia de los tratados.
 - c) Además, Suiza se compromete a fomentar los derechos humanos a nivel internacional, ayudando a los Estados a cumplir con sus obligaciones en esta materia, mediante diálogos sobre los derechos humanos, debates de expertos, cooperación técnica y asesoramiento.

¹ Según el apartado b) del párrafo 1 del artículo 140 de la Constitución Federal, la adhesión a organismos de seguridad colectiva o a comunidades supranacionales deberá ser sometida al voto del pueblo y de los cantones.

² FF 2000 2168.

d) Por último, Suiza reconoce el deber de potenciar los derechos humanos a nivel nacional, en particular, mediante

- La posibilidad de retirar sus reservas al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y a la Convención sobre los Derechos del Niño;
- La ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (véase párr. 4);
- La posibilidad de ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura, que firmó en el mes de junio de 2004 (véase párr. 4);
- La ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer;
- La ratificación en un futuro próximo del Tercer Protocolo Adicional a los cuatro Convenios de Ginebra;
- La plena cooperación con los órganos de vigilancia de los tratados, presentando sus informes en los plazos establecidos y respondiendo rápidamente y de buena fe a las conclusiones y recomendaciones de esos órganos.

III. RATIFICACIONES Y FIRMAS DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

4. Desde la publicación del segundo informe (CCPR/C/CH/98/2), de 30 de septiembre de 2001, Suiza ha ratificado o firmado, a nivel internacional, los instrumentos siguientes en materia de protección de los derechos humanos:

- El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, de 17 de julio de 1998, ratificado por Suiza el 12 de octubre de 2001³ (párr. 16);
- El Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la participación de los niños en los conflictos armados, de 25 de mayo de 2000, ratificado el 26 de junio de 2002 y que entró en vigor para Suiza el 26 de julio de 2002⁴;
- El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de 18 de diciembre de 2002, firmado el 25 de junio de 2004 (párrs. 20 y 147);

³ RS 0.312.1.

⁴ RS 0.107.1.

- El Protocolo Facultativo, de 25 de mayo de 2000, de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, ratificado el 19 de septiembre de 2006 y que entró en vigor para Suiza el 19 de octubre de 2006⁵ (párrs. 17, 150 y 168);
- La Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, firmada el 12 de diciembre de 2000, su Protocolo Adicional para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, así como su Protocolo Adicional contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, ratificados el 27 de octubre de 2006 y que entraron en vigor el 26 de noviembre de 2006⁶ (párr. 150);
- La Convención contra la corrupción, firmada el 10 de diciembre de 2003.

5. Además, a nivel regional, conviene mencionar la firma, ratificación y/o entrada en vigor de los siguientes instrumentos relativos a la protección de los derechos humanos:

- Los Protocolos n^{os} 1 y 2 de la Convención Europea sobre la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes (STE 151 y 152), que entraron en vigor el 1^o de marzo de 2002⁷;
- El Protocolo Adicional, de 18 de diciembre de 1997, al Convenio sobre traslado de personas condenadas, que entró en vigor para Suiza el 1^o de octubre de 2004⁸;
- El Protocolo n^o 13 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, relativo a la abolición de la pena de muerte en todas las circunstancias (STE 187), que entró en vigor para Suiza el 1^o de julio de 2003⁹;
- El Protocolo n^o 14 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, por el que se modifica el sistema de control del mismo, ratificado el 25 de abril de 2006 (que no ha entrado aún en vigor);
- La Convención sobre la Ciberdelincuencia (STE 185), firmada el 23 de noviembre de 2001 (párr. 169);
- El Protocolo Adicional de la Convención sobre la Ciberdelincuencia, relativo a la tipificación de actos racistas y xenófobos cometidos por medio de sistemas informáticos (STE 189), firmado el 9 de octubre de 2003;

⁵ RS 0.107.2.

⁶ RS 0.311.54 y 0.311.541.

⁷ RO 2003 2581 y 2584.

⁸ RS 0.343.1.

⁹ RS 0.101.093.

- El Protocolo Adicionnal del Convenio relativo a los Derechos Humanos y la Biomedicina sobre el Trasplante de Órganos y Tejidos de Origen Humano (STE 186), firmado el 11 de julio de 2002.

IV. RETIRADA DE RESERVAS

6. El 9 de enero de 2004, Suiza notificó al Secretario General de las Naciones Unidas que retiraba su reserva a los apartados d) y f) del párrafo 3 del artículo 14 del Pacto (asistencia gratuita de un defensor de oficio y de un intérprete). La retirada tuvo lugar el 12 de enero de 2004.

7. Por su resolución de 4 de abril de 2007, notificada al Secretario General de las Naciones Unidas el 1º de mayo de 2007, el Consejo Federal decidió retirar las reservas al apartado b) del párrafo 2 del artículo 10 y a los párrafos 1 y 5 del artículo 14 del Pacto. La retirada se hizo efectiva el 1º de mayo de 2007. Se abordará en la tercera parte del presente informe (véase párr. 344 ss).

V. REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

8. Como se indicó en el párrafo 7 del segundo informe, la reforma de la Constitución tenía tres objetivos: la actualización de la Constitución Federal (que entró en vigor el 1º de enero de 2000), la reforma de los derechos populares y la reforma de la justicia.

9. La reforma de los derechos populares desembocó, el 1º de agosto de 2003, en la aprobación del proyecto de someter a referéndum los tratados internacionales (apartado d) del párrafo 1 del artículo 141 y 141a de la Constitución). Los tratados internacionales que no sean denunciabiles, que prevean la adhesión a una organización internacional o que contengan disposiciones importantes que fijen las normas jurídicas o cuya aplicación exija la adopción de leyes federales, han de someterse, a partir de ahora, a referéndum. El 31 de mayo de 2006, el Consejo Federal aprobó, para su remisión al Parlamento, el mensaje referente a la introducción de la iniciativa popular general¹⁰; sin embargo, las dos Cámaras se negaron a admitir a trámite los trabajos legislativos necesarios para presentar la iniciativa popular general (art. 139a de la Constitución), que facultaría a 100.000 ciudadanos y ciudadanas con derecho a voto a solicitar la adopción, modificación o derogación de disposiciones constitucionales o legislativas.

10. El objetivo de la reforma de la justicia estriba en asegurar el buen funcionamiento del Tribunal Federal, mejorar la protección jurídica y sentar las bases de la unificación del procedimiento penal suizo. Se está llevando a cabo en varias etapas y aún no han finalizado los trabajos (véanse párrs. 12 s.y 213 ss.). Han entrado en vigor:

- El 1º de abril de 2003: las bases constitucionales necesarias para la unificación del procedimiento penal (art. 123 de la Constitución Federal (CF)) y la creación del Tribunal Penal Federal (párr. 1 del artículo 191a de la CF);

¹⁰ FF 2006 5001 ss.

- El 1º de septiembre de 2005: la base constitucional para establecer el Tribunal Administrativo Federal (párr. 2 del artículo 191a de la Constitución);
- El 1º de enero de 2007: sobre todo la garantía de ser llevado ante el juez (arts. 29a y 191b de la Constitución), la garantía de la independencia judicial (art. 191c de la Constitución), la base constitucional para la unificación del procedimiento civil (art. 122 de la CF), así como varias normas destinadas a reforzar la autonomía del Tribunal Federal (arts. 188 a 191 de la CF).

VI. PRINCIPALES PROYECTOS LEGISLATIVOS TERMINADOS (RESUMEN)

11. Desde la publicación del segundo informe, Suiza ha adoptado principalmente los proyectos legislativos siguientes:

- Revisión de la Ley federal por la que se establecen medidas encaminadas a mantener la seguridad interior (incitación a la violencia y violencia durante la celebración de eventos deportivos, LMSI I), de 24 de marzo de 2006, que entró en vigor el 1º de enero de 2007 (párrs. 189 y 251)¹¹;
- Revisión de la Ley federal de 29 de septiembre de 1952 sobre la adquisición y la pérdida de la nacionalidad suiza (Ley relativa a la nacionalidad, LN; entró en vigor el 1º de enero de 2006¹²; párrs. 66 y 290);
- Ley federal de extranjería de 16 de diciembre 2005 (LEtr; entrará en vigor probablemente el 1º de enero de 2008; párrs. 64 s, 159 y 207 ss.)¹³;
- Revisión de varias disposiciones de la Ley federal de asilo, de 26 de junio de 1998 (Lasi¹⁴; entró en vigor el 1º de abril de 2004 en el marco de la Ley federal de 19 de diciembre de 2003 sobre el programa de reducción presupuestaria 2003¹⁵; párr. 136);
- Revisión parcial de 16 de diciembre de 2005 de la Ley federal de asilo, de 26 de junio de 1998 (Lasi¹⁶; entró en vigor en parte el 1º de enero de 2007 y en parte el 1º de enero de 2008; párrs. 113, 135, 138 ss, 184 y 414)¹⁷;

¹¹ RO 2006 3703.

¹² RS 141; RO 2005 5233.

¹³ FF 2002 3404 ss.

¹⁴ RS 142.31.

¹⁵ RO 2004 1647; FF 2003 5091.

¹⁶ RS 142.31.

¹⁷ RO 2006 4745; FF 2002 6359.

- Revisión de la ordenanza de 13 de septiembre de 2000 sobre integración de los extranjeros (OIE; entró en vigor el 1º de febrero de 2006; párr. 58)¹⁸;
- Ley federal de 13 de diciembre de 2002 sobre eliminación de las desigualdades que afectan a las personas discapacitadas (Ley de igualdad para los discapacitados, Lhand; entró en vigor el 1º de enero de 2004; párr. 32)¹⁹;
- Ley federal de 17 de diciembre de 2004 sobre el principio de transparencia en la administración (Ltrans; entró en vigor el 1º de julio de 2006; párrs. 250 y 274)²⁰;
- Ley federal de 24 de marzo de 2000 sobre el personal de la Confederación (Lpers; entró en vigor el 1º de enero de 2001; párr. 282)²¹;
- Ley federal de 17 de junio de 2005 sobre el Tribunal Federal (LTF; entró en vigor el 1º de enero de 2007; párr. 213)²²;
- Ley federal de 17 de junio de 2005 sobre el Tribunal Administrativo Federal (LTAF; entró en vigor el 1º de enero de 2007; párr. 213)²³;
- Ley federal de 4 de octubre de 2002 sobre el Tribunal Penal Federal (LTPF; entró en vigor el 1º de abril de 2004; párr. 214)²⁴;
- Código Civil suizo de 10 de diciembre de 1907 (CC)²⁵:
 - Artículo 28b (entrada en vigor prevista para el 1º de julio de 2007; párr. 93);
 - Artículo 114 (entró en vigor el 1º de junio de 2004; párr. 288);
- Ley federal de 17 de diciembre de 2004 sobre las condiciones y el procedimiento que rige la esterilización de las personas (Ley de esterilización; entró en vigor el 1º de julio de 2005; párr. 243 s.)²⁶;

¹⁸ RS 142.205.

¹⁹ RS 151.3.

²⁰ RS 152.3.

²¹ RS 172.220.1.

²² RS 173.110.

²³ RS 173.32.

²⁴ RS 173.71.

²⁵ RS 210.

- Ley federal de 18 de junio de 2004 sobre el registro de la unión entre personas del mismo sexo (Ley sobre la unión; entró en vigor el 1º de enero de 2006; párrs. 28, 288 y 314 ss)²⁷;
- Revisión parcial de la Ley federal de 19 de junio de 1992 de protección de datos (LPD²⁸; entrada en vigor prevista en el curso de 2007; párr. 245 ss)²⁹;
- Código Penal suizo de 21 de diciembre de 1937 (CP)³⁰:
 - Parte general revisada del Código Penal (CP; entró en vigor el 1º de enero de 2007; párrs. 148 y 164)³¹;
 - Artículos 123, 189 y 190 (entraron en vigor el 1º de abril de 2004; párr. 95);
 - Artículo 182 (entró en vigor el 1º de diciembre de 2006; párrs. 151 y 168);
 - Artículo 197 (entró en vigor el 1º de abril de 2002; párr. 165);
 - Artículo 386 (entró en vigor el 1º de enero de 2006; párr. 54);
- Ley federal de 20 de junio de 2003 sobre el derecho penal de menores (derecho penal de menores, DPMIn; entró en vigor el 1º de enero de 2007; párr. 295)³²;
- Revisión parcial de la ley federal de 4 de octubre de 1991 de ayuda a las víctimas de delitos (LAVI; entró en vigor el 1º de octubre de 2002; párrs. 19 y 297)³³;
- Ley federal de 20 de junio de 2003 sobre investigaciones secretas (LFIS; entró en vigor el 1º de enero de 2005; párrs. 222 y 224)³⁴;

²⁶ RS 211.111.1.

²⁷ RS 211.231.

²⁸ RS 235.1.

²⁹ FF 2006 3421.

³⁰ RS 311.0.

³¹ RS 311.0.

³² RS 311.1.

³³ RS 312.5.

³⁴ RS 312.8.

- Ley federal de 9 de marzo de 1978 de protección de los animales (LPA; entrada en vigor prevista a partir de finales de 2007; párr. 343)³⁵;
- Ley federal de 6 de octubre de 2000 de vigilancia de la correspondencia postal y de las telecomunicaciones (LSCPT; entró en vigor el 1º de enero de 2002; párr. 223 s.)³⁶;
- Ley federal de 8 de octubre de 2004 sobre el trasplante de órganos, tejidos y células (Ley de trasplantes, entró en vigor el 1º de julio de 2007; párr. 174)³⁷;
- Ley federal de 17 de junio de 2005 de medidas para luchar contra el trabajo clandestino (LTN; entrada en vigor prevista para el 1º de enero de 2008; párr. 418)³⁸;
- Revisión de la ley federal de 6 de octubre de 1995 del servicio civil (LSC; entró en vigor el 1º de enero de 2004; párr. 263 s.)³⁹;
- Revisión de la ley federal de 25 de septiembre de 1952 de prestaciones por lucro cesante en caso de servicio y de maternidad (Ley de prestaciones por lucro cesante, LAPG; entró en vigor el 1º de julio de 2005; párr. 89)⁴⁰;
- Ley federal de 24 de marzo de 2006 de asignaciones familiares (Ley de asignaciones familiares, LAFam; entrada en vigor probable el 1º de enero de 2009; párr. 293)⁴¹.

VII. PROYECTOS LEGISLATIVOS EN CURSO

1. Derecho procesal

12. El 21 de diciembre de 2005, el Consejo Federal transmitió al Parlamento el mensaje relativo a la unificación del derecho procesal penal⁴² (véanse párrs. 178 y 216 ss). Está formado por dos proyectos de ley, a saber, el código de procedimiento penal suizo (CPP) y la ley federal que rige el procedimiento penal aplicable a los menores (PPMin). Los dos se ajustan, en lo esencial, a los anteproyectos remitidos en junio de 2001 por el Consejo Federal con fines de

³⁵ RS 455.

³⁶ RS 780.1.

³⁷ FF 2004 5115; ahora, RS 810.21.

³⁸ RO 2007 359.

³⁹ RS 824.0.

⁴⁰ RS 834.1.

⁴¹ FF 2006 3389.

⁴² FF 2006 1057 ss.

consulta. El CPP prevé la adopción de un modelo de procedimiento penal único (modelo "ministerio público"), una definición uniforme de la competencia material de los tribunales penales, así como una unificación del sistema de recursos. Contiene varios elementos nuevos, desconocidos hasta ahora o que sólo figuran en ciertos códigos de procedimiento cantonales. Se ha previsto, entre otras medidas, ampliar el principio de oportunidad, ofrecer posibilidades de conciliación entre el autor del delito y la víctima y entre el acusado y el ministerio público, reforzar los derechos de la defensa, aumentar el alcance de determinados derechos de las víctimas, así como el de las medidas de protección de testigos en el marco del procedimiento penal y, por último, una nueva medida coercitiva: la vigilancia de las relaciones bancarias. El Parlamento inició, a principios de 2006, el examen de los proyectos del Consejo Federal y se calcula que su adopción tendrá lugar a finales de 2007. La entrada en vigor está prevista para 2009 (en la Confederación) y 2010 (en los cantones) respectivamente, una vez que se adopten las distintas leyes de aprobación del nuevo procedimiento penal unificado

13. La unificación del procedimiento civil forma igualmente parte integrante de la reforma de la justicia (véase párr. 225). Deberá simplificar el acceso a la justicia y, por ende, facilitar el ejercicio de los derechos en la vida cotidiana, contribuir a la transparencia y a la previsibilidad de las normas, así como a elaborar una jurisprudencia unificada. Se ha otorgado una función importante al acuerdo previo o extrajudicial de los litigios. Además, en el proyecto se propone un procedimiento simplificado para los litigios menores y para las causas de derecho social (alquileres, trabajo, protección de los consumidores). Uno de los rasgos de ese procedimiento es su tramitación simplificada, su carácter oral y el papel más activo del tribunal. El Consejo Federal aprobó el mensaje relativo a este proyecto⁴³ en junio de 2006. El Parlamento inició los debates en enero de 2007 y debería adoptar el proyecto a finales de 2008. No se prevé que entre en vigor antes de 2010.

2. Derecho privado

14. El 28 de junio de 2006, el Consejo Federal aprobó el mensaje relativo a la revisión total del derecho de tutela⁴⁴ (véase párr. 187). El objetivo de la revisión consiste en garantizar y promover el derecho de las personas desvalidas y que requieren ayuda para valerse por sí mismas, al tiempo que se les facilita el apoyo necesario y se evita la estigmatización social que su situación lleva aparejada. Las medidas tutelares actuales no permiten respetar como sería menester el principio de proporcionalidad. Las disposiciones normalizadas serán substituidas, por tanto, por una institución única, la curatela. Ésta se pone en marcha cuando una persona no está en condiciones de velar por sus intereses, debido a un retraso mental, un trastorno psíquico o cualquier otra causa de minusvalía y cuando el respaldo prestado por sus familiares o por servicios privados o públicos no resulta suficiente. Por consiguiente, en el futuro, la autoridad no tomará una medida tipo sino una medida adaptada a cada caso concreto, con miras a limitar la asistencia del Estado al nivel estrictamente necesario. Además, la nueva normativa garantiza una protección más adecuada de las personas sin capacidad de discernimiento que viven en residencias o en instituciones médicosociales. La asistencia suministrada a esas personas se plasmará en un contrato por escrito, a fin de garantizar un cierto grado de transparencia respecto de las prestaciones recibidas.

⁴³ FF 2006 6841 ss.

⁴⁴ FF 2006 6635 ss.

Las nuevas disposiciones fijan así mismo las condiciones en que estará autorizado el uso de la fuerza. Por último, los cantones deberán controlar el funcionamiento de dichas instituciones. La revisión de las disposiciones sobre protección de adultos refuerza también la protección jurídica de las personas internadas en instituciones de asistencia. Limita, en especial, las atribuciones del médico para prescribir un internamiento y consagra en la ley normas procesales importantes. Por último, impone a la autoridad la obligación de proceder a exámenes periódicos a fin de determinar si se reúnen las condiciones para prorrogar la medida y si la institución sigue siendo adecuada. Bajo estas nuevas normas, la organización de la tutela será uniforme y clara: todas las decisiones en materia de protección del niño o del adulto dependerán de la misma y única autoridad interdisciplinar y los cantones tendrán libertad para optar entre un órgano administrativo o una autoridad judicial. Los debates parlamentarios comenzaron en otoño de 2006.

15. El 28 de febrero de 2007, el Consejo Federal adoptó el mensaje relativo a la aplicación de las convenciones sobre el secuestro internacional de niños así como el relativo a la aprobación y aplicación de los convenios de La Haya sobre la protección de niños y adultos⁴⁵. Suiza está decidida a seguir aplicando la Convención de La Haya sobre los Aspectos Civiles del Secuestro Internacional de Niños, que contribuye en gran medida a mejorar la eficacia de la lucha contra los secuestros internacionales de niños. Los problemas tienen su origen en la duración, a menudo excesiva, de los procedimientos, que habría que abreviar y simplificar. Se ha previsto, con tal fin, que las solicitudes de devolución de niños secuestrados sean tratadas, a partir de ahora, en cada cantón, por una instancia única, el Tribunal Supremo. En cuanto a la resolución de devolución, deberá comprender igualmente las modalidades de ejecución y tener carácter ejecutorio en toda Suiza. Por otra parte, las autoridades habrían de hacer más hincapié en los esfuerzos encaminados a lograr un acuerdo amistoso en el conflicto que enfrenta a los padres. Además, la opinión de los niños debería tener más peso en el marco del procedimiento, y sería menester que estuvieran representados por un abogado que defendiera sus intereses. Por último, conviene que el tribunal compruebe la situación en que se encontrará el niño a su regreso. Si, por ejemplo, el niño no pudiera quedar a cargo del progenitor que ha permanecido en el Estado de procedencia, sino que tendría ser colocado en una familia de acogida, no sería razonable exigir su retorno.

3. Derecho penal

16. El 17 de agosto de 2005, el Consejo Federal sometió a consulta pública las medidas complementarias de derecho penal necesarias para aplicar el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional⁴⁶ (párr. 4). Ese anteproyecto prevé la plasmación en el código penal de los conceptos de crimen de lesa humanidad y de crimen de guerra. Se reorganizan así mismo las competencias en materia de procedimientos penales. Los órganos civiles jurisdiccionales en el ámbito de lo penal de la Confederación se ocuparán, en principio, de las causas por genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. La justicia militar intervendría solamente en caso de actos cometidos por un miembro del ejército suizo, o si la víctima fuera un soldado suizo, o también si Suiza se viera envuelta en una guerra. A lo largo del año 2007, al haber expirado el período de consulta, el Consejo Federal transmitirá un mensaje al Parlamento.

⁴⁵ FF 2007 2433.

⁴⁶ FF 2005 4895.

17. En el marco de la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, ha resultado necesario ampliar el campo de aplicación de la disposición penal referente a la trata de seres humanos. El Protocolo Facultativo entró en vigor para Suiza el 19 de octubre de 2006 (véase párr. 4). El nuevo artículo 182 del Código Penal (CP) entró en vigor para Suiza el 1º de diciembre de 2006.

18. El 8 de febrero de 2004, el pueblo y los cantones aceptaron la iniciativa popular de "Reclusión a perpetuidad para los delincuentes sexuales o violentos considerados muy peligrosos y no reinsertables"(art. 123a de la Constitución). Esa disposición constitucional, que ya ha entrado en vigor, prevé la posibilidad de internar por un período indefinido a los delincuentes peligrosos, hasta que dejen de representar una amenaza para la comunidad. Deberá plasmarse a nivel de la legislación (véase *infra*, párr. 181 ss.).

4. Derecho público

19. La Ley federal de ayuda a las víctimas de delitos (LAVI)⁴⁷ se encuentra en la actualidad en proceso de revisión. Esa ley, que entró en vigor en 1993, ha demostrado su validez por lo que respecta a los grandes principios generales (asesoramiento, ayuda financiera y defensa de los derechos de la víctima en los procedimientos penales). El objetivo de su revisión integral estriba en subsanar varias lagunas, así como en mejorar la estructura de la ley. Entre las principales modificaciones materiales, figura la prórroga de dos a cinco años del plazo de caducidad de la instancia previsto para la presentación de una solicitud de indemnización y de reparación moral. El proyecto establece una reglamentación especial para los menores víctimas de delitos graves, sobre todo contra la integridad sexual, puesto que les permite presentar una demanda hasta que cumplan los 25 años. Contribuirá, además, a establecer una delimitación más clara entre la asistencia a largo plazo, proporcionada por los centros de consulta, y las prestaciones de indemnización. Así, se concedería la ayuda a más largo plazo hasta la estabilización del estado de salud de la víctima y hasta la desaparición o compensación, en la medida de lo posible, de las demás secuelas del delito. En cuanto a la indemnización, cubrirá al parecer los costos médicos y de atención sanitaria, una vez que se haya estabilizado la situación de la víctima, así como el lucro cesante, la pérdida de apoyo y los gastos funerarios. Las víctimas de delitos seguirán recibiendo una reparación moral. Por último, el proyecto suprime cualquier derecho a una indemnización y a una reparación moral en el caso de delitos ocurridos en el extranjero, aunque las víctimas y sus familiares domiciliados en Suiza tendrán derecho, como hasta ahora, a recibir las prestaciones facilitadas por los centros de consulta (véanse párrs. 96 y 157).

20. El 25 de junio de 2004, Suiza firmó el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (véase párr. 4). Entre tanto, el 8 de diciembre de 2006, el Consejo Federal aprobó el mensaje sobre la ratificación y la aplicación de ese Protocolo⁴⁸, para su remisión a la Asamblea Federal.

⁴⁷ RS 312.5.

⁴⁸ FF 2007 261. Los debates parlamentarios se iniciaron en abril de 2007.

21. El 18 de enero de 2006, el Consejo Federal dió traslado a las Cámaras del proyecto de ley federal sobre el uso de medidas coercitivas y policiales en los ámbitos de competencia de la Confederación (LusC)⁴⁹. Con este proyecto se pretende regular de manera uniforme la utilización de medidas coercitivas por parte de la policía en los ámbitos de competencia de la Confederación, sobre todo durante las repatriaciones forzosas de extranjeros, y garantizar que las autoridades que deban hacer uso de la fuerza respeten el principio de proporcionalidad. El recurso al empleo de la fuerza física, a medios auxiliares y a las armas debe estar adaptado a las circunstancias y atentar mínimamente contra la integridad física de las personas afectadas. Según la ley, está prohibida la utilización de dispositivos paralizantes (aparatos de descargas eléctricas), así como los medios auxiliares que puedan dificultar la respiración o menoscabar gravemente la salud de dichas personas. Los medicamentos sólo pueden dispensarse o administrarse con fines médicos. No pueden ser utilizados como substitutos de las medidas coercitivas policiales ni para calmar o sedar a una persona. Por último, la ley obliga a las autoridades a encomendar las tareas que puedan conllevar el uso de la fuerza exclusivamente a las personas que hayan recibido una capacitación especial al respecto. En caso de que sea aceptada por las Cámaras, la ley podría entrar en vigor en enero de 2008.

22. A raíz de una iniciativa parlamentaria, la Comisión de las Instituciones Políticas del Consejo de los Estados elaboró un proyecto de revisión de la Ley federal sobre la adquisición y la pérdida de la nacionalidad^{50, 51}. Tras haber recibido la aprobación del Consejo Federal⁵², el proyecto fue aceptado en diciembre de 2005 por el Consejo de los Estados. Está siendo examinado en la actualidad por la Comisión de las Instituciones Políticas del Consejo Nacional. El proyecto confirma el principio de la competencia cantonal para designar a los órganos de decisión y definir el procedimiento de naturalización. Con arreglo al proyecto, cabe seguir planteando el voto popular en todas sus modalidades (escrutinio, voto a mano alzada o voto secreto mediante papeleta en asamblea municipal), pero sólo en los casos en que la solicitud de naturalización haya sido objeto de una denegación y siempre que el órgano que haya formulado la decisión pueda aportar una motivación suficiente y ajustada a derecho. En el proyecto de ley se prevén igualmente vías de recurso contra las decisiones cantonales o municipales en materia de naturalización ordinaria (véase también párr. 71).

23. Desde hace algún tiempo, se ha planteado un debate para saber si se pueden satisfacer aún las necesidades en materia de información, con miras a evaluar la situación y tomar las decisiones más convenientes, pero también para detectar a tiempo los peligros ocultos. En la revisión actual de la Ley por la que se establecen medidas encaminadas a mantener la seguridad interior (LMSI II), se debe tener en cuenta la evolución de la amenaza en Europa Occidental. Su objetivo reside en ampliar la búsqueda de información por parte de los servicios especializados, definiendo de manera más concreta los objetivos, a fin de que se aproxime lo más posible a

⁴⁹ FF 2006 2429.

⁵⁰ RS 141.0.

⁵¹ FF 2005 6495.

⁵² FF 2005 6655.

las normas europeas al respecto. La aplicación de las nuevas medidas será objeto de controles muy estrictos. El Consejo Federal debería aprobar en 2007 el texto que remitirá al Parlamento.

24. Los puntos pertinentes de las revisiones en curso se examinarán en el contexto del artículo del Pacto de que se trate.

VIII. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL RELATIVA AL PACTO

25. Durante el período que se examina, el Tribunal Federal ha dictado un gran número de resoluciones relativas a los derechos y garantías protegidos por el Pacto (13 decisiones publicadas, 92 no publicadas). A este respecto, cabe señalar no sólo el elevado número de decisiones, sino también la importancia creciente que se atribuye al Pacto en la práctica del Tribunal Federal. Las decisiones más significativas se examinarán en relación con los artículos del Pacto a que se refieren.

Segunda parte

EXAMEN ARTÍCULO POR ARTÍCULO DE LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS GARANTIZADOS POR EL PACTO

1. Artículo 1: Derecho de los pueblos a la libre determinación

26. Conviene señalar, respecto del párrafo 2 del artículo 1, que la libertad económica ha quedado expresamente consagrada en el artículo 27 de la Constitución Federal:

"Artículo 27 Libertad económica

¹Se garantiza la libertad económica.

²Ésta comprende especialmente la libre elección de la profesión, el libre acceso a una actividad económica lucrativa y la libertad de su ejercicio."

Sigue vigente la información restante ofrecida por Suiza en su segundo informe.

2. Artículo 2: No discriminación en el disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto

2.1 Principio

27. El principio de igualdad de trato y no discriminación ha quedado reflejado explícitamente en el artículo 8 de la Constitución Federal:

"Artículo 8 Igualdad ante la Ley

¹Todas las personas son iguales ante la ley.

²Nadie puede ser discriminado por razón de origen, raza, sexo, edad, idioma, posición social, forma de vida, creencias religiosas, ideológicas o políticas o por incapacidades físicas, mentales o psíquicas.

³Los hombres y las mujeres son iguales ante la ley. La legislación vela por la igualdad de derecho y de hecho, en particular en lo relativo a la familia, la formación y el trabajo. El hombre y la mujer tienen derecho a un salario igual por un trabajo equivalente.

⁴La ley prevé medidas en orden a eliminar desigualdades que afecten a las personas inválidas o mutiladas."

2.2 Parejas del mismo sexo

28. La Ley federal sobre el registro de la unión entre personas del mismo sexo (véase párr. 11) permite a dos personas del mismo sexo dejar constancia de su unión en el registro civil y brindarles así una base legal. La unión registrada crea una comunidad de vida que implica derechos y deberes. En materia de impuestos, de sucesiones, de seguros sociales y de regímenes profesionales de seguridad social, por ejemplo, las parejas inscritas en el registro disfrutan de las mismas prerrogativas que los matrimonios. La nueva ley no autoriza, sin embargo, a dos

mujeres o a dos hombres a adoptar juntos un niño, ni tampoco a recurrir a métodos de reproducción asistida.

2.3 No discriminación de las personas discapacitadas

29. En Suiza unas 700.000 personas, es decir, casi un 10% de la población, padecen una discapacidad. Todas ellas pueden ser víctimas de desigualdades en diversos ámbitos de la vida.

30. El derecho a la igualdad de las personas discapacitadas comprende una amplia serie de prescripciones destinadas a eliminar esas desigualdades. Es fruto de la convicción de que la discapacidad no puede reducirse a un problema de salud individual, puesto que el contexto social también influye. El objetivo del derecho a la igualdad reside precisamente en modificar las condiciones generales que contribuyen a la discapacidad.

31. La Constitución Federal prohíbe cualquier tipo de discriminación por motivos de incapacidad física, mental o psíquica (párr. 2 del artículo 8 de la Constitución). Encomienda además, al legislador prever medidas en orden a eliminar las desigualdades que afectan a las personas inválidas o mutiladas (párr. 4 del artículo 8 de la Constitución).

32. La Ley federal sobre eliminación de las desigualdades que afectan a las personas discapacitadas (Ley de igualdad para los discapacitados, Lhand)⁵³ (véase párr. 11) tiene la finalidad de prevenir, reducir o eliminar las desigualdades que afectan a las personas discapacitadas. El legislador se propone eliminar los obstáculos que dificultan el acceso a edificios e instalaciones, a las prestaciones y a la formación reglada y continua, así como a los transportes públicos⁵⁴. De la misma manera, es preciso fomentar la autonomía y la integración de las personas discapacitadas.

33. A principios de 2004 se creó la Oficina Federal de Igualdad para las Personas Discapacitadas (BFEH), a fin de apoyar el cumplimiento de esos objetivos. El mandato de dicha Oficina, que depende del Departamento Federal del Interior, consiste en:

- Hacer efectivas las medidas federales relativas a la igualdad de las personas discapacitadas;
- Favorecer la igualdad entre las personas discapacitadas y las no discapacitadas en los espacios públicos;
- Comprometerse a favor de una política susceptible de eliminar las desigualdades de hecho o de derecho.

⁵³ RS 151.3.

⁵⁴ La aplicación de la Ley de igualdad para los discapacitados está recogida en dos ordenanzas, la ordenanza de 19 de noviembre de 2003 sobre eliminación de las desigualdades que afectan a las personas discapacitadas (ordenanza sobre igualdad para los discapacitados, OHand; RS 151.31) y la ordenanza de 12 de noviembre de 2003, relativa a las medidas encaminadas a garantizar el acceso de las personas discapacitadas a los transportes públicos (OTHAnd; RS 151.34).

Las actividades de la Oficina Federal se cifran ante todo en facilitar información y asesoramiento, en aplicar y respaldar programas y campañas que promuevan la integración de las personas discapacitadas, así como en llevar a cabo o impulsar estudios científicos. Las demás tareas en esta esfera incumben a dependencias específicas de la administración federal. Por ejemplo, las disposiciones destinadas a garantizar el acceso de las personas discapacitadas a los transportes públicos son de la competencia de la Oficina Federal de Transportes. La BFEH coordina las actividades de las otras dependencias administrativas federales y colabora estrechamente con las organizaciones de ayuda a las personas discapacitadas.

2.4 Prohibición de la discriminación racial

2.4.1 Generalidades

34. Los días 4 y 5 de marzo de 2002, Suiza presentó sus informes periódicos segundo y tercero relativos a la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial ante el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial⁵⁵. En otoño de 2006, remitió en un solo documento refundido tres informes periódicos – el cuarto (que debía haberse presentado el 29 de diciembre de 2003), el quinto (previsto para el 29 de diciembre de 2005) y el sexto. En junio de 2003, reconoció el procedimiento de presentación de comunicaciones individuales, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 14 de la Convención.

35. El Gobierno de Suiza considera que su compromiso de luchar contra el racismo, el antisemitismo y la xenofobia es una labor permanente y así lo ha hecho saber en numerosas respuestas a interpelaciones parlamentarias, así como en dictámenes sobre las mociones presentadas al respecto. En el período que se está examinando se han seguido redoblando los esfuerzos para combatir el racismo. Además de la labor valerosa e infatigable de diversos organismos, estatales o no, gran parte del mérito corresponde a las dos instituciones creadas por la Confederación a estos efectos: el Servicio de Lucha contra el Racismo (SLR; véase párr. 39 ss), que forma parte de la administración federal y la Comisión Federal contra el Racismo (CFR; véase párr. 44 ss.), que es un organismo independiente. Gracias a su actividad, estas instituciones han contribuido considerablemente a la prevención del racismo, el antisemitismo, la xenofobia y las ideologías de extrema derecha.

36. La prohibición penal de la discriminación racial entró en vigor el 1º de enero de 1995 (véase el segundo informe, párr. 19 ss.). El artículo 261 *bis* del Código Penal (CP) dispone lo siguiente:

"Artículo 261 *bis* Discriminación racial

Será castigado con pena de prisión de hasta 3 años o de multa:

⁵⁵ Véase el documento CERD/C/351/Add.2 de las Naciones Unidas, así como las actas resumidas de las sesiones 1495ª y 1496ª del Comité, de 4 de marzo de 2002 (CERD/C/SR.1495) y 5 de marzo de 2002 (CERD/C/SR.1496).

El que públicamente incite al odio o la discriminación contra una persona o grupo de personas debido a su pertenencia racial, étnica o religiosa,

El que públicamente propague una ideología tendiente a vituperar o denigrar sistemáticamente a los miembros de una raza, etnia o religión;

El que, con igual propósito, organice o aliente actos de propaganda o tome parte en ellos;

El que públicamente, mediante la palabra, la escritura, las imágenes, los gestos o vías de hecho o en cualquier otra forma vitupere o discrimine, lesionando su dignidad humana a una persona o grupo de personas en razón de su raza, pertenencia étnica o religión o que, por igual motivo, niegue, minimice groseramente o procure justificar un genocidio u otros crímenes de lesa humanidad;

El que niegue a una persona o grupo de personas, por su pertenencia racial, étnica o religiosa, cualquier servicio destinado al público.

37. En sus respuestas a intervenciones parlamentarias que pedían la supresión de la norma penal antirracista, el Consejo Federal reafirmó su convicción de que la ley debe sancionar a todo aquél que haya incitado públicamente al odio o a la discriminación de personas por su pertenencia a un grupo racial, étnico o religioso, a quien las haya denigrado de manera que lesione su dignidad humana o les haya negado una prestación destinada al uso público, y a todos quienes propaguen una ideología racista. Recordó también que la libertad de expresión no es absoluta, sino que tiene límites, sobre todo cuando se trata de proteger la dignidad o el honor de terceros. Queda excluido derogar el artículo 261 *bis* del Código Penal (CP) (y el artículo análogo 171c del Código Penal Militar), entre otras cosas porque son la expresión concreta de los esfuerzos realizados por Suiza para cumplir sus compromisos con arreglo a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial⁵⁶. En este momento, un grupo de trabajo interno de la administración federal está examinando el alcance de las normas penales en lo tocante a la utilización de emblemas que inciten a la discriminación racial, así como una formulación más precisa de la infracción prevista en la 2ª parte del párrafo 4 del artículo 261 *bis* del Código Penal (negación de un genocidio).

38. Suiza también se esfuerza por participar activamente en la lucha contra la discriminación y la intolerancia a escala internacional. Además de las actividades mencionadas en los informes periódicos al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (véase párr. 34), algunas de las cuales prosiguen hasta la fecha, ha patrocinado, en particular, las iniciativas siguientes:

- En el marco de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Suiza, en colaboración con Kirguistán, tomó en 2002 la iniciativa de la Decisión n° 6 del Consejo de Ministros de Oporto sobre la tolerancia y la no discriminación, que hace de la lucha contra todas las formas de intolerancia,

⁵⁶ Respuesta del Consejo Federal a la moción de Hess Bernhard de 8 de octubre de 2004 "Abroger la norme pénale antiraciste" (Abolición de la norma penal antirracista) (04.3607) y a la moción del Groupe UDC de 28 de febrero de 2005 "Abrogation de l'article antiraciste" (Abolición del artículo contra el racismo) (05.3013).

antisemitismo, racismo y xenofobia una de las prioridades de la Organización. En 2003 y 2004, tras la adopción de esta decisión, una delegación suiza compuesta por eminentes expertos efectuó intervenciones muy destacadas sobre el antisemitismo en sesiones de alto nivel.

- En 2003 y en 2004, Suiza propuso a la Comisión de Derechos Humanos, así como al Grupo de Trabajo sobre las Minorías de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos introducir un procedimiento especial para alentar a los Estados a poner en práctica la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías, aprobada por las Naciones Unidas en 1992. Suiza considera que un procedimiento especial de este tipo serviría para completar el mecanismo internacional de prevención del genocidio, anunciado por el Secretario General de las Naciones Unidas en la primavera de 2004.
- En su calidad de "institución nacional especializada", la Comisión Federal contra el Racismo (CFR) mantiene contactos periódicos con representantes de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (CERI) y del Consejo de Europa, con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como con el Comité Internacional de Coordinación (CIC) de las instituciones nacionales para la promoción y la protección de los derechos humanos (INDH). Funcionarios de la Presidencia y de la Secretaría han participado en distintas conferencias internacionales sobre derechos humanos y lucha contra el racismo, por ejemplo, en la segunda Conferencia de la OSCE sobre "La Tolerancia y la lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación", en las conferencias de seguimiento de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas contra el Racismo o en la Mesa Redonda de la CERI sobre la acción de las instituciones nacionales contra el racismo⁵⁷.

2.4.2 Servicio de Lucha contra el Racismo (SLR)

39. Como expresión de su voluntad de poner en práctica los resultados de la Conferencia Mundial contra el Racismo, el Gobierno de Suiza creó, en el marco de la administración federal, por decisión del Consejo Federal de 21 de febrero de 2001, el Servicio de Lucha contra el Racismo (SLR). El cometido de este nuevo órgano reside en coordinar e interconectar las medidas adoptadas por la administración federal para luchar contra el racismo y el extremismo de derechas. El SLR sirve de interlocutor principal entre la Confederación y sus cantones, las comunas y demás partes interesadas en todo lo que se refiere al racismo. Fomenta la cooperación y el diálogo con las organizaciones no gubernamentales y las instituciones de investigación que trabajan en esta esfera, así como con las instituciones especializadas de ámbito internacional (Consejo de Europa, Naciones Unidas y UE). Pone sus conocimientos específicos a disposición de las autoridades e instituciones y respalda las iniciativas concretas de lucha contra el racismo, la xenofobia y la extrema derecha mediante la adopción de las medidas de ayuda apropiadas.

⁵⁷ Véase el informe anual de la CFR, 2004.

40. En colaboración con el Departamento Federal de Asuntos Exteriores (DFAE), el SLR se encargó de publicar en tres idiomas los informes periódicos segundo y tercero presentados por Suiza al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Además, en colaboración con la Comisión Federal contra el Racismo (CFR), el Servicio se ha hecho cargo de la publicación de los documentos finales de la Conferencia Mundial contra el Racismo, que se celebró en Durban en 2001.

41. Al contrario que la CFR, el Servicio de Lucha contra el Racismo no está facultado para ejercer de mediador en casos de conflicto. Sin embargo, en su sitio web hay una recopilación de direcciones de delegaciones y de centros de asesoramiento que ayudan a las víctimas de actos de discriminación racial. De acuerdo con su mandato, el SLR asiste en la formación y el perfeccionamiento de los colaboradores de los servicios de asesoramiento a las víctimas de actos de discriminación racial.

2.4.3 Proyectos contra el racismo y en pro de los derechos humanos

42. De 2001 a 2005, el SLR se ocupó de la gestión del Fondo de proyectos contra el racismo y en pro de los derechos humanos, dotado con 15 millones de francos, para respaldar proyectos de formación, sensibilización y prevención, así como servicios de ayuda a las víctimas y asesoramiento en caso de conflicto⁵⁸. El objetivo del Fondo era contribuir a que la lucha contra el racismo y la xenofobia se considerase un elemento inevitable y manejable de la vida social cotidiana, aunque ciertamente doloroso. El Fondo debía atender al mayor número posible de sectores sociales y estimular la ejecución de los proyectos más diversos, innovadores y experimentales. Los temas escogidos para los concursos públicos⁵⁹ permitieron abordar los problemas concretos que se plantean en diversas esferas de la sociedad. Gracias a ello, las organizaciones e instituciones activas en cada una de esas esferas pudieron cobrar conciencia de las necesidades y posibilidades que existen en materia de lucha contra el racismo.

43. Desde 2006, la Confederación asigna cada año al SLR 1,1 millones de francos para que pueda llevar a cabo su labor y apoyar los proyectos de otras entidades. De este modo, la Confederación quiere promover actividades de prevención y sensibilización que tengan efectos duraderos a largo plazo. Mediante actividades con objetivos bien definidos, el SLR seguirá contribuyendo a la educación, la profesionalización y el establecimiento de interconexiones en el ámbito de la lucha contra el racismo. El hecho de que este asunto vaya a incorporarse a los programas de otros servicios de la Confederación, principalmente en los sectores de la integración, la salud, la juventud, la enseñanza y la investigación, aportará por una parte, una plusvalía considerable y por otra, un punto de vista nuevo y multidisciplinar para hacer frente al racismo.

⁵⁸ www.edi.admin.ch/frb/.

⁵⁹ 2001: Educación de adultos; 2002: Juventud; 2003: Aplicación de las decisiones adoptadas en la Conferencia Mundial contra el Racismo; 2004: El mundo laboral; 2005: Acción a largo plazo – Fomento de los derechos humanos y la no discriminación en la vida cotidiana.

2.4.4 Comisión Federal contra el Racismo (CFR)

44. En septiembre de 2005, la CFR cumplió diez años de existencia. Las explicaciones que figuran a continuación se centran en las principales tendencias y proyectos de actualidad de los últimos años y los proyectos ejecutados por la CFR en cumplimiento de su mandato durante el mismo periodo.

45. Tras haber invertido mucha energía en abordar el fenómeno del racismo desde los puntos de vista ideológico y simbólico durante los diez últimos años, la Comisión prevé dedicar en el futuro más atención a la materialización de la igualdad de trato efectiva. En el ámbito laboral y en el de la vivienda, por ejemplo, tiene la intención de impulsar la prohibición explícita de la discriminación entre particulares. Además, la CFR respalda las iniciativas de fortalecimiento de los instrumentos de derecho penal, en particular para que se prohíban las organizaciones y símbolos racistas.

46. Por medio de comunicados de prensa, la Comisión se pronuncia sobre los acontecimientos políticos cada vez que percibe o teme la existencia de discriminaciones⁶⁰. Expresa su opinión cuando se entablan consultas sobre temas relacionados con su mandato. Por ejemplo, la CFR comunicó su posición en el marco de las consultas relativas a la Ley federal sobre la Oficina Federal de Mediación, la ordenanza sobre la integración de los extranjeros y la revisión total de la Ley de ayuda a las víctimas de delitos. Además de su boletín semestral "Tangram", la Comisión ha publicado informes y estudios relativos a temas específicos, como, por ejemplo, los estudios "Les Noirs en Suisse" (Los negros en Suiza) (2004) o "Les relations avec la minorité musulmane en Suisse" (Las relaciones con la minoría musulmana en Suiza) (2006). Tanto su sitio web⁶¹ como la información que en él se recoge suscitan cada vez más atención.

47. En su función de mediadora, la CFR aconseja a las personas que se consideran víctimas de actos de discriminación racial y también a las empresas y servicios de consulta que deben hacer frente a cuestiones relacionadas con el racismo. Cada día, se denuncia a la Comisión al menos un caso de conflicto. La CFR es, además, el órgano al que pueden acudir quienes, en virtud del artículo 14 de la Convención, deseen presentar una comunicación al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y quieran asesorarse sobre los trámites necesarios, la eficacia del procedimiento y las probabilidades de que éste prospere.

2.4.5 Servicio especializado sobre las ideologías de extrema derecha en el ejército

48. A raíz del eco que han tenido en los medios de comunicación los incidentes relacionados con la extrema derecha que se han registrado en ejércitos de otros países, se ha vuelto a poner de actualidad la cuestión del extremismo de derechas en las fuerzas armadas suizas. El entonces jefe del Departamento Federal de Defensa, Protección de la Población y Deportes (DDPS) ordenó al Jefe del Estado Mayor General del Ejército que llevara a cabo una investigación sobre

⁶⁰ A modo de ejemplo, cabe mencionar los comunicados de prensa sobre la profanación de tumbas en el cementerio judío de Vevey-Montreux y sobre el incendio intencionado de la sinagoga de Lugano.

⁶¹ www.edi.admin.ch/ekr/index/html.

el extremismo de derechas en el seno de las fuerzas armadas suizas. En su informe de 16 de diciembre de 1998, llegó a la conclusión de que el extremismo político entre los militares no representaba un problema grave y que se podía negar tajantemente la existencia de un extremismo que llevara "el sello del ejército". El Subjefe del Estado Mayor del Grupo de Personal del Ejército recibió seguidamente el encargo de coordinar el conjunto de la documentación. En su informe de 15 de febrero de 2001 al jefe del DDPS, propuso un total de ocho medidas, entre las que destaca la creación de un servicio central de admisión y coordinación de los asuntos relacionados con las ideologías extremistas. El 23 de mayo de 2002, el "Servicio especializado sobre las ideologías de extrema derecha en el ejército" inició sus actividades en el Estado Mayor de las fuerzas armadas. Más tarde, el 15 de agosto de 2005, se vinculó administrativamente al Servicio de Lucha contra el Racismo, a fin de aprovechar al máximo las sinergias y la eficiencia. Con la creación de ese servicio especializado se persiguen tres objetivos, que son la implantación de un servicio central de admisión y coordinación de los asuntos relacionados con el extremismo de derechas en el marco del DDPS, la recopilación de datos sobre ese tema y la planificación de medidas apropiadas en el seno del ejército.

2.4.6 Jurisprudencia

49. El 13 de diciembre de 2005, la CFR publicó en su sitio público de Internet una compilación de la jurisprudencia relativa al artículo 261 *bis* del Código Penal⁶² (CP) desde 1995 hasta finales de 2003. En ella figura un resumen de las sentencias de las autoridades judiciales pronunciadas durante este periodo, preservando el anonimato de las personas, lo que permite a los interesados buscar casos concretos y, gracias a las estadísticas, obtener una visión de conjunto de la situación de la jurisprudencia relativa al artículo 261 *bis* del CP. Está previsto actualizar periódicamente esa base de datos.

50. Según el resumen que figura en la base de datos, entre 1995 y 2003, se sometieron a los tribunales 241 denuncias. En 118 casos, las autoridades judiciales decidieron sobreseer la causa, mientras que en 123 se inició un procedimiento penal. Más del 80% de esos casos se resolvieron con una condena del autor. A título de ejemplo, se presentan aquí cinco asuntos que dieron lugar a una sentencia condenatoria del tribunal. Cada uno de ellos se refiere a un párrafo diferente de la normativa penal contra el racismo:

- Párrafo 1 del artículo 261 *bis* del Código Penal: la cita "¡Inclinémonos ante la estrella de David, el sombrero de Gessler de nuestra época!" fue considerada como una incitación al odio y a la discriminación, a tenor de lo dispuesto en el párrafo 1; los jueces estimaron, en efecto, que el "sombrero de Gessler" constituía un símbolo de la opresión y de la servidumbre y que, por lo tanto, se acusaba a los judíos de querer someter a otros pueblos o comunidades religiosas. Puesto que es natural odiar a los opresores, el tribunal llegó a la conclusión de que esa cita constituía un llamamiento al odio, al desprecio, e incluso a la aniquilación de los judíos, dado

⁶² www.ekr-cfr.ch/ekr/db/start/index.html.

que Guillermo Tell acabó matando a Gessler⁶³. El tribunal cantonal de Zurich condenó al acusado a una multa de 25.000 francos⁶⁴.

- Párrafo 2 del artículo 261 *bis* del Código Penal: en 1999, la inscripción en un libro de oro de las frases: "Haz negocios con un judío y ten por cierto que saldrás estafado y engañado. Lee Mein Kampf de Adolf Hitler: lo que era cierto hace cincuenta años sigue siéndolo hoy" fue calificada en 2002, por la autoridad judicial penal competente del cantón de Zurich, de propagación de una ideología tendiente a denigrar o rebajar sistemáticamente a los judíos. El acusado fue condenado a pagar una multa de 600 francos⁶⁵.
- Primera parte del enunciado del párrafo 4 del artículo 261 *bis* del Código Penal: tras una diferencia laboral, el capataz acusado en el caso en cuestión había tratado al ofendido de "puerco serbio", de "gilipollas" así como de "cabrón" y además le había dicho: "Es la guerra y te voy a liquidar". La autoridad judicial penal competente del cantón de Basilea-Campo consideró que la expresión "puerco serbio" entraba en el ámbito del derecho penal porque tendía a rebajar y discriminar a una persona atentando contra su dignidad humana. En 2002, el encausado fue condenado a pagar una multa de 500 francos por discriminación racial, tentativa de amenaza e insultos⁶⁶.
- Segunda parte del enunciado del párrafo 4 del artículo 261 *bis* del Código Penal: en un fallo del año 2000⁶⁷, el Tribunal Federal consideró que el hecho de poner en duda que el régimen nacional socialista había usado gas o cámaras de gas para exterminar a personas constituía de por sí una burda minimización del holocausto. Afirmó que había llegado a esa conclusión, entre otras cosas, "porque el exterminio sistemático de los detenidos judíos en las cámaras de gas (hecho único en la historia de la humanidad) distinguió al régimen nacional socialista de otros regímenes totalitarios que impusieron el terror y porque, precisamente por esa razón, el hecho de negar la existencia de las cámaras de gas era utilizado en ciertos círculos para ofender a los judíos". El Tribunal Federal confirmó así la sentencia emitida en 1998 en primera instancia por un tribunal del cantón de Argovia, por la que se había condenado al autor de una obra revisionista a 15 meses de prisión y a 8.000 francos de multa⁶⁸.

⁶³ Decisión 2002-10 de la base de datos de la CFR.

⁶⁴ El Tribunal Federal desestimó el recurso de nulidad presentado contra esa decisión (decisión n° 6S.614/2001 de 18 de marzo de 2002).

⁶⁵ Decisión 2002-22 de la base de datos de la CFR.

⁶⁶ Decisión 2002-23 de la base de datos de la CFR.

⁶⁷ Decisión de 22 de marzo de 2000, n° 6S.719/1999.

⁶⁸ Decisión 2000-11 de la base de datos de la CFR.

- Párrafo 5 del artículo 261 *bis* del Código Penal: en un fallo de 2001⁶⁹, el Tribunal Supremo del cantón de Zurich condenó a pagar 600 francos de multa a la propietaria de un comercio que se había negado a atender a una clienta de color y que le había señalado la puerta diciendo: "*I don't want people from your country*" (No quiero a gente de su país). El Tribunal consideró que negar una prestación destinada al público, fuera un servicio o una mercancía, infringía la normativa penal contra el racismo (párr. 5 del artículo 261 *bis* del CP). La clemencia de la pena se justificaba por el carácter leve de la falta.

51. En una decisión de 2003⁷⁰, en relación con la negación del genocidio armenio, el Tribunal Federal precisó la jurisprudencia relativa al segundo apartado del párrafo 4 del artículo 261 *bis* del Código Penal, estimando que dicha infracción atentaba contra la paz pública. Así pues, los bienes jurídicos individuales sólo están protegidos de manera indirecta. Por consiguiente, no existe la posibilidad de que las víctimas individuales intervengan como partes, en el sentido de la Ley de ayuda a las víctimas de delitos (LAVI) en el procedimiento penal iniciado contra el autor, ya que el perjuicio ocasionado por ese acto concreto sólo puede ser indirecto. Sin olvidar que el (simple) hecho de negar, de minimizar burdamente o de justificar un genocidio en el sentido de lo dispuesto en el párrafo 4 no constituye un acto de discriminación racial en el sentido estricto del término. Si bien es cierto que ese tipo de declaraciones puede afectar a los individuos, el perjuicio sufrido, por grave que sea, siempre es indirecto. Una persona física no está habilitada para personarse en el proceso como parte perjudicada. Por consiguiente, corresponde a la autoridad penal cantonal decidir si inicia o no un procedimiento, es decir, si tiene sospechas suficientemente fundadas como para permitirle suponer que existen elementos constitutivos de infracción, objetivos y subjetivos⁷¹. Por decisión de 9 de marzo de 2007, el tribunal de distrito de Lausana condenó a Dogu Perincek, político turco, a una multa de 90 días por una cuantía diaria de 100 francos, con suspensión de la sentencia, y a otra multa de 3.000 francos, por infracción de la normativa contra el racismo. Además, deberá abonar las costas y entregar a la Asociación Suiza-Armenia (ASA) 1.000 francos "simbólicos". El tribunal lo halló culpable de haber negado repetidamente la existencia del genocidio armenio.

52. Con arreglo al artículo 261 *bis* del Código Penal, las declaraciones y comportamientos racistas sólo son punibles penalmente si se producen en público. En una decisión de 2004⁷², el Tribunal Federal aportó precisiones sobre la noción de publicidad. Según éste, hasta entonces, un acto debía ser considerado público si tenía lugar ante un grupo importante de personas que no estaban vinculadas entre sí por relaciones personales. Debido al aspecto restrictivo de esa definición de carácter público, hasta entonces en Suiza se podían programar conciertos para cabezas rapadas o conferencias en que se hacía apología de un ideario de extrema derecha.

⁶⁹ Decisión 2001-19 de la base de datos de la CFR.

⁷⁰ ATF 129 IV 95 ss.

⁷¹ En el verano de 2005, el ministerio público de Winterthur entabló un procedimiento de investigación sobre el presidente del Partido Nacionalista de los Trabajadores Turcos por infracción del párrafo 4 del artículo 261 *bis* del Código Penal.

⁷² ATF 130 IV 111 ss.

Bastaba con simular un círculo privado, estableciendo controles a la entrada y renunciando a dar a conocer públicamente el lugar de reunión. Desde que precisó su jurisprudencia, el Tribunal Federal estima que las declaraciones racistas tienen carácter público en el sentido de lo dispuesto en el artículo 261 *bis* del Código Penal y, por lo tanto, son punibles penalmente cuando no van destinadas sólo a un círculo privado muy restringido. Por ejemplo, ya no se consideran privadas las reuniones aunque se controle la entrada y se seleccione a las personas admitidas. En cuanto al delito de discriminación racial en el sentido del artículo 171c del Código Penal Militar, los tribunales militares hicieron suyas las precisiones aportadas a su jurisprudencia por el Tribunal Federal: por principio, se consideran públicos los actos racistas cometidos en el ámbito militar. Por ejemplo, el hecho de que hayan sido perpetrados dentro de un cuartel y de que sólo hayan tenido como testigos a miembros del ejército no basta para excluir de entrada su carácter público.

53. En un fallo de 2005⁷³, pronunciado a la luz del artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y del artículo 19 del Pacto, el Tribunal Federal reconoció que estaba justificado asimilar a una denigración o discriminación, en el sentido del párrafo 4 del artículo 261 *bis* del Código Penal, todo comportamiento que negara a los miembros de un grupo de la población, debido a su raza, etnia o religión, el mismo valor que a las demás personas o la igualdad de trato desde el punto de vista de los derechos humanos. No obstante, el derecho a la libertad de expresión no permitía calificarlo a la ligera de comportamiento denigratorio o discriminatorio en el sentido del párrafo 4 del artículo 261 *bis* del Código Penal, en el marco de un debate político. El Tribunal Federal consideró así que el hecho de hacer un comentario poco halagador sobre un segmento de la población no reunía los elementos suficientes para constituir una infracción, siempre que el autor hubiera formulado esa opinión en el contexto más amplio de una crítica objetiva basada en la realidad.

2.4.7 Modificación de las leyes a fin de luchar contra el racismo

54. El artículo 386 del Código Penal, que entró en vigor el 1º de enero de 2006 (véase párr. 11), dispone lo siguiente:

"Artículo 386 Medidas preventivas

¹La Confederación podrá tomar medidas de información y educación o de otro tipo con objeto de evitar los delitos y prevenir la delincuencia.

²Podrá apoyar los proyectos que persigan la finalidad mencionada en el párr. 1.

³Podrá comprometerse con organizaciones que apliquen las medidas previstas en el párr. 1 y respaldar o crear organizaciones de esa índole.

⁴El Consejo Federal definirá el contenido, los objetivos y las modalidades de las medidas preventivas."

El Consejo Federal ha asociado expresamente la entrada en vigor de esta disposición con el apoyo a proyectos contra el racismo.

⁷³ ATF 131 IV 23 ss.

55. En el párrafo 19 se describe la revisión de la Ley federal de ayuda a las víctimas de delitos, que se aplica también, en determinadas condiciones, a las víctimas de agresiones racistas.

56. En 2003 se creó el Servicio de Coordinación de la Lucha contra la Delincuencia en Internet (SCOCI), adscrito a la Oficina Federal de Policía, gracias a un acuerdo administrativo concluido entre la Confederación y los cantones. Este Servicio permite ahora a la Confederación y a los cantones coordinar las medidas de lucha contra la delincuencia en Internet. Constituye el punto de contacto central para quien quiera denunciar la existencia de sitios web sospechosos y lleva a cabo por su cuenta investigaciones en Internet para detectar los usos abusivos penalmente reprobables (véase también más adelante, párr. 170 ss.).

2.5 Integración de los extranjeros

57. Uno de los principales retos a que hacen frente la política y la sociedad consiste en mejorar la integración de los extranjeros que viven en Suiza. Desde la perspectiva de la política de integración suiza, no debe considerarse que la integración es un proceso en sentido único, sino que presupone tanto la voluntad de integrarse de los extranjeros como la disposición de los suizos para aceptarlos.

58. En la revisión de la ordenanza sobre la integración de los extranjeros (OIE, véase párr. 11), se subraya expresamente la gran importancia que reviste el hecho de que los extranjeros asuman su parte de responsabilidad. Por ello se les pide, por una parte, que respeten el ordenamiento jurídico y los principios democráticos y, por otra, que contribuyan a su integración. Esa contribución se traduce, entre otras cosas, en el aprendizaje de uno de los idiomas nacionales y en la voluntad de participar en la vida económica y adquirir una formación⁷⁴. Por lo que respecta a las personas procedentes de un tercer Estado y encargadas de proporcionar un acompañamiento religioso o de impartir cursos de lengua y cultura de su país de origen, las autoridades pueden exigirles que asistan a cursos de lengua y de integración antes de entrar en Suiza. Los cantones están obligados a designar una oficina que se encargue de responder a las cuestiones relacionadas con la integración⁷⁵. La Oficina Federal de Migraciones coordina las medidas adoptadas por las autoridades federales para la integración de los extranjeros, entre otras, las relativas al seguro de desempleo, la formación profesional y la salud, y se ocupa del intercambio de información y de las experiencias con los cantones⁷⁶.

59. A partir de ahora, los servicios cantonales competentes en materia de integración estarán autorizados a recibir solicitudes de financiación de proyectos de integración, que remitirán posteriormente a la Comisión Federal de Extranjería (CFE), acompañadas de una recomendación. Además, las autoridades de migración tendrán la obligación de informar a los inmigrantes de las ofertas de orientación profesional y de las posibilidades de desarrollar una carrera *in situ*.

⁷⁴ Art. 3a OIE.

⁷⁵ Comunicado de prensa de la ODM: Mejorar la integración de los extranjeros, 7 de septiembre de 2005.

⁷⁶ Art. 14a OIE.

60. La Comisión Federal de Extranjería desempeña una función impulsora en la integración de los extranjeros. Gracias a las actividades que despliega, colabora en la aplicación del programa de fomento de la integración de la Confederación y examina los aspectos de la convivencia de la población suiza y extranjera. Se ha comprometido, en particular, a promover la integración y a favorecer la igualdad de oportunidades.

61. La CFE se especializa en los temas relacionados con la integración, emite recomendaciones, acompaña los proyectos de investigación seleccionados, da su opinión sobre las cuestiones relativas a las migraciones o a la integración, en el contexto de los procedimientos de consulta, y se esfuerza en sostener e interconectar a los interlocutores estatales y de la sociedad civil que trabajan en la esfera de la integración. La CFE publica además la revista semestral "*terra cognita*", que aborda diferentes temas relacionados con la integración y las migraciones y difunde los resultados de trabajos de investigación en su serie "Documentación sobre la política de integración". Gracias al premio suizo de integración, concedido por primera vez en 2005, la Comisión cuenta con medios para recompensar las mejores iniciativas y proyectos en el ámbito de la integración.

62. La CFE selecciona cada año los temas en los que se propone profundizar, en el contexto de su actividad política. En 2003, la Comisión se volcó en la integración en el mundo laboral. En 2004, en que se había elegido como tema el hábitat, se centró en el estudio de la vivienda, la política del hábitat y la ordenación del territorio. En 2005, la Comisión analizó a fondo la apertura de las instituciones, a fin de alentar a las administraciones públicas y a los organismos de la sociedad civil a ajustar sus propuestas y sus estructuras a una realidad social marcada por la migración.

63. Según un estudio realizado en otoño de 2004⁷⁷, en Suiza residen, al parecer, unas 90.000 personas sin autorización (indocumentados)⁷⁸ (véase también el párr. 410 ss.). El grupo de trabajo *Indocumentados*, presidido por un miembro de la CFE, se fundó por iniciativa de la Comisión, con el respaldo de la plataforma "*A favor de una mesa redonda sobre los indocumentados*". Esa instancia independiente constituida por expertos, estudia los expedientes de las personas que carecen de un permiso de residencia legal y examina si conviene recomendar una regularización a las autoridades cantonales competentes. Además, el grupo de trabajo *Indocumentados* mantiene entrevistas periódicas con los servicios competentes de la Confederación y los cantones y analiza las posibilidades de reforzar la colaboración.

64. La integración es también el eje central de la nueva Ley federal de extranjería (Ley de extranjería, Letr; véase párr. 11). Su objetivo estriba en promover la coexistencia pacífica en

⁷⁷ Gfs.Berna, Investigaciones en materia de política, comunicación y sociedad, *Sans-papiers en Suisse* (Indocumentados en Suiza): el factor decisivo es el mercado del empleo y no la política de asilo, informe final por mandato de la Oficina Federal de Migraciones, versión definitiva de 6 de abril de 2005.

⁷⁸ Antes de la publicación de ese estudio, las estimaciones del número de indocumentados que residían en Suiza oscilaban entre 50.000 y 300.000 personas. Además de estas cifras, el estudio rectifica las falsas ideas que algunos se hacían del fenómeno: la presencia de indocumentados no se debe tanto a la política de asilo como a la situación reinante en el mercado de trabajo.

el respeto de los valores de la Constitución y de los principios de tolerancia⁷⁹. Las disposiciones relativas a la integración se han ampliado considerablemente en el marco de la revisión de la ley. Así, el proyecto de ley contiene los objetivos fijados actualmente en la ordenanza sobre la integración de los extranjeros, las tareas de la Oficina Federal de Migraciones (OFM) y la Comisión Federal de Extranjería (CFE), así como de las autoridades cantonales y municipales y las expectativas respecto de los extranjeros, y prevé así mismo que, en la decisión sobre el permiso de residencia, se tenga en cuenta el grado de integración de los interesados. Para promover la integración de los hijos que se benefician del reagrupamiento familiar, la Ley establece que el reagrupamiento debe llevarse a cabo en un plazo de cinco años e incluso en el mismo año para los hijos de 12 a 18 años. Esa disposición permite garantizar su integración lo antes posible en el sistema escolar y educativo suizo. Siguen aplicándose otras condiciones, que ya se aplicaban anteriormente, como la cohabitación en una vivienda común, la independencia económica de la familia y la ocupación de un alojamiento adaptado a las necesidades de la misma. La Letr facilita así mismo la movilidad profesional de los trabajadores extranjeros procedentes de terceros estados. A ello hay que añadir la misión de información encomendada a la Confederación, los cantones y las comunas que consiste en informar, por una parte, a los extranjeros, de sus derechos y obligaciones, de las condiciones de vida y de trabajo en Suiza, así como de las medidas de integración de que pueden beneficiarse y, por otra, a la población suiza de la situación particular de esos extranjeros. Una información fiable y objetiva es una condición *sine qua non* para que las diferentes poblaciones convivan de manera pacífica y se acepten mutuamente⁸⁰.

65. Como la experiencia ha demostrado que la mayoría de las personas autorizadas a entrar en Suiza con carácter provisional se quedan varios años, por no decir definitivamente, se ha mejorado su situación en materia de acceso al mercado laboral⁸¹ y de la posibilidad de beneficiarse de medidas de integración⁸². Además, la Letr prevé que las personas de ese grupo tendrán acceso al reagrupamiento familiar tres años después de la decisión de admisión provisional⁸³. Esas disposiciones de fomento de la integración deben contribuir a que las personas admitidas provisionalmente sean aceptadas a nivel económico y social. Al mantener de ese modo sus aptitudes sociales, se facilita su posible regreso al país de origen⁸⁴. Además, la versión revisada de la OIE comprende medidas de fomento de la integración, ya que el grado de integración se tiene en cuenta en la decisión (en determinadas circunstancias, anticipada) sobre la concesión del permiso de residencia, la devolución o la expulsión. En el marco de su función

⁷⁹ Mensaje de 8 de marzo de 2002 relativo a la Ley de extranjería, FF 2002 3516.

⁸⁰ Mensaje de 8 de marzo de 2002 relativo a la Ley de extranjería, FF 2002 3558.

⁸¹ Revisión de la ordenanza que limita el número de extranjeros (OLE), que entró en vigor el 1º de febrero de 2006, párr. 3 del artículo 7.

⁸² Apartado b) del párrafo 1 del artículo 2, OIE.

⁸³ Párr. 7 del artículo 85, LEtr.

⁸⁴ Mensaje de 4 de septiembre de 2002 relativo a la modificación de la Ley de asilo, FF 2002 6370.

coordinadora, la Oficina Federal de Migraciones, en colaboración con las oficinas cantonales competentes en materia de migración, ha elaborado criterios para definir el concepto jurídico de "integración lograda", que sirven de orientación a las autoridades encargadas de evaluar la situación⁸⁵.

2.6 Restricciones al principio de igualdad basadas en la nacionalidad

66. El 26 de septiembre de 2004, el pueblo suizo rechazó la propuesta de naturalización facilitada de los jóvenes extranjeros. La enmienda constitucional y los proyectos de ley correspondientes preveían conceder el derecho de naturalización a los jóvenes de la segunda generación, siempre que reunieran las condiciones materiales previstas. También se había propuesto otorgar la nacionalidad suiza desde el nacimiento a los extranjeros de la tercera generación, pero el proyecto cosechó un rechazo categórico en las urnas. A pesar de ese fracaso, subsisten dos elementos esenciales de la revisión del derecho a la nacionalidad prevista (véase párr. 11). Para empezar, a partir del 1º de enero de 2006, en lo tocante a la naturalización a nivel cantonal y municipal, las autoridades no podrán cobrar sino los cargos que cubran los gastos del procedimiento. Por otra parte, los hijos nacidos a partir del 1º de enero de 2006, de padre suizo pero que no haya contraído matrimonio con la madre, adquirirán la nacionalidad suiza una vez establecida la relación de filiación con el progenitor⁸⁶. En cuanto a los hijos extranjeros nacidos antes del 1º de enero de 2006 de un padre suizo que los haya reconocido antes de su mayoría de edad, pueden formular, antes de cumplir los 22 años, una petición de naturalización facilitada. Pasada esa fecha, pueden presentar una solicitud de naturalización facilitada, a condición de mantener lazos estrechos con Suiza.

67. En Suiza no existe ningún derecho a la naturalización (véase párr. 215 del segundo informe). No obstante, el derecho de recurso y la obligación de motivar cualquier tipo de denegación permiten apelar contra las decisiones negativas discriminatorias y arbitrarias o insuficientemente motivadas.

68. El Tribunal Federal se ha pronunciado en varios fallos sobre la constitucionalidad de las decisiones en materia de las peticiones de naturalización por la vía de las urnas. De ATF 129 I 232 se desprende que la iniciativa popular "en pro de naturalizaciones democráticas" es ilegal y, por tanto, no válida. Efectivamente, un escrutinio popular sobre las peticiones de naturalización corre el peligro de violar el derecho a ser oído y la prohibición de discriminación, al no existir la obligación de motivar la decisión. En IATF 129 I 217, el Tribunal Federal se ha pronunciado sobre las numerosas peticiones de naturalización denegadas en marzo de 2000 por el cuerpo electoral del municipio de Emmen. Ese escrutinio desembocó en el rechazo de todas las solicitudes presentadas por ciudadanos de la ex Yugoslavia. El Tribunal Federal apreció que los candidatos de la ex Yugoslavia se habían encontrado en desventaja debido a su origen e invitó a las autoridades cantonales y comunales a substituir el procedimiento anticonstitucional

⁸⁵ Circular de 1º de febrero de 2006 sobre la revisión parcial de la OIE, con una lista de criterios http://www.weisungen.bfm.admin.ch/rechtsgrundlagen/rechtsquellen/weitere/index_f.asp#inte.

⁸⁶ Antes del 1º de enero de 2006, el hijo extranjero de un progenitor suizo no casado y reconocido por su padre podía presentar, en ciertas condiciones, una petición de naturalización facilitada.

del escrutinio secreto sobre las peticiones de naturalización por otro más acorde con la Constitución.

69. En ATF 131 I 18, el Tribunal Federal precisó que, cuando una asamblea comunal confirma la decisión negativa del consejo municipal, aprueba por regla general también su motivación. La motivación de la decisión de la asamblea comunal es fruto, por consiguiente, de la motivación de la solicitud del consejo municipal. Además, el Tribunal destacó que los esposos que presentan por separado una petición de naturalización tienen derecho, en principio, a un examen distinto de su petición y, en caso de rechazo, a una motivación individual. Por otra parte, en su decisión ATF 132 I 196, el Tribunal estimó que la denegación de una solicitud de naturalización por una asamblea comunal, en contra de la opinión del consejo municipal, no estaba suficientemente motivada debido a que las críticas formuladas a título personal contra el candidato no contenían argumentos generalizables para rechazar su naturalización.

70. Los cantones en cuyas municipios el procedimiento de naturalización se hacía a través de las urnas han acatado la jurisprudencia del Tribunal Federal, aprobando diferentes tipos de medidas, entre las que destacan la modificación o adopción de las leyes pertinentes o la formulación de recomendaciones a los municipios.

71. El proyecto de revisión de la Ley federal sobre la adquisición y la pérdida de la nacionalidad (véase párr. 22) confirma el principio de la competencia cantonal para designar a los órganos de decisión y definir el procedimiento de naturalización. Seguirá siendo admisible el voto popular bajo todas sus formas (escrutinio, voto a mano alzada o por papeleta secreta en asamblea comunal), pero sólo en los casos en que la solicitud de naturalización haya sido objeto de una decisión de denegación y siempre que el órgano responsable de la decisión pueda aportar una motivación suficiente y ajustada a derecho. Eso significa concretamente que se autoriza la naturalización por las urnas a través de un referéndum facultativo: llegado el caso, se enviará a los ciudadanos, junto con el material de voto, una decisión de denegación, provista del número de firmas necesario y de una motivación. No se permite, en cambio, someter las peticiones de naturalización a un referéndum obligatorio, ya que éste puede dar lugar a un rechazo de la petición sin que se formulen expresamente los motivos. En el proyecto de ley se especifica igualmente que los cantones han de velar por la protección de la intimidad de los candidatos a la naturalización, publicando exclusivamente las informaciones necesarias para determinar si el candidato reúne las condiciones de naturalización, por una parte, y teniendo en cuenta, por otra, al conjunto de destinatarios. Obliga a los cantones a autorizar una posibilidad de recurso ante un tribunal que resuelva en última instancia sobre las decisiones cantonales o municipales en materia de naturalización ordinaria. Una vez agotadas las vías de recurso cantonales, de conformidad con la Ley federal sobre el Tribunal Federal (LTF)⁸⁷, se podrá interponer ante el Tribunal Federal un recurso constitucional subsidiario⁸⁸; pero sólo podrá invocarse la violación de derechos constitucionales⁸⁹.

⁸⁷ RS 173.110.

⁸⁸ Art. 113 LTF.

⁸⁹ Art. 116 LTF.

72. Esa revisión podría servir de contraproyecto a la iniciativa popular de la Unión Democrática del Centro "En pro de unas naturalizaciones democráticas", presentada el 18 de noviembre de 2005 y que llegó a buen término el 9 de enero de 2006. El objetivo de esa iniciativa reside en conceder a los municipios la libertad de decidir el órgano competente para otorgar el derecho de ciudadanía. Partiendo del postulado de que la naturalización es un acto estrictamente político y no un acto individual y concreto de naturaleza administrativa, queda excluida cualquier posibilidad de recurso a nivel cantonal. En su mensaje a las Cámaras Federales de 25 de octubre de 2006, el Consejo Federal propuso someter esa iniciativa al pueblo y a los cantones, con la recomendación de que la rechazaran⁹⁰.

73. Tres cantones presentaron así mismo entre noviembre de 2003 y noviembre de 2004 sendas iniciativas cantonales al respecto. Tras comprobar que su objetivo era similar en gran medida al de la iniciativa mencionada *supra* (véase párr. 72), el Consejo de los Estados resolvió dar curso a la del cantón de Schwyz, cuyos objetivos no eran otros que los de impedir la naturalización por la vía judicial; garantizar la soberanía cantonal en materia de procedimiento; velar por la imparcialidad de esta última y su aplicación respetando la dignidad y los derechos en materia de protección de la personalidad de los candidatos. Se ha suspendido, en cambio, el examen de las iniciativas de los cantones de Lucerna y Argovia hasta que no se analice el proyecto de revisión de la Ley de nacionalidad.

2.7 Limitaciones al principio de igualdad por razón de idioma, opinión y religión

74. Las limitaciones de esta índole se examinan en los capítulos dedicados a los artículos 18, 19 y 27 respectivamente.

3. Artículo 3: Igualdad entre hombres y mujeres

3.1 Generalidades

75. La igualdad entre hombres y mujeres es objeto de una definición explícita en los párrafos 1 a 3 del artículo 8 de la Constitución Federal:

"Artículo 8 Igualdad

¹Todas las personas son iguales ante la ley.

²Nadie puede ser discriminado por razón de origen, raza, sexo, edad, idioma, posición social, forma de vida, creencias religiosas, ideológicas o políticas o por incapacidades físicas, mentales o psíquicas.

³Los hombres y las mujeres son iguales ante la ley. La legislación vela por la igualdad de derecho y de hecho, en particular en lo relativo a la familia, la formación y el trabajo. El hombre y la mujer tienen derecho a un salario igual por un trabajo equivalente."

76. En el tercer informe relativo a la aplicación de la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer figura un análisis del grado

⁹⁰ FF 2006 8481.

de efectividad de las medidas en favor de la igualdad, tomadas por el Consejo Federal. En enero de 2003 se presentaron en Nueva York los informes primero y segundo de Suiza⁹¹ al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. En sus observaciones finales, dicho Comité felicitó a Suiza por los progresos realizados y formuló recomendaciones para que este país pudiera mejorar la aplicación de la Convención⁹². Durante la Conferencia de Pekín + 10 (Nueva York, 2005), Suiza completó en su totalidad el cuestionario sobre la ejecución de la Plataforma de Acción de Pekín (1995), poniendo así de relieve los avances logrados en diez años en el ámbito de la igualdad entre mujeres y hombres⁹³.

77. A finales de 2002, el Consejo Federal aprobó un informe al Parlamento en el que se detalla la aplicación del plan de acción nacional por parte de las autoridades federales⁹⁴. En él cabe apreciar que se han hecho efectivas la mayoría de las medidas correspondientes a las autoridades federales y, en algunas ocasiones, con un alcance muy amplio en esferas como la formación y la economía. También se puede comprobar que el concepto de incorporación de una perspectiva de género (*gender mainstreaming*), que ocupa el primer lugar entre las prioridades del plan de acción, no goza aún de un reconocimiento muy amplio y que su práctica es muy variable.

3.2 Cuotas femeninas en la política, la formación y la vida activa

78. En la segunda frase del párrafo 3 del artículo 8 de la Constitución Federal se encomienda al legislador velar por la igualdad de derecho y de hecho, en particular en lo relativo a la familia, la formación y el empleo. Según la jurisprudencia del Tribunal Federal, son admisibles las medidas positivas previstas por el legislador para hacer realidad en la práctica la igualdad. Sin embargo, las propuestas de reglas de cuotas rígidas en política no han obtenido hasta ahora un apoyo mayoritario ni a nivel cantonal ni a nivel federal. Por otra parte, ya se aplica una normativa de cuotas flexibles en la que se otorga preferencia a los títulos y méritos de los candidatos y sólo se da prioridad a los del sexo infrarrepresentado si están igualmente capacitados, sobre todo en el sector de la formación y en el mundo del trabajo.

79. En una decisión de 1997⁹⁵, el Tribunal Federal constató que las reglas de cuotas rígidas destinadas a garantizar una representación paritaria de las mujeres en el poder legislativo, ejecutivo y judicial, independientemente de su cualificación, representan una infracción desproporcionada de la prohibición de discriminación entre los sexos, por lo que no son admisibles. Puntualizó que la fijación de cuotas políticas es contraria a los principios del sufragio universal, libre e igual. Sólo se admitiría si las restricciones formaran parte integrante del sistema de elección, lo que no es el caso de las cuotas basadas en el sexo. En otra decisión en

⁹¹ <http://www.equality-office.ch/f2/dokumente/cedaw.pdf>.

⁹² <http://www.equality-office.ch/f2/dokumente/CEDAW%20franz%20.pdf>.

⁹³ Véase en www.un.org/womenwatch/daw/Review/english/responses.htm.

⁹⁴ El informe se puede descargar en www.equality-office.ch/f/publikationsliste.htm.

⁹⁵ ATF 123 I 152 ss.

unificación de doctrina, que data de 1999⁹⁶, el Tribunal Federal resolvió que una normativa de cuotas flexible es constitucional. La norma en tela de juicio preveía garantizar al menos un tercio de los escaños al sexo menos representado, pero se trataba de una cuota que no debía alcanzarse inmediatamente y que no excluía de entrada, por tanto, la posibilidad de tener en cuenta las capacidades y las competencias profesionales de los candidatos presentados. El Tribunal Federal admitió la posibilidad de limitar, en las elecciones proporcionales, el principio de igualdad de ponderación de los votos y del valor contable de cada uno de ellos, incluso por razones que sólo guardan relación en un sentido lato con el sistema de elección (por ejemplo, para proteger a las minorías regionales o lingüísticas). Ahora bien, ese caso sólo se daría a condición de respetar el principio de proporcionalidad y siempre que así lo exigiera un interés público preponderante. Y además, la importancia de los derechos políticos en juego impone la necesidad de no reconocer esas restricciones más que con la mayor de las cautelas. Llegado el caso, la atribución de los mandatos bajo forma de cuotas en los escrutinios populares constituiría una limitación prohibida del derecho al voto, que debe ser libre e igual.

80. El Tribunal Federal ha declarado, en cambio, que las cuotas basadas en el sexo son admisibles para las autoridades no elegidas directamente por el pueblo, puesto que no ponen en tela de juicio la elección y la libertad de voto y que, en ese caso concreto, la reglamentación era lo suficientemente flexible como para ser considerada proporcional, habida cuenta de la infrarrepresentación comprobada del elemento femenino entre las autoridades cantonales. Estimó así mismo admisibles en principio las cuotas electorales (cuotas de designación) que persiguen el equilibrio entre la distribución de los sexos en las listas de candidatos.

81. La última decisión hasta la fecha del Tribunal Federal, pronunciada en 2005⁹⁷, hace referencia a un sistema de cuotas aplicado a las relaciones laborales, en este caso para nombrar suplentes en la Universidad de Friburgo. Según su jurisprudencia invariable para justificar restricciones a los derechos constitucionales (aquí se trata del derecho de un candidato masculino a beneficiarse de la igualdad de trato entre hombres y mujeres), el Tribunal Federal aprecia que las normas relativas a las cuotas basadas en el criterio del sexo son admisibles como medidas de promoción de la mujer, siempre que se sustenten sobre una base legal suficiente y se ajusten al principio de proporcionalidad. En concreto, deben servir para alcanzar la finalidad prevista, es decir, hacer efectivo el principio de igualdad (norma de adecuación o de aptitud), constituir el medio menos radical para lograr ese objetivo en relación con la situación de los hombres afectados en sus derechos fundamentales (norma de necesidad) y presentarse como una manera razonable de conseguir la meta prevista, habida cuenta de los intereses en juego (proporcionalidad en sentido estricto). En esas circunstancias también, una normativa de cuotas fijas en favor de las mujeres parece *difícilmente admisible, a tenor de la gravedad del perjuicio que ocasiona en lo tocante a la prohibición formal de discriminación por motivos de sexo*. En este caso, el Tribunal Federal explicó que la exclusión automática de las candidaturas masculinas era inadmisibile, al no existir una disposición legal que justificase semejante menoscabo de los derechos de los candidatos masculinos. Puso así mismo en tela de juicio la adecuación y la necesidad de la normativa de cuotas rígida establecida por la Universidad de

⁹⁶ ATF 125 I 21 ss.

⁹⁷ ATF 131 II 361 ss.

Friburgo para potenciar la igualdad, destacando que el punto más débil del sistema era el de la proporcionalidad en el sentido estricto del término.

82. Desde agosto de 2006, hay dos mujeres que forman de nuevo parte del Gobierno Federal suizo, integrado por siete miembros. El porcentaje de mujeres asciende al 25% en el Consejo Nacional y al 23,9% en el Consejo de los Estados.

3.3 Reglamentación importante relativa a las mujeres

83. El objetivo de la Ley federal de igualdad entre la mujer y el hombre (Ley de igualdad, Leg)⁹⁸ estriba en fomentar en la práctica la igualdad entre las mujeres y los hombres en el mundo del trabajo.

84. En ejecución de una moción parlamentaria, el Consejo Federal ordenó proceder, durante el periodo comprendido entre enero de 2004 y la primavera de 2005, a una evaluación a fondo de la eficacia de la Ley de igualdad. En el marco de esa evaluación, se han reseñado, recogido y evaluado sistemáticamente todas las decisiones pronunciadas en materia de igualdad por los tribunales competentes. Esa recopilación exhaustiva ha permitido obtener 269 decisiones válidas. La mayoría giraba en torno a cuestiones relacionadas con diferencias salariales (57%), seguidas de problemas de acoso sexual (21%), y de despidos discriminatorios (19%).

85. Además, se han examinado todos los asuntos planteados en las oficinas de conciliación de los cantones (355 procedimientos en total). Se trataba, sobre todo, de casos de discriminación salarial (37%), seguidos de casos de acoso sexual (26%).

86. El Consejo Federal presentó los resultados de esa evaluación y expuso su opinión en un informe de 15 de febrero de 2006⁹⁹. Así, llegó a la conclusión de que la Ley de igualdad ha tenido, sin lugar a dudas, efectos positivos desde su entrada en vigor hace diez años, pues pone a disposición de los afectados por una discriminación instrumentos que les permiten hacer valer sus derechos. Sin embargo, la Ley no puede por sí sola hacer realidad la igualdad en las relaciones laborales. Para ello hay que modificar las condiciones-marco a todos los niveles y convencer a las empresas de que deben asumir activamente su responsabilidad al respecto.

87. Partiendo de la base de ese informe de evaluación, el Consejo Federal ha otorgado diferentes mandatos a la Oficina Federal de Igualdad entre Mujeres y Hombres y a la Oficina Federal de Justicia¹⁰⁰, haciendo hincapié en la información y en proyectos de sensibilización con objetivos bien definidos. Se han previsto recomendaciones sobre la forma de elaborar estudios periciales en materia de igualdad salarial, con el propósito de racionalizar los procedimientos judiciales. En cuanto a las oficinas de conciliación, deben estar facultadas para solicitar la presentación de pruebas. Habrá que evaluar, además, la conveniencia de ofrecer alicientes (labels) a las empresas y la posibilidad de establecer un órgano de instrucción. Por lo que hace a la contratación pública, el Consejo Federal tiene previsto definir un procedimiento

⁹⁸ RS 151.1.

⁹⁹ FF 2006 3061 ss.

¹⁰⁰ FF 2006 3098.

en relación con el respeto de las normas jurídicas en materia de igualdad salarial. No es partidario, sin embargo, de ampliar la protección contra el despido, que no resolvería el problema causado por el miedo a perder el empleo.

88. La Constitución Federal prevé en el párrafo 3 del artículo 116 un seguro de maternidad:

"Artículo 116 Ayudas familiares y seguro de maternidad

¹La Confederación, en el cumplimiento de las atribuciones que le han sido encomendadas, tendrá en consideración las necesidades de la familia. Podrá apoyar las medidas destinadas a proteger la familia.

²Estará autorizada a elaborar la legislación sobre las ayudas familiares y gestionar una Caja Federal de Compensación en materia de asignaciones familiares.

³Instituirá un seguro de maternidad. Podrá igualmente someter a la obligación de cotizar a personas que no puedan beneficiarse de las prestaciones de este seguro.

⁴Podrá declarar la afiliación a una caja de compensación familiar y al seguro de maternidad obligatorio, en general o sólo para ciertos grupos de población y hacer depender sus prestaciones financieras de una participación equitativa de los cantones."

89. A raíz de la revisión de la Ley federal de prestaciones por lucro cesante en caso de servicio y de maternidad (véase párr. 11), todas las mujeres de Suiza que ejercen una actividad lucrativa tienen derecho, durante las 14 semanas (98 días) posteriores al nacimiento de un hijo, a una asignación igual al 80% de su sueldo anterior, por un importe máximo de 172 francos al día. Las campesinas y las mujeres que trabajan en la empresa de su marido reciben igualmente una asignación por lucro cesante, siempre que dispongan de ingresos propios. La reglamentación federal representa una norma mínima. Se pueden prever siempre disposiciones más favorables (asignaciones más elevadas, periodo de disfrute más prolongado) mediante un contrato individual de trabajo, un convenio laboral colectivo u otras disposiciones de derecho público, como por ejemplo, el seguro de maternidad cantonal. Las administraciones públicas, a menudo más generosas, han mantenido las metas conquistadas. En el caso del sector privado, se han conservado, por lo general, las prestaciones suplementarias ofrecidas por los empleadores.

90. Según un estudio comparativo de la OCDE sobre el tema de la conciliación de la vida laboral y familiar, realizado en 2004¹⁰¹, se impone tomar medidas en la esfera de las plazas de acogida extrafamiliar, a fin de mejorar el acceso a centros de día e intensificar la participación (a tiempo completo) de las mujeres en el mundo del trabajo.

91. A nivel federal, se ha implantado un sistema de ayuda financiera. Se trata de un programa de incentivos de ocho años de duración, destinado a fomentar la creación de plazas de acogida para los niños, permitiendo así a los padres conciliar mejor familia y trabajo o formación. El Parlamento ha concedido un crédito de 320 millones de francos para toda la duración del programa (véase párr. 293).

¹⁰¹ "Bébés et employeurs – comment réconcilier travail et vie de famille (vol. 3), Nouvelle-Zélande, Portugal et Suisse", Éditions OCDE.

92. Desde el año 2001, casi todos los cantones han adoptado medidas en materia de protección de las víctimas de la violencia en el hogar o están a punto de hacerlo. En función de lo anterior, se han revisado las leyes relativas a la policía, se han adaptado los códigos de procedimiento penal y se han elaborado leyes específicas para la protección de las víctimas. Las medidas que se prevén con más frecuencia son la expulsión inmediata de la persona que haya cometido actos de violencia, la prohibición de regresar a su domicilio y, a veces también, la obligación de acudir a sesiones de asesoramiento. Algunos cantones prohíben, además, los contactos con la víctima y, en ciertos casos, ordenan una custodia prolongada. Las medidas cantonales para proteger a corto plazo a las víctimas constituyen un complemento necesario de la revisión prevista a nivel federal de las disposiciones de protección de la personalidad, de conformidad con el Código Civil, con objeto de garantizar una protección más amplia (párr. 93 *infra*).

93. Se han aportado precisiones a las normas en materia de protección de la personalidad, con arreglo a lo establecido en el Código Civil, en el sentido de que la víctima de actos violentos, amenazas o acoso tiene derecho a solicitar al juez que prohíba al autor de los actos de violencia acercarse a ella, frecuentar ciertos lugares o entrar en contacto con ella. El nuevo artículo 28b del Código Civil (CC) (véase párr. 11) dispone lo siguiente:

"Artículo 28b Violencia, amenazas o acoso

¹En caso de violencia, amenazas o acoso, el demandante puede solicitar al juez que prohíba al autor del delito, en especial:

1. aproximarse o acceder a un perímetro determinado alrededor de su vivienda,
2. frecuentar ciertos lugares, en especial, calles, plazas o barrios;
3. entrar en contacto con él, entre otros medios, por teléfono, por escrito o por vía electrónica, u originarle cualquier tipo de trastorno.

²Además, si el demandante reside en la misma vivienda que el autor del delito, puede solicitar al juez que lo expulse por un período determinado. Cabe prorrogar una vez ese plazo por motivos justificados.

³Siempre que la decisión parezca equitativa a la luz de las circunstancias, el juez puede:

1. obligar al demandante a abonar al autor del delito una indemnización apropiada por el uso exclusivo de la vivienda;
2. con el acuerdo del arrendador, atribuir exclusivamente al demandante los derechos y obligaciones derivados del contrato de arrendamiento.

⁴Los cantones designarán un servicio que puede pronunciar la expulsión inmediata de la vivienda común en caso de crisis y determinarán el procedimiento."

94. Esas medidas no se limitan a las víctimas de la violencia en el hogar, sino que permiten así mismo asegurar la protección de las víctimas de acoso (*stalking*). Por otra parte, si el autor del delito comparte vivienda con la víctima, el juez podrá ordenar su expulsión por un periodo

determinado. Los cantones deben designar un servicio que pueda intervenir en caso de crisis. Como se mencionó *supra*, la gran mayoría de ellos ya lo ha hecho.

95. Desde el 1º de abril de 2004, las lesiones corporales simples, las coacciones sexuales o las violaciones cometidas por el esposo o pareja se persiguen de oficio y no requieren denuncia previa, por considerarse delitos tipificados (arts. 123, 189 y 190 del CP; véase párr. 11)¹⁰².

96. Las personas que, a causa de un delito, hayan sufrido una agresión directa contra su integridad física, psíquica o sexual, pueden beneficiarse de las prestaciones y de la ayuda prevista por la Ley federal de ayuda a las víctimas de delitos (véase párr. 19), independientemente de que se haya identificado o no al autor o de que éste sea o no culpable. La ley consta de tres partes: el asesoramiento, la protección de la víctima y sus derechos en el procedimiento penal, la indemnización y la reparación moral. Los cantones deben poner a disposición de las víctimas centros de consulta, que se encargarán de ofrecerles asistencia médica, psicológica, social, material y jurídica. Las prestaciones facilitadas por esos centros son gratuitas. Las autoridades deben proteger la personalidad de la víctima en todas las fases del procedimiento penal: en el caso de agresiones contra la integridad sexual, no puede ordenarse un careo, a menos que el derecho del acusado a ser oído lo exija de manera imperiosa y que el juicio se celebre a puerta cerrada a petición de la víctima. Además, todas las víctimas de un delito cometido en Suiza tienen derecho a una indemnización o a una reparación moral del Estado si reúnen las condiciones establecidas por la ley.

3.4 Explotación de la mujer

97. Véase párr. 149 ss.

3.5 Autoridades

98. Durante estos últimos años, la Oficina Federal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (BFEG) ha abordado prioritariamente los temas siguientes: igualdad de derechos, igualdad de oportunidades en la vida profesional, igualdad de remuneración salarial, colaboración internacional y lucha contra la violencia contra la mujer. La BFEG asesora igualmente a las autoridades, empresas, organizaciones y particulares y tiene asignadas las competencias en materia de igualdad en el seno de la administración federal. Además de sus publicaciones destinadas a un público especializado, las actividades ordinarias y un centro de documentación sirven para informar y sensibilizar a un público muy amplio. Por último, la Oficina apoya proyectos y servicios de consulta que contribuyan a hacer efectiva la igualdad entre mujeres y hombres.

99. El mandato de la Comisión Federal de Asuntos Femeninos consiste en asesorar al Consejo Federal en materia de igualdad. Debe pronunciarse periódicamente sobre cuestiones de actualidad y participa en los procedimientos de consulta acerca de los proyectos de ley de la Confederación al respecto. Elabora modelos y recomendaciones sobre temas relacionados con la igualdad y desempeña funciones de relaciones públicas.

¹⁰² RO 2004 1403 ss.

100. Varias dependencias de la administración federal disponen hoy de personal e incluso de servicios especializados en cuestiones de igualdad, encargados en la mayoría de los casos de promover la igualdad de oportunidades en la gestión del personal. Sin embargo, según el último informe de evaluación de la Oficina Federal de Personal (OFPER), cerca del 60% de los responsables del personal interrogados confirman que, durante los cuatro años anteriores, su oficina no se había propuesto concretamente aumentar en un porcentaje definido la proporción de mujeres que ocupaban puestos directivos. Sólo la cuarta parte de las oficinas ha concedido al sexo infrarrepresentado la prioridad prevista en la normativa vigente. El 57% de las direcciones generales ha convertido la materialización de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en una actividad transversal importante en su organización. Pero únicamente el 34% de los servicios ha adoptado un repertorio apropiado de medidas y apenas la mitad de ellos se ha fijado objetivos anuales concretos para promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Sólo la mitad, así mismo, de las Delegadas y Delegados para la Igualdad de Oportunidades dispone de los recursos y las competencias financieras necesarias o de un mandato específico. Por último, la contribución personal a la promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres no entra más que rara vez en la definición de los objetivos de los responsables jerárquicos, por lo que se evalúa en muy contadas ocasiones. En el 86% de las oficinas, eso no ocurre nunca o sólo de forma aislada.

101. La mayoría de los cantones y ciertas ciudades han dotado a sus gobiernos de servicios de igualdad, que se encargan de examinar sobre todo las cuestiones relativas a la formación, la vida profesional y el mercado laboral, la conciliación del trabajo y de la familia, la violencia contra la mujer y la integración de las inmigrantes. Los servicios de igualdad de la Confederación, los cantones y las comunas se han reagrupado en el seno de la Conferencia suiza de Delegados para la Igualdad. Esa Conferencia, que cuenta hoy con 24 miembros, apoya, coordina, concibe y realiza actividades de trascendencia nacional o regional.

102. Durante estos últimos años, se han tomado medidas en muchos aspectos de la vida, con miras a potenciar la lucha por la igualdad, contra las discriminaciones y por la promoción de la mujer. Entre la panoplia de instrumentos utilizados figuran las reformas legales ya mencionadas (revisiones en la esfera de la violencia en el hogar, la interrupción del embarazo o la indemnidad por lucro cesante en caso de maternidad), los programas de igualdad propiamente dicha, que combinan diversas actividades en una política de objetivos bien definidos (formación profesional, política de personal de la administración federal, etc.), la financiación de proyectos en materia de igualdad de instituciones estatales o privadas (p. ej. ayudas financieras de la Confederación en el contexto de la Ley de igualdad; incentivos financieros para la creación de plazas de acogida destinadas a niños al margen de la estructura familiar, véase párr. 91), sin olvidar las iniciativas sistemáticas en el ámbito de las relaciones públicas contra los estereotipos (p. ej. las campañas "*Fairplay-at-home*" y "*Fairplay-at-work*" de la BFEG).

4. Artículo 4: Suspensión de los derechos reconocidos en caso de emergencia

103. La Constitución Federal contiene diferentes disposiciones que permiten, en determinadas circunstancias, tomar medidas excepcionales:

- El artículo 165 de la Constitución prevé un procedimiento legislativo acelerado para el derecho de emergencia (legislación en caso de urgencia)¹⁰³;
- Los artículos 173, 184 y 185 de la Constitución permiten tomar medidas basadas en dicho instrumento en situaciones excepcionales¹⁰⁴. Esas medidas deben respetar los derechos garantizados por la Constitución Federal.

104. La Constitución Federal no contiene, en cambio, ninguna disposición expresa que se refiera al "derecho de necesidad" extraconstitucional, que podría aplicarse en situaciones excepcionales de crisis grave (p. ej. guerra, catástrofe natural de grandes dimensiones, etc.) que impidan el funcionamiento normal de las instituciones. En efecto, las disposiciones constitucionales mencionadas *supra* se aplican por supuesto en caso de emergencia, pero no permiten derogar las disposiciones de la Constitución.

105. Por otra parte, se admite que el derecho de necesidad puede invocarse cuando la existencia misma del Estado se encuentra amenazada y cuando los procedimientos constitucionales (inclusive los descritos *supra*) ya no permiten conjurar el peligro. La doctrina reconoce ampliamente que, en tales casos, los más altos órganos políticos del Estado tienen a la vez el poder y el deber de adoptar las medidas imprescindibles, pues la existencia del Estado no puede ser sacrificada, en tal circunstancia, por respeto a la Constitución. En presencia de esas situaciones que ponen en peligro la existencia de los ciudadanos y del Estado, se admite que las autoridades competentes tienen poder para adoptar todas las medidas indispensables con el fin de salvaguardar la existencia y la independencia del país. Esta competencia incumbe en primer término a la Asamblea Federal. Cuando la Asamblea Federal instaura el derecho de necesidad, los derechos populares (referéndum) quedan suspendidos. Dicha competencia corresponde en segundo lugar al Consejo Federal. Es igualmente previsible que el Parlamento delegue su poder en el Consejo Federal. Una delegación de poderes de esa naturaleza se produjo dos veces en la historia del país, en los períodos correspondientes a las dos guerras mundiales de 1914-1918 y 1939-1945.

106. El derecho de necesidad, tal como se describe en el párr. 105, obedece a los principios rectores siguientes:

- Su instauración presupone un auténtico estado de necesidad, lo que puede ser expresado jurídicamente por el principio de proporcionalidad; de aquí se desprende, en particular, que las medidas no exigidas por el estado de necesidad deben ser adoptadas según el procedimiento constitucional ordinario;

¹⁰³ RO 2000 2991. Así, por ejemplo, la Ley de emergencia, de 15 de diciembre de 2000, por la que se establecen nuevas medidas urgentes en la esfera del derecho de timbre en materia de negociación ha sido adoptada con arreglo a ese procedimiento. Los procedimientos denominados de urgencia no afectan más que a los actos de alcance general y no a decisiones concretas en casos particulares.

¹⁰⁴ Ejemplo: la ordenanza del Consejo Federal de 7 de noviembre de 2001, que declara ilegal al grupo "Al-Qaida" (RS 122).

- El ejercicio de la competencia en materia de derecho de necesidad ha de ser sometido al control político de la Asamblea Federal, que debe poder decidir periódicamente el mantenimiento de las decisiones adoptadas. En todo caso así se procedió con ocasión de las dos guerras mundiales. Solamente en el caso de que incluso una parte del Parlamento no pudiera reunirse con esa finalidad, sería necesario renunciar a ese control.

107. El 16 de junio de 2003, el Consejo Federal derogó 23 disposiciones en el ámbito del derecho de necesidad, disposiciones que carecían ya de objeto y que se remontaban a menudo al período 1950-1985 y habían sido, en su mayoría, o bien aprobadas a título provisional, o bien simplemente sometidas para información al Consejo Federal, habida cuenta de los acontecimientos excepcionales de la época.

108. Los derechos mencionados en el párrafo 2 del artículo 4 del Pacto (al igual que los mencionados en el párrafo 2 del artículo 15 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales), no están sujetos, en Suiza, a ninguna merma de su contenido esencial, incluso en caso de peligro excepcional que amenace la existencia de la nación. La promulgación de un derecho de necesidad extraconstitucional (véase párr. 104) respetaría en todos los casos esos derechos. Entre las disposiciones derogadas el 16 de junio de 2003 (véase párr. 107), ninguna violaba, por lo demás, el párrafo 2 del artículo 4 del Pacto.

109. Tratándose en particular del derecho a la vida (art. 6 del Pacto), cabe señalar que el legislador suizo ha abolido por completo la pena de muerte, que todavía tenía validez en el Código Penal Militar en el caso de los delitos más graves cometidos en tiempo de guerra. Suiza ha ratificado el segundo Protocolo Facultativo del presente Pacto, comprometiéndose de ese modo en el plano internacional a no volver a reintroducir la pena de muerte (véase así mismo el párr. 5 *supra*, relativo al Protocolo n° 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos).

5. Artículo 5: Prohibición del abuso de derecho; reserva del derecho más favorable

110. La información facilitada en el párrafo 80 del segundo informe sigue siendo pertinente.

6. Artículo 6: Derecho a la vida

6.1 Principio

111. El derecho a la vida y la prohibición de la pena de muerte han sido incluidos explícitamente en el párr. 1 del artículo 10 de la Constitución Federal:

"Toda persona tiene derecho a la vida. La pena de muerte está prohibida."

6.2 Derecho al auxilio en situación de desamparo

112. El derecho a la vida mencionado en el párrafo 81 del segundo informe es objeto de una disposición explícita, recogida en el artículo 12 de la Constitución Federal:

"Artículo 12 Derecho al auxilio en situación de desamparo

Aquél que se encuentre en una situación de desamparo y no pueda asumir su manutención tiene derecho a ser auxiliado y asistido y a recibir los medios indispensables para llevar una existencia digna de su condición humana."

113. Desde el 1º de abril de 2004, las personas afectadas por una decisión de no admisión a trámite en vigor ya no tienen derecho a las prestaciones de asistencia (a excepción de la ayuda de urgencia, véase párr. 114). La revisión parcial de la Ley de asilo, aprobada el 16 de diciembre de 2005 (véase párr. 11), prevé hacer extensiva esa medida al conjunto de las decisiones materiales negativas adoptadas en materia de asilo.

114. En marzo de 2005, el Tribunal Federal examinó a fondo el artículo 12 de la Constitución Federal¹⁰⁵. El objeto de la decisión residía en determinar si se ajustaba a lo dispuesto en la Constitución el hecho de privar de la ayuda de urgencia mínima a los solicitantes afectados por una decisión de no admisión a trámite que no cumplen con su deber de colaborar en la ejecución de su devolución. El Tribunal Federal llegó a la conclusión de que el auxilio abarca todos los medios indispensables en una situación de desamparo, en el sentido de una ayuda destinada a superar una coyuntura difícil, como alimentos, ropa, vivienda y atención médica básica. El derecho constitucional garantiza a la persona los medios indispensables para llevar una existencia digna de su condición humana y le evita caer en el destino miserable de los mendigos. Además, el derecho a la ayuda de urgencia está estrechamente vinculado a la protección de la dignidad humana, en el sentido del artículo 7 de la Constitución y recae, como derecho humano que es, en cualquier persona física necesitada, sea cual fuere su nacionalidad e independientemente de su situación en lo tocante a la policía de extranjería. Las personas que residen ilegalmente en Suiza pueden también hacer valer el artículo 12 de la Constitución. Así, no puede denegarse en ningún caso la ayuda mínima de supervivencia imprescindible para llevar una existencia compatible con la dignidad humana y en especial, la denegación de la ayuda de urgencia no debería utilizarse como medio coactivo para alcanzar los objetivos de la legislación de extranjería.

115. Los cantones son libres de decidir de qué manera van a proporcionar los "medios indispensables para llevar una existencia digna de su condición humana". La Conferencia de Directores Cantonales de Asuntos Sociales ha formulado una serie de recomendaciones al respecto, a fin de garantizar que las prestaciones se concedan en toda Suiza con arreglo a criterios uniformes¹⁰⁶.

6.3 Asistencia al suicidio

116. La asistencia al suicidio no está castigada en Suiza, a condición de que la persona que la preste no esté movida por intereses egoístas. Esa sería la interpretación *a contrario* del artículo 115 del Código Penal:

¹⁰⁵ ATF 131 I 166 ss.

¹⁰⁶ www.sodk-cdas-cdos.ch.

"Artículo 115 Incitación y asistencia al suicidio

Todo aquél que, impulsado por un móvil egoísta, haya incitado a una persona a cometer suicidio, o le haya prestado asistencia con tal fin, será condenado, si el suicidio se ha consumado o intentado, a una pena de privación de libertad de cinco años como máximo o al pago de una multa."

117. Esta reglamentación liberal ha favorecido la eclosión de organizaciones de asistencia al suicidio. En mayo de 2006, el Consejo Federal tomó nota del informe de la administración titulado "Assistance au décès et médecine palliative: la Confédération doit-elle légiférer?"¹⁰⁷ (Asistencia para morir y medicina paliativa: ¿la Confederación debe legislar?).

118. A continuación figuran las conclusiones de ese informe:

- El Código Penal (CP) no regula expresamente la eutanasia pasiva (renunciar a la aplicación de medidas de soporte vital o interrumpir tales medidas) ni la eutanasia activa indirecta (administración de sustancias para aliviar el sufrimiento, pero con el efecto secundario de acortar la vida). La prohibición absoluta del homicidio establecida en el CP ofrece una delimitación muy clara entre lo que corresponde a un acto punible, por una parte, y lo que supone un comportamiento no punible, por otra, delimitación fácil de comprender tanto por los médicos como por las autoridades penales.
- Es cierto que el legislador podría precisar, en el CP o en cualquier otra ley, las condiciones en las que no resultan punibles esas dos formas de eutanasia. No obstante, una reglamentación jurídica de alcance general no permitiría justamente abarcar todos los aspectos delicados que se plantean en cada caso concreto. Por ello, no tendría ninguna utilidad práctica. El código deontológico -sobre todo las directrices de la Academia de Ciencias Médicas de Suiza- constituye, por el contrario, un instrumento más adecuado, apto para garantizar una reglamentación detallada de situaciones tan complejas como variadas.

119. El Consejo Federal recomendó, por consiguiente, al Parlamento que se abstuviera de emprender una revisión de las disposiciones pertinentes del Código Penal. La medicina y los cuidados paliativos (que engloban todas las formas de apoyo a las personas que padecen una enfermedad evolutiva irreversible) contribuyen a reducir el número de personas que desean recurrir al suicidio asistido o a la eutanasia activa, permitiendo que los afectados no sólo puedan vivir la última fase de su existencia sino también morir sin renunciar a su dignidad. Sobre los cantones recae fundamentalmente la tarea de velar por ampliar la oferta de cuidados paliativos y mejorar las prestaciones en materia de información y de asesoramiento destinados a las personas que sufren una enfermedad incurable y a sus allegados.

¹⁰⁷ www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/gesellschaft/gesetzgebung/sterbehilfe.Par.0017.File.tmp/20060531_ber-sterbehilfe-f.pdf.

6.4 Jurisprudencia

120. Fue la detención de un toxicómano por dos funcionarios de la policía del cantón de Tesino la que motivó la decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 7 de febrero de 2006 en el asunto *Scavuzzo-Hager y otros contra Suiza*. El detenido perdió el conocimiento durante la intervención y falleció tres días más tarde en el hospital. Los dos policías que practicaron la detención se encargaron personalmente de la investigación penal sobre esa muerte sospechosa, y nunca fueron interrogados por un órgano jurisdiccional penal. Posteriormente se suspendieron las actuaciones penales incoadas contra ellos. Además, nunca se determinaron con suficiente claridad las circunstancias exactas de la intervención y los órganos jurisdiccionales penales no llegaron a averiguar si los funcionarios de policía habrían debido darse cuenta de la vulnerabilidad del fallecido. En su decisión, el Tribunal llega a la conclusión de que las circunstancias de la muerte no han sido objeto de una investigación efectiva, lo que constituye, desde el punto de vista del procedimiento, una violación de lo dispuesto en el artículo 2 del Convenio (derecho a la vida). Merece la pena recordar aquí que el Tribunal Federal emitió un fallo comparable el 6 de octubre de 2005¹⁰⁸ (véase párr. 134).

7. Artículo 7: Prohibición de la tortura

7.1 Principio

121. La prohibición de la tortura figura ya expresamente en el párrafo 3 del artículo 10 de la Constitución Federal:

"La tortura y cualquier otro tipo de trato o castigo cruel, inhumano o degradante están prohibidos."

7.2 Cuarto informe periódico de Suiza al Comité contra la Tortura

122. Los días 6 y 9 de mayo de 2005, el Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura examinó el cuarto informe periódico de Suiza¹⁰⁹. En el marco de sus conclusiones y recomendaciones¹¹⁰, se congratuló especialmente del nuevo proyecto de procedimiento penal federal unificado, la prohibición de la detención en régimen de incomunicación, la elaboración de "directrices relativas a las deportaciones forzosas por avión", así como la firma del Protocolo Facultativo de la Convención y la ratificación del Estatuto de Roma el 12 de octubre de 2001.

7.3 Comunicaciones al Comité contra la Tortura

123. En marzo de 2007, el Comité había recibido 60 comunicaciones dirigidas contra Suiza. De esas comunicaciones, 7 fueron declaradas inadmisibles, 15 fueron desestimadas y quedan 6 pendientes. En 5 de las 32 comunicaciones en que se ha resuelto en cuanto al fondo, el Comité

¹⁰⁸ ATF 131 I 455.

¹⁰⁹ CAT/C/55/Add.9.

¹¹⁰ CAT/C/CR/34/CHE.

contra la Tortura determinó que la ejecución de las decisiones de expulsar a los solicitantes de asilo violaría el artículo 3 de la Convención.

7.4 Tercera y cuarta visitas del Comité para la Prevención de la Tortura a Suiza

124. El Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y los Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes (CPT) efectuó su tercera visita periódica a Suiza del 5 al 15 de febrero de 2001. Durante diez días, la delegación visitó en los cantones de Basilea, Berna, Friburgo, Saint-Gall, Turgovia y Zurich establecimientos y correccionales penitenciarios, locales de la policía, una clínica psiquiátrica, un puesto de policía de fronteras, así como un centro de detención para personas que van a ser expulsadas del país. El Comité se mostró especialmente interesado por el procedimiento en materia de expulsión y los medios coercitivos utilizados en las operaciones de deportación de extranjeros. El Comité declaró que no había observado, durante su visita, ningún indicio que hiciera pensar en la aplicación de torturas. Durante su visita, el Comité comprobó que las recomendaciones formuladas durante su anterior visita habían dado lugar a un nuevo sistema de transporte de detenidos, en uso en toda Suiza desde el 1º de enero de 2001, denominado "*Train Street*". Tal como en 1996, el Comité presentó al Consejo Federal un informe centrado esencialmente en la situación que encontró en los establecimientos visitados.

125. En la cuarta ocasión en que el Comité estuvo en Suiza, del 20 al 24 de octubre de 2003, visitó la sección de la cárcel del aeropuerto de Zurich Kloten que alberga a las personas en espera de expulsión (prisión n° 2) al igual que la zona de tránsito del aeropuerto internacional de Zurich. En cuanto finalizó su visita, la delegación declaró a representantes de la Confederación y del cantón de Zurich que no había detectado ningún indicio que le permitiera sospechar que se aplicaran torturas o malos tratos graves. En el informe que dirigió al Consejo Federal, en marzo de 2004, el Comité se expresó de manera detallada sobre la situación reinante en la prisión n° 2 y en la zona de tránsito del aeropuerto de Zurich y emitió una serie de recomendaciones, comentarios y solicitudes de información dirigidos a las autoridades suizas.

126. En sus informes de 27 de febrero de 2002 y de 27 de octubre de 2004, el Consejo Federal expuso, por una parte, las medidas tomadas para hacer efectivas las recomendaciones del Comité y, por otra, presentó al Comité las respuestas a sus comentarios o peticiones de información¹¹¹.

7.5 Detención en régimen de incomunicación

127. En la tercera parte del presente informe (Respuestas a los motivos de preocupación detectados por el Comité en sus observaciones finales de 12 de noviembre de 2001) figuran las novedades relativas a la detención en régimen de incomunicación.

7.6 Experimentos médicos

128. La legislación actual en lo tocante a la investigación sobre la salud de los seres humanos está plagada de lagunas. La Confederación está a la espera de ser dotada de mayores

¹¹¹ El informe del CPT y el del Consejo Federal se han publicado en el sitio web de la Oficina Federal de Justicia (OFJ), en: www.bj.admin.ch/etc/medialib/data/staat_buerger/menschenrechte.Par.0032.File.tmp/ber-cpt-besuch03.pdf.

competencias en la esfera de la salud para poder reglamentar las investigaciones sobre seres humanos. En ese sentido, el Consejo Federal sometió a consulta, en enero de 2006, la disposición constitucional siguiente:

"Artículo 118a Investigaciones sobre el ser humano

¹La Confederación legisla acerca de la investigación sobre los seres humanos en el ámbito de la salud. Y para ello, vela por garantizar la protección de la dignidad humana y de la personalidad, teniendo en cuenta la libertad de investigación.

²La Confederación respeta los principios siguientes:

- a) la investigación sobre el ser humano sólo puede realizarse si:
 - 1. se ha firmado un consentimiento informado o si la ley permite excepcionalmente renunciar a él;
 - 2. un informe de expertos independientes ha determinado que la protección de la persona de que se trate está garantizada;
- b) la investigación sólo puede realizarse con personas sin capacidad de discernimiento si se cumplen los requisitos más estrictos que su protección exige. En especial, los riesgos y los inconvenientes que pueda sufrir la persona incapaz de discernimiento deben ser mínimos cuando los resultados previstos no supongan una mejoría para su salud;
- c) nadie puede ser obligado a participar en un proyecto de investigación. Se exceptúan los proyectos de investigación que afectan a una persona incapaz de discernimiento cuando los resultados previstos permiten suponer una mejoría de su salud;
- d) el cuerpo humano y las partes de éste no pueden ser objeto de cesión ni de adquisición mediante remuneración a efectos de investigación.

³En el desempeño de sus tareas, la Confederación vela por fomentar la calidad y la transparencia de la investigación sobre el ser humano."

129. El objetivo primordial de este proyecto consiste en proteger la dignidad y la personalidad de los seres humanos en la esfera de la investigación. Se inspira en una interpretación lata de la "investigación sobre el ser humano". Ese concepto engloba no sólo la investigación acerca de las personas, sino también la investigación relativa al material biológico de origen humano, datos personales de personas fallecidas e incluso de embriones o fetos humanos. El proyecto de ley federal de investigación sobre el ser humano hace efectiva la disposición constitucional mencionada. Sólo se autoriza la investigación sobre el ser humano – ya se trate de seres vivos o fallecidos, de material biológico de origen humano o de datos personales – si se ha otorgado un consentimiento informado. La investigación sobre temas especialmente delicados (personas incapaces de discernimiento o capaces de discernimiento, pero menores o bajo tutela, personas en situación de emergencia o privadas de libertad o mujeres embarazadas) se permite únicamente si no pueden obtenerse resultados equivalentes sin su participación. Se prohíbe, por último,

ceder o adquirir mediante remuneración partes del cuerpo humano o cadáveres con fines de investigación.

130. El proyecto de artículo constitucional es compatible a la vez con el Convenio Europeo de Derechos Humanos y con el Pacto de Derechos Civiles y Políticos¹¹². El apartado c) del artículo 2 regula la admisibilidad de los experimentos forzosos. Sin embargo, los participantes en la consulta han criticado la posibilidad de efectuar investigaciones sobre personas incapaces de discernimiento, incluso contra su voluntad, aunque los resultados previstos permitan suponer un beneficio directo para su salud. Por ello, el 29 de enero de 2007, al tomar nota del informe de consulta, el Consejo Federal decidió volver a examinar los términos de la prohibición de efectuar investigaciones en contra de la voluntad de las personas afectadas y adaptarlos al Convenio del Consejo de Europa sobre los Derechos Humanos y la Biomedicina¹¹³. Salvo por una excepción, el proyecto de artículo constitucional satisface las exigencias de ese Convenio. En sus artículos 16 y 17, ese instrumento somete la investigación sobre el ser humano a un conjunto de condiciones, que, en algunos casos, tienen un carácter específico. El proyecto actual recoge las condiciones que son fundamentales, como el consentimiento informado de los sujetos sometidos a investigación y el estudio independiente de esos proyectos y extiende su campo de aplicación a la investigación sobre el ser humano en el sentido más amplio de la palabra (apartado a)). En el apartado b), impone, además, a la investigación sobre personas incapaces de discernimiento, requisitos suplementarios y establece la condición principal, a saber, que los riesgos y los inconvenientes para las personas afectadas deben ser mínimos cuando los resultados previstos de ese proyecto de investigación no permitan suponer una mejoría para su salud. En cambio, la definición de las modalidades de investigación sobre las personas, como la exigencia de un equilibrio entre los beneficios y los riesgos, queda encomendada a la responsabilidad del legislador. Por analogía con el artículo 21 del Convenio mencionado *supra*, el apartado d) prohíbe la comercialización del cuerpo humano o de sus partes. Según el párrafo 1 del artículo 17 del Convenio, sólo podrá hacerse un experimento con una persona que no tenga capacidad para otorgar su consentimiento (es decir, en el derecho suizo, las personas incapaces de discernimiento) si la persona de que se trata, entre otras condiciones, no expresa su rechazo al mismo

131. En cuanto a los experimentos médicos descritos en el párrafo 96 del informe inicial, conviene señalar que, con motivo de su 627ª reunión, los delegados de los Ministros del Consejo de Europa aprobaron la Recomendación N° R (98) 7 relativa a los aspectos éticos y de organización de la atención sanitaria en el medio penitenciario. Esa Recomendación se aplicará en Suiza.

132. Suiza respaldó la adopción, durante el LIX período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de una declaración sobre la clonación de seres humanos en la que se invita

¹¹² Véase el comentario del anteproyecto de artículo constitucional relativo a la investigación sobre el ser humano, p. 28.

¹¹³ Convenio para la protección de los derechos humanos y la dignidad del ser humano con respecto a las aplicaciones de la biología y la medicina: Convenio Europeo sobre los Derechos Humanos y la Biomedicina STE 164.

a los Estados Miembros a prohibir todas las formas de clonación humana en la medida en que sean incompatibles con la garantía de la dignidad humana y la protección de la vida humana¹¹⁴.

133. El Parlamento está examinando actualmente el Convenio del Consejo de Europa sobre los Derechos Humanos y la Biomedicina con miras a su ratificación por Suiza.

7.7 Jurisprudencia

134. En una decisión de 6 de octubre de 2005¹¹⁵, el Tribunal Federal consideró que todo aquél que alegue de manera justificada haber sido tratado de forma degradante por un funcionario de policía, tiene derecho a que se abra una investigación oficial efectiva y a fondo. La negativa a hacerlo constituye una violación de la prohibición de la tortura.

7.8 Principio de no devolución en materia de derecho de asilo

135. La Ley federal de asilo de 26 de junio de 1998 (Lasi), que entró en vigor el 1º de octubre de 1999, contiene varias medidas para luchar contra los abusos en materia de asilo (véase párr. 11). Introduce, en particular, un nuevo motivo de no admisión a trámite, cuando el solicitante de asilo no haga entrega de sus documentos de identidad en un plazo de 48 horas¹¹⁶. El alcance de ese artículo se limita a los casos manifiestamente abusivos. La interpretación que de él hacen, tanto la Oficina Federal de Migraciones como la antigua Comisión suiza de recursos en materia de asilo (CRA; en la actualidad, Tribunal Administrativo Federal [TAF]) es efectivamente restrictiva. La autoridad encargada de los recursos ha considerado así que el concepto de "persecución" debía entenderse no sólo en el sentido de "perjuicios graves", sino que también englobaba, de hecho, todos los demás obstáculos que dificultan la ejecución de la devolución, bien porque esta última no sea lícita, o no exigible razonablemente o simplemente imposible. No obstante, desde el año 2003, la autoridad encargada de los recursos ha restringido su interpretación del concepto de "persecución" y ha decidido que abarcaba los obstáculos a la ejecución de la devolución, siempre que se trate de perjuicios imputables a la persona, con exclusión de todos los demás¹¹⁷. Además, la Comisión estimó que no debían incrementarse los requisitos de la prueba exigidos por las autoridades competentes. Cuando los indicios de persecución no parecen, *prima facie*, desprovistos de credibilidad, es menester examinar en cuanto al fondo la condición de refugiado¹¹⁸. También ha entrado en vigor la disposición sobre protección provisional, descrita en el segundo informe (párr. 93), pero no ha resultado necesario ponerla en práctica.

136. Por otra parte, desde el 1º de abril de 2004 (revisión de la Ley de asilo (Lasi), véase párr. 11), el plazo para recurrir contra una decisión de no admisión a trámite vuelve a ser de

¹¹⁴ A/RES/59/280.

¹¹⁵ ATF 131 I 455 ss.

¹¹⁶ Apartado a) del párrafo 2 del artículo 32 de la LAsi.

¹¹⁷ JICRA 2003 n° 18.

¹¹⁸ JICRA 1999 n° 17.

cinco días hábiles y el recurso suele tener, por regla general, efecto suspensivo, lo que permite garantizar al máximo los derechos de los solicitantes de asilo que han sido objeto de una decisión de no admisión a trámite y de expulsión.

137. Las estadísticas en materia de asilo muestran una caída neta del número de solicitantes durante estos últimos años, con la excepción de 2006. Ese año, 10.537 personas pidieron asilo en Suiza, lo que supone un 4,7% más que en 2005. En 2005, 10.061 personas presentaron una petición de asilo en Suiza, es decir el 29,4% menos que en 2004 (14.248 peticiones). En 2003, 21.037 personas solicitaron asilo en Suiza, o sea, un 21% menos que en 2002. De enero a diciembre de 2006, se tramitaron 11.171 peticiones de asilo en primera instancia (12.695 en 2005). Cabe destacar que en 2006, 1.857 personas obtuvieron asilo en Suiza (1.497 en 2005, 1.555 en 2004). En 2006 se tomaron 1834 decisiones de no admisión a trámite (2.530 en 2005, 5.193 en 2004). El porcentaje de concesiones de asilo ascendió en 2006 al 19,5%. En 2003, esa tasa se elevó al 6,7%, en 2004 al 9,9% y en 2005 al 13,6%. Pese a un ligero crecimiento de las peticiones en 2006, esas cifras demuestran que la política de asilo está bien orientada y que las personas que son verdaderamente objeto de persecución obtienen protección en Suiza.

138. La revisión parcial de la Ley de asilo (véase párr. 11) prevé una nueva formulación de los motivos de no admisión a trámite cuando faltan los documentos de identidad¹¹⁹. La presentación de documentos como la partida de nacimiento o el permiso de conducir ya no basta para que la oficina se pronuncie mediante una decisión material, dado que esos documentos no le permiten a la persona regresar a su país y, además, son fácilmente falsificables. Sin embargo, si el solicitante puede convencer con argumentos verosímiles a las autoridades de que, por motivos justificables, no está en condiciones de entregarles documentos de viaje o de identidad en un plazo de 48 horas, la oficina tiene la obligación de admitir a trámite la petición. Lo mismo ocurre si se comprueba la condición de refugiado del solicitante tras la audiencia o si en ésta se detecta la necesidad de introducir otras medidas en materia de instrucción a fin de determinar la condición de refugiado o de constatar la existencia de un impedimento para la ejecución de la devolución. Conviene precisar que, antes de la adopción de una decisión de no admisión a trámite, se lleva a cabo sistemáticamente un examen detallado y minucioso de todas las piezas del expediente, y que una decisión de esa clase está debidamente motivada.

139. La revisión parcial de la Ley de asilo prevé asimismo que todos los recursos tengan en principio un efecto suspensivo, lo que impide la ejecución de la expulsión durante el procedimiento de recurso. Se trata de una garantía suplementaria para los solicitantes de que se respetará el principio de no devolución.

140. Los cantones disponen ahora de la posibilidad de otorgar un permiso de residencia por razones humanitarias a los (antiguos) solicitantes de asilo, tras una estancia de cinco años. La concesión de una autorización de estancia por motivos humanitarios a los beneficiarios de una admisión provisional será objeto de un examen detenido una vez transcurridos cinco años¹²⁰.

¹¹⁹ Esa disposición entró en vigor el 1º de enero de 2007.

¹²⁰ Esta reglamentación está en vigor desde el 1º de enero de 2007 (véase art. 14 LAsi).

141. Las disposiciones en vigor garantizan una protección a todas las personas que disfrutan de la condición de refugiados. Además, tras una decisión sobre los motivos de asilo (de fondo o de no admisión a trámite), la Oficina Federal de Migraciones toma una decisión sobre la expulsión, que no será lícita si no se han respetado los compromisos internacionales de Suiza. Aquí es menester hacer una referencia expresa al artículo 7 del Pacto, al artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y al párrafo 3 del artículo 10 de la Constitución (prohibición de la tortura). Así, si sobre una persona que no se beneficia de la condición de refugiado pende la amenaza de una pena o un trato inhumanos, será admitida provisionalmente en Suiza y no tendrá que volver a su país de origen o de procedencia. Lo mismo cabe decir si la expulsión no es razonablemente exigible, pues la persona estaría efectivamente amenazada en su país. Se trata, ante todo, de casos de personas enfermas, que no pueden ser tratadas en su país o de personas que tendrían que afrontar una situación de violencia generalizada en la eventualidad de que volvieran a su país.

142. La revisión parcial mejora, además, la situación de las personas admitidas con carácter provisional, que ahora podrán acceder con mayor facilidad al mercado de trabajo y tendrán la posibilidad de beneficiarse, al cabo de tres años, del reagrupamiento familiar.

143. Los menores no acompañados cuentan también, a partir de ahora, con la ayuda prestada por una persona de confianza durante el procedimiento en el aeropuerto en todas las etapas determinantes para la decisión¹²¹.

144. En una decisión de principio, de 8 de junio de 2006¹²², la antigua Comisión suiza de recursos en materia de asilo (CRA) efectuó un viraje en su jurisprudencia relativa a la pertinencia de la persecución no estatal para el reconocimiento de la condición de refugiado y decidió adoptar la teoría de la protección. Según la práctica seguida hasta entonces por las autoridades suizas en materia de asilo, la persecución sólo era determinante para el reconocimiento de la condición de refugiado si procedía del Estado o si, de conformidad con la teoría de la imputabilidad, podía considerársele al menos responsable indirecto. En este caso en concreto, un solicitante de asilo de Somalia había sido hecho prisionero por la milicia privada de un clan, que lo había obligado a realizar trabajos forzados y lo había mutilado, infligiéndole malos tratos. La CRA llegó a la conclusión de que la interpretación de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados desemboca claramente en la adopción de la teoría de la protección. La cuestión central que plantea esa teoría reside en saber si la persona amenazada puede encontrar una protección contra la persecución en su país de origen. La Comisión se ha dejado guiar en su análisis por el objetivo de la Convención y por el hecho de que los otros Estados firmantes han adoptado ahora una práctica acorde con la teoría de la protección. Ha admitido el recurso y ordenado a la Oficina Federal de las Migraciones (ODM) que conceda asilo al interesado, que ya se beneficiaba de una admisión provisional. Ese giro en la jurisprudencia tendrá consecuencias, sobre todo para los refugiados procedentes de países incapaces de garantizar una protección o de Estados que son, *de facto*, inexistentes ("*failed states*"). Según la práctica en vigor hasta entonces, esas personas debían haber sido admitidas ya

¹²¹ Esta medida entrará en vigor el 1º de enero de 2008.

¹²² Decisión de 8 de junio de 2006 en la causa A.1.1, Somalia, JICRA 2006/18.

provisionalmente, pues la ejecución de su devolución era imposible, de forma que ese cambio no tiene efectos más que sobre su situación jurídica en Suiza.

145. En otra decisión de principio, adoptada el 9 de octubre de 2006¹²³, la Comisión examinó el fenómeno del rapto nupcial en Etiopía. Llegó a la conclusión de que, en determinadas condiciones, las mujeres afectadas reúnen las condiciones necesarias para ser reconocidas como refugiadas. La Comisión subraya, en su decisión, que las víctimas de los raptos nupciales y de violaciones no obtienen, por parte del Estado etíope, la protección con la que pueden contar, en general, las víctimas masculinas de actos de violencia privados. La CRA ve en esa discriminación ligada al sexo un motivo de persecución pertinente en relación con el derecho de asilo. En este caso concreto, se trataba de una mujer etíope joven que, a la edad de 16 años, fue raptada, maltratada y violada por un oficial superior con el que se negaba a casarse. La antigua Comisión suiza de recursos en materia de asilo admitió el recurso y ordenó a la instancia inferior conceder a la demandante el asilo en Suiza.

7.9 Principio de no devolución en materia de asistencia judicial recíproca a nivel internacional

146. En una decisión de extradición adoptada en 2003¹²⁴, el Tribunal Federal confirmó su jurisprudencia al respecto: "Las normas mínimas de protección de los derechos individuales derivadas del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos o del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966 (Pacto; RS 0.103.2) forman parte del ordenamiento público internacional. Entre esos derechos está la prohibición de la tortura, así como de los tratos crueles, inhumanos o degradantes (art. 3 del Convenio Europeo y art. 7 del Pacto; véase también el artículo 3 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de 10 de diciembre de 1984 [RS 0.105], que prohíbe la extradición cuando la persona afectada corre el riesgo de ser sometida a torturas, y la Convención Europea para la prevención de la tortura y otros tratos o penas inhumanos o degradantes, de 26 de noviembre de 1987 [RS 0.106])."

7.10 Actividades de Suiza en el ámbito internacional

147. En los párrafos 4 y 20 se mencionan las iniciativas relacionadas con la ratificación y la aplicación del Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

8. Artículo 8: Prohibición de la esclavitud y del trabajo forzoso

8.1 Trabajos de interés general como sanción penal

148. El artículo 37 de la nueva parte general del Código Penal prevé la posibilidad de que el juez ordene, en lugar de una pena de privación de libertad de menos de 6 meses o de una multa de 180 días, trabajos de interés general de 720 horas como máximo. Para ello hay que contar con el acuerdo del autor. Esos trabajos de interés general deben efectuarse en beneficio de

¹²³ Decisión de 9 de octubre de 2006 en la causa W.H., Etiopía, JICRA 2006/32.

¹²⁴ ATF 129 II 100, 104.

instituciones sociales, obras de utilidad pública o de personas necesitadas y no están remunerados.

8.2 Trata de seres humanos

149. Suiza es un país de destino de la trata de seres humanos, y también, en menor medida, de tránsito. Dado que es un fenómeno propio del mundo de la delincuencia, se desconoce el número exacto de víctimas y resulta difícil de estimar. Basándose, por una parte, en cálculos internacionales y, por otra, en una estimación de la cantidad de prostitutas ilegales, la Oficina Federal de la Policía juzgó en 2002 que las víctimas de la trata de seres humanos en Suiza debían de oscilar entre 1500 y 3000. No existen estimaciones más recientes. Las víctimas de las redes de prostitución, generalmente mujeres, proceden principalmente de Europa del Este y del Sudeste, de los Países Bálticos, el Brasil y Tailandia. Durante estos últimos años, se han denunciado en Suiza entre 20 y 50 casos anuales de trata de seres humanos y alrededor del doble de casos de incitación a la prostitución (art. 195 del CP). En 2005, se dictaron 11 condenas por trata de seres humanos y 12 por incitación a la prostitución. Este resultado supone un crecimiento con respecto a los años anteriores, en que el número de condenas por trata de seres humanos oscilaba entre dos y siete. Todo indica que aquí las cifras sombrías de la delincuencia siguen siendo elevadas.

150. La lucha contra la trata de seres humanos es uno de los objetivos declarados del Consejo Federal, que se ha volcado en el fortalecimiento del plan internacional para combatir la trata y el tráfico ilícito de seres humanos. Desde esa perspectiva, Suiza ratificó en 2006 los dos protocolos adicionales a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, uno para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños y el otro para luchar contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, así como el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (véase párr. 4).

151. En el marco de la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (párr. 4), se ha substituido el antiguo artículo 196 del CP por el nuevo artículo 182. Esa revisión del Código Penal, que entró en vigor el 1º de diciembre de 2006, ha permitido hacer extensivo el delito de trata de seres humanos, que no se aplicaba hasta entonces más que a la trata con fines de explotación sexual, a la trata con fines de explotación laboral o con miras a la extracción de órganos. El nuevo delito queda tipificado del modo siguiente:

"Artículo 182 Trata de seres humanos

¹Todo aquél que, en calidad de proveedor, intermediario o comprador, se dedique a la trata de seres humanos con objeto de explotarlos sexual y laboralmente o para la extracción de órganos, será castigado con una pena de privación de libertad o una pena pecuniaria. El hecho de reclutar a una persona con tales fines se asimila a la trata.

²Si la víctima es menor o si el autor se dedica profesionalmente a la trata de seres humanos, la pena será de privación de libertad de un año como mínimo.

³En todos los casos, el autor será castigado también con una multa.

⁴Será castigado igualmente el que cometa este delito en el extranjero. Se aplicará el artículo 6 *bis*."

152. En 2003 se creó el Servicio de Coordinación contra la trata de seres humanos y el tráfico de migrantes (SCOTT), adscrito a la Oficina Federal de la Policía (fedpol). Todas las autoridades federales o cantonales que trabajan en el ámbito de la lucha contra la trata de seres humanos o el tráfico de migrantes y su prevención están asociados al SCOTT, que coordina las medidas en materia de prevención, procedimiento penal y protección de las víctimas. Ese servicio vela, en particular, por la aplicación de las recomendaciones del informe interdepartamental "Traite des êtres humains en Suisse"¹²⁵ (Trata de seres humanos en Suiza), así como de los dos protocolos adicionales a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, centrados en la trata de seres humanos y el tráfico de migrantes. En esas esferas, el servicio es a la vez una encrucijada en lo tocante a la información, la coordinación y el análisis para la Confederación y los cantones, y el centro de contacto y de coordinación para la cooperación internacional. El objetivo del SCOTT radica en mejorar las medidas en materia de prevención, procedimiento penal y protección de las víctimas.

153. En 2004 se creó un nuevo comisionado de "Pedofilia, trata de seres humanos y tráfico de migrantes". Apoya a las policías cantonales en las investigaciones intercantionales o internacionales.

154. Varios cantones, en especial, los de Zurich, Berna, Soleure, Saint-Gall y Lucerna, han establecido "mesas redondas" con objeto de garantizar una estrecha cooperación entre las autoridades de procedimiento penal, los servicios de migrantes y los centros de consulta para prestar asistencia a las víctimas.

155. Desde enero de 2005, la Oficina suiza de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en Berna, pone a disposición de las autoridades cantonales y de los centros de consulta privados o públicos una oferta de asistencia ajustada a las necesidades de las víctimas de la trata de seres humanos. En el marco de esa oferta se propone respaldar el regreso voluntario al país de origen y se incorpora a las víctimas a programas de rehabilitación y de reintegración profesional *in situ*. Los otros ámbitos de acción de la OIM son la sensibilización y la formación.

156. En el tema concreto de la explotación de las mujeres, el cantón de Neuchâtel aprobó el 29 junio de 2005 una Ley sobre la prostitución y la pornografía. El propósito de ese texto estriba en reconocer a todas las personas la libertad de disponer de su propio cuerpo. Su finalidad reside en garantizar que las personas que se prostituyen – se trata fundamentalmente de mujeres – no sean objeto de restricciones en su libertad de acción, ni víctimas de amenazas, violencias o presiones y de que nadie se aproveche de su desamparo o de su dependencia para inducir las a cometer actos sexuales.

¹²⁵ El informe se ha publicado en el sitio web de la Oficina Federal de Justicia, en: <http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/kriminalitaet/gesetzgebung/menschenhandel.Par.0008.File.tmp/ber-menschenhandel-f.pdf>.

157. En virtud de la Ley federal de ayuda a las víctimas de delitos (véase párr. 19), cualquier persona que haya sufrido en Suiza, a raíz de un delito, una agresión directa a su integridad corporal, sexual o psíquica tiene derecho a un asesoramiento y a una ayuda -independientemente de su nacionalidad y de sus condiciones de estancia. Las víctimas que comparezcan como testigos se benefician así mismo de los derechos procesales previstos para las víctimas y testigos. En principio, las víctimas de la trata de seres humanos pueden solicitar la ayuda de los centros de consulta estatales o privados.

158. La cuestión de las condiciones de estancia es igualmente determinante para la protección otorgada a las víctimas. El derecho en materia de extranjeros¹²⁶ permite conceder una autorización de estancia en algunos casos personales de extrema gravedad o en razón de consideraciones de política general. Si fuera necesario, se ofrecería esa posibilidad a las víctimas de la trata de seres humanos durante un período de reflexión y más adelante, llegado el caso, por el tiempo que dure el procedimiento penal. No existe, sin embargo, ningún derecho a beneficiarse de ésta. Una encuesta realizada en los cantones muestra que, en 2006, las víctimas obtuvieron un permiso de residencia en 45 casos relacionados con la trata de seres humanos (2005: 46). En 39 de ellos (2005: 30), las autoridades renunciaron a dictar medidas de devolución. Esta práctica se recoge en detalle en una circular de la Oficina Federal de Migraciones, de 25 de agosto de 2004.

159. La nueva Ley de extranjería (párr. 11) dejará sin efecto la normativa vigente, el 1º de enero de 2008 probablemente. El apartado E del párrafo 1 del artículo 30 de esta nueva Ley prevé expresamente la posibilidad de derogar las condiciones generales de admisión para las víctimas de la trata de seres humanos. Así, su estancia estará sujeta, a partir de ahora, a una reglamentación legal.

160. También existe la posibilidad de conceder una ayuda para el retorno. Las autoridades federales han adoptado así mismo nuevas directrices a fin de limitar la inmigración de bailarinas de cabaré y mejorar su protección¹²⁷. Esas directrices se aplican, como anteriormente, a las artistas que presentan espectáculos en el escenario de los cabarés y cuya presencia en Suiza está limitada como máximo a ocho meses por año civil (estancia de corta duración). Vienen a completar las directrices anteriores en ciertos aspectos del procedimiento y regulan, en particular, los puntos siguientes:

- Restricción del número máximo de bailarinas;
- Validez restringida de los visados;
- Control del fundamento de la solicitud;
- Condiciones requeridas para la contratación;

¹²⁶ Apartado f) del artículo 13 y art. 36 de la ordenanza que limita el número de extranjeros, OLE, RS 823.21.

¹²⁷ Anexo 4/8c de las Directivas LSEE http://www.auslaender.ch/rechtsgrundlagen/weisungen_gruen/anhaenge/anhang48c_f.asp.

- Controles periódicos del respeto de las prescripciones relativas a la ocupación legal y a la protección debida a los empleados.

El 2 de febrero de 2006, la Oficina Federal de Migraciones (ODM) emitió nuevas Directrices con miras a proteger a las bailarinas de cabaré¹²⁸. Esas directrices recogen, entre otras cosas:

- La obligación de abonar el sueldo de las bailarinas en una cuenta abierta a su nombre, y de la cual sólo ellas podrán disponer;
- La obligación para el empleador de contratar un seguro para las bailarinas en cuanto empiecen a trabajar, por lo que hace a los gastos médicos, farmacéuticos y hospitalarios;
- La prohibición de exigir prestaciones no previstas en el contrato;
- El refuerzo del control de las disposiciones en vigor.

161. Existe un modelo de contrato-tipo de trabajo redactado, en particular, con la Asociación Suiza de cafés-concierto, cabarés, salas de baile y discotecas (ASCO)¹²⁹, que entró en vigor el 1º de marzo de 1998 y que reemplaza al de 1993. Tiene por objeto proteger a los artistas de cabaré y, a tal efecto, introduce mejoras en la esfera de la seguridad social, siendo la más significativa de ellas la que se refiere a la inclusión de una indemnización diaria en caso de enfermedad. Por otra parte, se ha suprimido el período de prueba; el gerente de un cabaré queda obligado durante todo el tiempo del contrato y no puede despedir a la bailarina sin motivos. Por primera vez, el contrato tipo prohíbe al empleador que exija a la empleada incitar a los clientes a consumir alcohol. Gracias a unas adaptaciones ulteriores, se han podido agregar al contrato, a partir del 1º de enero de 2004, disposiciones sobre la duración del trabajo y el trabajo nocturno. Así, la bailarina, al empezar a trabajar, debe someterse a una exploración médica a fin de determinar si es apta para trabajar de noche. Debe repetir esa revisión cada dos años.

162. Por último, cabe señalar que la Oficina Federal de Igualdad entre Mujeres y Hombres ha preparado unos folletos de información general, que los consulados suizos se encargan de entregar a las bailarinas de cabaré a la vez que el visado o el seguro de autorización de estancia. Esas fichas han sido traducidas al idioma de los principales países de salida e informan a esas personas sobre sus derechos y obligaciones, así como sobre los servicios a los que pueden dirigirse en caso de necesidad. Las bailarinas tienen la obligación de leer el folleto de información en los locales consulares. Si es la primera vez que solicitan un visado de ese tipo, su interlocutor les informará, durante una breve entrevista, sobre lo que les espera en su trabajo, al igual que sobre sus derechos y obligaciones. Finalmente se reseña que las autoridades cantonales, en su gran mayoría, entregan también a las interesadas, al mismo tiempo que su

¹²⁸ Directivas LSEE / Bailarinas de cabaré de la ODM de 2 de febrero de 2006 http://www.fedpol.admin.ch/etc/medialib/data/kriminalitaet/menschenhandel.Par.0015.File.tmp/taenz_0601_f.pdf.

¹²⁹ Véase informe inicial, párr. 110.

permiso de estancia, una ficha de información detallada que les da a conocer la reglamentación cantonal en vigor y los servicios públicos y asociaciones especializadas que están a su disposición.

163. La Dirección de Ayuda al Desarrollo y de Cooperación (DDC) y la división política IV del DFAE respaldan a nivel operacional numerosos proyectos llevados a cabo en el extranjero. Suiza desempeña, además, un papel activo en el marco de organizaciones internacionales que luchan contra la trata de seres humanos, entre las que cabe destacar las Naciones Unidas, la OSCE y el Consejo de Europa

8.3 Explotación sexual de niños

164. El artículo 5 de la nueva parte general del Código Penal (véase párr. 11) reconoce ahora la competencia de las autoridades suizas para perseguir y juzgar los delitos sexuales cuyas víctimas son menores, cometidos en el extranjero por personas que se encuentran en Suiza y no han sido extraditadas. De este modo, se renuncia a la exigencia de la doble incriminación, al tiempo que se reconoce la competencia cuasi universal de Suiza.

165. Desde el 1º de abril de 2002 (revisión del artículo 197 del Código Penal, véase párr. 11), la adquisición, obtención por vía electrónica o de otra índole, o posesión de material pornográfico con imágenes de niños, animales o actos de violencia se castiga con una pena de cárcel de hasta un año o una multa.

166. Desde el 1º de octubre de 2002, la acción penal por actos de orden sexual cuyas víctimas son niños o menores dependientes, así como por los delitos enumerados exhaustivamente cometidos contra menores de 16 años (asesinato, coacciones sexuales, secuestro y rapto, etc.) no prescribe en todo caso hasta el día en que la víctima cumple 25 años¹³⁰.

167. El 1º de marzo de 2006, la asociación "*Marche Blanche*" presentó una iniciativa popular, en la que pedía que la Constitución recogiera la imprescriptibilidad de los actos punibles de orden sexual o pornográfico cometidos contra un menor impúber. Pero, al estimar que esa iniciativa no servía para mejorar la prevención de delitos de carácter pedófilo, el Consejo Federal decidió presentar al Parlamento una contrapropuesta indirecta. Con tal fin, sometió a consulta el 28 de febrero de 2007 nuevas disposiciones que permitirían a los menores de 16 años que habían sido víctimas de graves infracciones de orden sexual o de delitos graves contra la vida y la integridad corporal, beneficiarse de un período de reflexión más largo de lo que es hoy en día para interponer una querrela penal. El plazo de prescripción de esos delitos empezaría a correr en el momento en que la víctima alcanzara la mayoría de edad. La víctima podrá así denunciar penalmente hasta la edad de 33 años.

168. Como ya se ha indicado (párr. 4), Suiza ratificó el 19 de septiembre de 2006 el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. En ese contexto, el nuevo artículo 182 del Código Penal entró en vigor el 1º de diciembre de 2006 (párr. 11).

¹³⁰ Art. 97 del CP.

169. Además, Suiza ha participado activamente en el seno del Consejo de Europa en los trabajos del Comité de Expertos sobre la delincuencia en el ciberespacio. La Convención del Consejo de Europa sobre la Ciberdelincuencia¹³¹ es el primer instrumento internacional que trata de los delitos penales cometidos vía Internet y demás redes informáticas. Su principal objetivo radica en la aplicación de una política penal común destinada a proteger a la sociedad del *ciberdelito*, en particular mediante la adopción de una legislación interna apropiada y la consolidación de la cooperación internacional. Suiza firmó esa Convención el 23 de noviembre de 2001 (véase párr. 5).

170. El Servicio Nacional de Coordinación de la Lucha contra la Delincuencia en Internet (SCOCI), punto de contacto central para las personas que desean comunicar la existencia de sitios web sospechosos, se creó el 1º de enero de 2003, a raíz de varios casos graves de abusos sexuales cometidos contra niños, de pornografía infantil y de pedofilia que, con bastante frecuencia, tenían su origen en Internet o debían a Internet su difusión a gran escala. El SCOCI somete a un primer examen todas las comunicaciones relativas a sospechas – inclusive las de carácter anónimo – acerca de infracciones cometidas a través de Internet, identifica los archivos sospechosos y los transmite a los órganos jurisdiccionales penales competentes en Suiza y el extranjero, con una breve evaluación jurídica de la situación. El SCOCI se ocupa también de detectar contenidos ilícitos en Internet.

171. Los anuncios entrantes (cerca de 7.500 al año hoy) se van tratando a medida que van llegando, con ayuda de programas eficaces. Desde 2003, se han remitido mensualmente de 50 a 80 casos a los órganos jurisdiccionales penales. La gran mayoría de los casos (cerca del 90%) ha dado lugar a una investigación penal, en el curso de la cual casi siempre aflora el material prohibido, y muchos de ellos han concluido con la condena de los sospechosos.

172. El SCOCI encuentra un eco positivo entre los medios de comunicación. Numerosos artículos especializados y comunicados públicos ponen así mismo de relieve su trabajo. El refuerzo de los contactos existentes y la creación de una red de contactos con las escuelas superiores especializadas, los servicios de policía, la economía, las ONG, etc. reviste cada vez mayor importancia.

173. El 9 de junio de 2006, el Consejo de los Estados adoptó una moción en la que encargaba al Consejo Federal la tarea de completar el párrafo 3^{bis} del artículo 197 del Código Penal para sancionar el simple consumo de pornografía infantil. El Consejo Nacional aún no ha tratado esa moción, por lo que todavía no se ha producido su remisión definitiva.

8.4 Ley federal de trasplante de órganos, tejidos y células

174. La Ley federal de trasplante de órganos, tejidos y células (Ley de trasplante; párr. 11)¹³² regula la prohibición de comerciar con órganos y la gratuidad de las donaciones, la definición del criterio de muerte, los requisitos relacionados con el consentimiento para la extracción de órganos, tejidos y células de cadáveres, los criterios y el procedimiento de atribución de órganos,

¹³¹ STE 185.

¹³² FF 2004 5115; RS 810.21.

las condiciones que rigen la donación *inter vivos*, los xenotrasplantes, así como los trasplantes de tejidos y de células embrionarias y fetales de origen humano. La entrada en vigor de la ley de trasplante y de sus reglamentos de ejecución está prevista para el 1º de julio de 2007.

8.5 Servicio civil

175. La cuestión de la objeción de conciencia y del servicio civil se examina detalladamente en las explicaciones relativas al artículo 18 (véase párr. 262 ss).

9. Artículo 9: Derecho a la libertad y a la seguridad

9.1 Principio

176. En el párrafo 2 del artículo 10 de la Constitución Federal se garantiza ahora explícitamente el derecho a la libertad personal:

"Toda persona tiene derecho a la libertad personal, especialmente a la integridad física y moral y a la libertad de movimiento."

177. El artículo 31 de la Constitución Federal contiene las siguientes disposiciones sobre la privación de libertad:

¹Nadie puede ser privado de su libertad si no es en los casos previstos por la ley y en las formas que ésta prescriba.

²Toda persona que se vea privada de su libertad debe ser informada de forma inmediata y en un idioma que ella comprenda, de las razones de esta privación y de sus derechos. Tiene que tener la posibilidad de poder hacer valer dichos derechos. Especialmente tiene el derecho de informar a sus allegados.

³Toda persona puesta en detención preventiva tiene el derecho de ser llevada de inmediato ante un juez, que se pronunciará sobre si debe seguir detenida o puesta en libertad. Toda persona en prisión preventiva tiene derecho a ser juzgada en un plazo razonable.

⁴Toda persona que se vea privada de su libertad sin que un tribunal así lo haya ordenado, tiene derecho, en todo momento, a invocar un juez. Éste debe decidir en el plazo más breve posible sobre la legalidad de dicha privación de libertad."

9.2 Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y Comité contra la Tortura

178. Tanto el primero como el segundo recomiendan a Suiza desde hace algún tiempo que autorice a la persona detenida a comunicarse inmediatamente con su abogado defensor. El proyecto de código de procedimiento penal suizo (P-CPP, párr. 12) permite dar respuesta a esas recomendaciones: autoriza efectivamente al letrado a participar en todos los interrogatorios, inclusive los realizados ante la policía, y a formular preguntas, sea cual fuere la situación del que se encuentre en prisión preventiva. Debe tener también la posibilidad de hablar libremente con su cliente antes del interrogatorio o cuando éste se suspende (art. 156 del P-CPP; véase párr. 217 ss).

179. El P-CPP reglamenta también los aspectos relacionados con la privación de libertad, como las condiciones necesarias para obligar al detenido a llevar esposas (art. 211) o la visita domiciliaria (art. 212). Precisa que, en caso de arresto o de detención preventiva, hay que informar inmediatamente a los allegados, al igual que al empleador o a la representación de su país si el interesado así lo desea (art. 213). En casos excepcionales, no se revela la información si el objeto de la instrucción lo prohíbe o si dicha persona se opone expresamente.

180. Pasando al procedimiento aplicable en caso de detención, el artículo 218 prevé igualmente que la detención provisional no puede durar más de 24 horas. Una vez transcurrido ese plazo, el detenido debe ser llevado ante el ministerio público. Éste trasladará al detenido ante el tribunal de primeras medidas, que es competente, entre otras cosas, para ordenar y/o prolongar la detención provisional (art. 224).

9.3 Reclusión perpetua

181. Como se ha indicado en el párr. 11, el artículo 123a de la Constitución Federal está en vigor desde el 8 de febrero de 2004:

¹"Si un delincuente sexual o violento es calificado de extremadamente peligroso y no reinsertable en los peritajes necesarios para el juicio, será recluido a perpetuidad, debido al alto riesgo de reincidencia. Quedan excluidos la puesta en libertad anticipada y todo tipo de permisos.

²No se realizarán más exámenes periciales a menos que aparezcan nuevos datos científicos que permitan establecer que el delincuente puede ser rehabilitado y no representar, a partir de ese momento, un peligro para la colectividad. La autoridad que decida poner fin a la reclusión a tenor de esos informes periciales, será responsable en caso de reincidencia.

³Todo informe pericial sobre el delincuente será elaborado por al menos dos peritos independientes que tomarán en consideración todos los elementos pertinentes."

182. Como la nueva disposición constitucional está sujeta a interpretación en numerosos aspectos, el Consejo Federal ha elaborado un reglamento de ejecución, que se está debatiendo actualmente en el Parlamento. Las adiciones propuestas a la parte general del Código Penal fijan las condiciones en las que un juez puede ordenar la reclusión a perpetuidad. Sirven para determinar, con ayuda, en concreto, de una lista de delitos, cuales son los autores que deben considerarse delincuentes sexuales o violentos sumamente peligrosos y no rehabilitables. El proyecto de ley indica, por otra parte, cómo examinar, en un caso concreto, si sigue estando justificado mantener la medida de reclusión a perpetuidad. El procedimiento elegido excluye un nuevo examen automático, con arreglo a los requisitos de la iniciativa popular y respetando, al propio tiempo, los principios del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Las autoridades penitenciarias cantonales, encomiendan oficialmente o a petición del interesado a una comisión federal especializada que estudie la reclusión a perpetuidad. Esa comisión especializada, que el Consejo Federal debe establecer, investigará si han aparecido nuevos datos científicos que permitan plantearse la posibilidad de un tratamiento. Sobre la base del informe de la comisión especializada, las autoridades penitenciarias decidirán si conviene proponer una terapia al autor. Si el tratamiento demuestra que cabe atenuar considerablemente su peligrosidad, el juez competente pondrá fin a la reclusión a perpetuidad y ordenará transformarla en una medida

terapéutica institucional. Si el autor ya no representa un peligro, a causa de su edad avanzada, de una enfermedad grave o por cualquier otra razón, el juez puede ponerlo en libertad condicional, inclusive sin tratamiento previo.

9.4 Procedimiento de asilo en los aeropuertos

183. En los artículos 22 y 108 de la Ley de asilo, que entró en vigor el 1º de octubre de 1999, figura ya una reglamentación análoga a la descrita en los párrafos 112 y 114 del segundo informe:

"Artículo 22 Procedimiento en el aeropuerto

¹Las personas que presenten una solicitud de asilo en un aeropuerto suizo y en cuyo caso no resulte posible determinar de inmediato si reúnen las condiciones para obtener una autorización de entrada, de conformidad con el artículo 21, verán denegado provisionalmente el permiso para entrar en el país.

²Al notificarles la denegación provisional a los solicitantes de asilo, la oficina les asignará un lugar de estancia en el aeropuerto por la duración probable del procedimiento, con un máximo de quince días; les proporcionará un alojamiento adecuado.

³La denegación provisional y la asignación de un lugar de estancia en el aeropuerto deben notificársele al solicitante de asilo en un plazo de 48 horas tras la presentación de su solicitud; deberá ser informado simultáneamente de sus derechos. El solicitante tiene derecho a ser oído previamente y debe ofrecérsele la posibilidad de ser representado.

Artículo 108 Examen de la decisión relativa a la denegación de la entrada en Suiza y a la asignación del aeropuerto como lugar de estancia

¹El solicitante de asilo puede interponer un recurso contra la decisión de denegación provisional de entrada en Suiza y de asignación del aeropuerto como lugar de estancia (1º y 2º párrs del artículo 22) hasta el momento de la notificación de la devolución, de conformidad con los párrafos 1 y 3 del artículo 23.

²La comisión de recursos se pronunciará sobre éste, basándose por regla general en el expediente, en el plazo de 48 horas."

184. La revisión parcial de la Ley de asilo, aprobada por el Parlamento en diciembre de 2005 (párr. 11), prevé un nuevo procedimiento en el aeropuerto. El período de asignación al aeropuerto no deberá superar en total los 60 días (párr. 5 del artículo 22). Sin embargo, la decisión en materia de asilo – decisión material o de no admisión a trámite – debe notificarse en un plazo de 20 días (art. 23).

185. Por otra parte, la Conferencia de Directoras y Directores de los Departamentos Cantonales de Justicia y Policía (CCDJP) adoptó, el 11 de abril de 2002, una directriz relativa a la repatriación forzosa por vía aérea¹³³.

¹³³ www.ccdjp.ch.

9.5 Medidas coercitivas en materia del derecho de extranjería

186. Se han aprobado nuevas medidas coercitivas en la nueva Ley de extranjería (párr. 11)¹³⁴. Su objetivo radica, entre otros, en incitar a las personas que deben abandonar el país a colaborar en su salida – prolongación de la duración máxima de la detención con miras a la devolución de 9 a 18 meses, o también introducción de la detención por insumisión, de una duración máxima de 18 meses. Esa medida viene a añadirse a la detención con fines de devolución cuando la salida es posible y legal, y puede razonablemente exigirse, pero el interesado se niega. La duración máxima de la detención no puede superar en total los 24 meses, o los 12 meses para los menores entre 15 y 18 años. Otra novedad es que se ha previsto una medida de retención de un máximo de tres días a fin de comprobar la identidad del interesado (p. ej. para llevar a una persona a la embajada para que obtenga los documentos necesarios). A partir de ahora podrán tomarse también las medidas de asignación a un lugar de estancia y de prohibición de entrar en un lugar determinado en caso de incumplimiento del plazo de salida. Se garantiza un control judicial de la legalidad y de la adecuación de la detención¹³⁵.

9.6 Privación de libertad para fines de asistencia

187. En 2006, el Consejo Federal aprobó el mensaje relativo a la revisión del Código Civil suizo (protección del adulto, derecho de las personas y derecho de filiación, véase párr. 14). Esa revisión afecta igualmente a la privación de libertad con fines de asistencia (art. 397a a 397f del CC). En esa esfera, el objetivo de la revisión consiste en reforzar la protección jurídica de las personas internadas o retenidas en contra de su voluntad en una institución, dado que representan un peligro para sí mismas o para otros. Con ese objetivo, la revisión regula el tratamiento de un trastorno psíquico sin el consentimiento del afectado recluido en una institución. Fija en seis semanas como máximo la duración inicial del internamiento ordenado por un médico, mientras que, según la legislación actual, esa duración es ilimitada. Por último, prevé que la autoridad de protección debe proceder a exámenes periódicos. La revisión permite acudir al juez en caso de internamiento ordenado por un médico, de prolongación del tiempo de permanencia en la institución, de rechazo de una petición de puesta en libertad por la institución, de tratamiento de un trastorno psíquico sin el consentimiento del interesado, así como de medidas que limiten la libertad de movimiento de la persona afectada (P-art. 439).

9.7 Protección extraprocesal de los testigos

188. Tanto en el ordenamiento jurídico suizo actual como en el futuro código de procedimiento penal del país se han establecido medidas legales de protección de testigos, como la garantía de su anonimato en el procedimiento. Sin embargo, el Consejo Federal sigue juzgándolas insuficientes, cuando el autor está muy vinculado con los bajos fondos y conoce al testigo o podría averiguar su identidad fuera de la sala de audiencia. Ha encargado, por consiguiente, al Departamento Federal de Justicia y Policía que formule propuestas para instaurar, en el ámbito del derecho federal, unas condiciones que permitan aplicar medidas extraprocesales con miras

¹³⁴ Esas medidas se han recogido esencialmente en la LSEE y entraron en vigor el 1º de enero de 2007.

¹³⁵ FF 2002 3604 ss.

a proteger a los testigos. Se trata, por tanto, de no escatimar esfuerzos para incitar igualmente a las personas amenazadas a testificar. En ese mismo contexto, el Consejo Federal prevé actualmente que Suiza se adhiera a la Convención del Consejo de Europa relativa a la lucha contra la trata de seres humanos.

9.8 Incautación de material de propaganda por incitación a la violencia

189. Con motivo de la revisión de 24 de marzo de 2006 de la Ley federal por la que se establecen medidas encaminadas a mantener la seguridad interior (incitación a la violencia y violencia en los eventos deportivos, LMSI I, que entró en vigor el 1º de enero de 2007), se ha facultado a las autoridades de policía y de aduana a incautarse, independientemente de su cantidad, naturaleza y tipo, del material que pueda utilizarse con fines de propaganda y cuyo contenido incite, concreta y formalmente, a hacer uso de la violencia contra personas u objetos. Remitirán el material a la Oficina Federal de Policía, que tomará las decisiones oportunas en materia de secuestro y confiscación.

9.9 Cárceles secretas de la CIA en Europa

190. A finales de noviembre 2005, tras la noticia sobre las supuestas cárceles secretas de la CIA en Europa, de la que se hicieron eco los medios de comunicación, el Secretario General del Consejo de Europa se valió de las atribuciones que le confiere el artículo 52 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) para invitar a los Estados Miembros a facilitar explicaciones sobre la manera en que su derecho interno asegura la aplicación efectiva y el respeto de dicho Convenio. Tenían que indicar, en particular, de qué manera garantiza su derecho interno la reglamentación o control de los actos cometidos en el ámbito de su jurisdicción por agentes de otro Estado, cómo previene las privaciones ilegales de libertad, con qué rapidez puede abrirse una investigación llegado el caso, cuáles son las medidas de derecho previstas a estos efectos y si se garantiza a las víctimas que recibirán una reparación. Como se indica en el informe del Secretario General, de 28 de febrero de 2006¹³⁶, Suiza ha suministrado una información completa y satisfactoria.

9.10 Jurisprudencia

191. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha dictado durante el período objeto de revisión dos decisiones relativas al derecho a la libertad y a la seguridad. Apreció en los dos casos que no se había producido ninguna violación del Convenio Europeo de Derechos Humanos: en el asunto *H.M. contra Suiza* (decisión de 26 de febrero de 2002), porque no cabe asimilar el internamiento de la demandante en una residencia con atención médica a una privación de libertad, y en el asunto *Minjat contra Suisse* (decisión de 28 de octubre de 2003), porque, desde el punto de vista del derecho interno, no podía ponerse en tela de juicio que el demandante debía continuar en situación de detención provisional hasta que se emitiese una autorización motivada de prórroga de la detención, y no era tampoco una medida arbitraria.

¹³⁶ SG/Inf (2006) 5 28 de febrero de 2006: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=976707&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>.

192. En una decisión de 2 de noviembre de 2004, el Tribunal Federal resolvió que se había violado el derecho que asiste a todo detenido a ser llevado inmediatamente ante un juez. Determinó que, en este caso concreto, el prefecto de Lucerna que había ordenado la detención concentraba en su persona las funciones de instrucción y en parte también de acusación, y que estaba obligado a acatar las directrices del Ministerio público o de las instancias ejecutivas o administrativas de las que dependía¹³⁷.

193. El Tribunal Federal confirmó en una decisión de 30 de enero de 2004 su jurisprudencia, según la cual la detención de un extranjero con miras a su expulsión sólo puede ordenarse si ésta es susceptible de llevarse a cabo efectivamente en un futuro próximo. Si el Estado de origen no acepta la repatriación forzosa de sus ciudadanos, no se podrá ejecutar la devolución en un plazo previsible, por lo que la detención no respondería al principio de proporcionalidad¹³⁸.

194. En una decisión de 2 de julio de 2001, el Tribunal Federal consideró que una reglamentación que no prevé el control judicial del internamiento con fines de asistencia más que cuando esta medida ha sido sancionada por una autoridad administrativa, no es compatible con la garantía de un acceso rápido y directo a un tribunal¹³⁹.

10. Artículo 10: Trato humano a las personas privadas de libertad

10.1 Generalidades

195. El proyecto de código de procedimiento penal suizo (párr. 12) consagra en su artículo 234 el principio general de que sólo cabe restringir la libertad de las personas privadas de ésta dentro del marco de un procedimiento penal, en la medida exigida por el objeto de la detención y por el orden y la seguridad del establecimiento (párr. 1). Esa disposición regula igualmente las condiciones en las que la persona privada de libertad puede comunicarse con terceros (párrs. 2 a 4).

196. El 11 de enero de 2006, el Comité de Ministros del Consejo de Europa aprobó una nueva Recomendación sobre las normas penitenciarias europeas¹⁴⁰, cuyas reglas, y en especial las reglas 56 a 62, tituladas "Disciplina y sanciones", se aplican por analogía con las medidas disciplinarias en el contexto de las decisiones o de la ejecución de las penas en general.

197. El proyecto piloto, mencionado en el párrafo 122 del segundo informe, sobre las tasas de reincidencia y el período postterapéutico de los delincuentes sexuales, violentos y/o que padecen trastornos psíquicos, se ha prolongado hasta finales de abril de 2005. Se está elaborando el informe final al respecto.

¹³⁷ ATF 131 I 36.

¹³⁸ ATF 130 II 56.

¹³⁹ ATF 127 III 385.

¹⁴⁰ R(2006)2.

198. En el marco de sus atribuciones, la Oficina Federal de Salud Pública (OFSP) llevó a cabo en 2006 una evaluación de los servicios de prevención, examen y tratamiento de las enfermedades infecciosas, así como de las intervenciones relacionadas con esos temas en el sector de la droga. Con arreglo a su mandato, debe redactar un informe jurídico acerca de las responsabilidades en la esfera de las enfermedades transmisibles y los problemas concomitantes de la droga en el contexto de la detención, así como de los derechos de los detenidos por lo que hace a la atención sanitaria. El objetivo de la OFSP estriba en determinar si es necesario, deseable y posible, y hasta qué punto, que la Confederación tome medidas para garantizar un tratamiento óptimo de las enfermedades infecciosas en el ámbito penitenciario.

199. Desde 2001, el Centro Suizo de Formación para el Personal Penitenciario imparte cursos específicos a fin de atender a los detenidos que tienen afectadas sus facultades mentales. Esos cursos duran siete semanas cada uno. Además, esos temas son objeto de un módulo especial en la formación básica impartida al personal penitenciario.

10.2 Jurisprudencia

200. En el caso de un menor nacido en 1986, condenado en especial por atraco a mano armada, robo y delitos en materia de estupefacientes e internado en una institución cerrada a causa del peligro que representaba para los demás, el Tribunal Federal decidió que ni siquiera los jóvenes delincuentes particularmente difíciles deben permanecer detenidos mucho tiempo en la cárcel. Está permitido, sin lugar a dudas, internar temporalmente a los menores en un centro de detención mientras se les busca una residencia idónea, pero sólo para solucionar a corto plazo una situación de emergencia. El adolescente no debería permanecer detenido semanas, o incluso meses enteros, en un establecimiento penitenciario por la única razón de que no se encuentre una institución adecuada. En este caso concreto, poco importaba que el interesado se declarase de acuerdo con su situación¹⁴¹.

11. Artículo 11: Prohibición de la prisión por deudas

201. En una decisión de 12 de mayo de 2004¹⁴², el Tribunal Federal anuló una sentencia que violaba la prohibición de la prisión por deudas. En su decisión, se remitió al artículo 11 del Pacto y afirmó que la prohibición de la prisión por deudas es un principio de rango constitucional, que puede ponerse en relación tanto con la dignidad humana (art. 7 de la Constitución Federal (CF)) como con la libertad personal (párr. 2 del artículo 10 de la CF).

202. En un asunto de estafa, en el que se había mantenido detenida a la demandante para evitar el riesgo de reincidencia, el Tribunal Federal desestimó la demanda de la declarante, que alegaba que "considerar su endeudamiento excesivo como uno de los indicios de reincidencia susceptibles de justificar el mantenimiento de su detención, equivalía a reinstaurar la prisión por deudas, prohibida por ese artículo"¹⁴³.

¹⁴¹ Decisión 6A.20/2006 de 12 de mayo de 2006.

¹⁴² ATF 130 I 169 ss.

¹⁴³ ATF del 21 de enero de 2005, 1P.750/2004.

12. Artículo 12: Derecho a la libertad de circulación y de residencia

203. El artículo 24 de la Constitución Federal garantiza la libertad de residencia exclusivamente a los ciudadanos suizos.

204. Según la nueva Ley de extranjería (Letr; véase párr. 11), todo extranjero titular de una autorización de residencia (permiso B) tiene derecho a cambiar de cantón si no está desempleado y no existe un motivo para revocar su autorización.

205. El Acuerdo de 21 de junio de 1999 entre la Confederación suiza por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra, sobre la libre circulación de las personas (ALCP)¹⁴⁴, que entró en vigor el 1º de junio de 2002, se aplica a las partes contratantes. A partir del 1º de junio de 2007, 17 Estados (15 más Chipre y Malta), podrán beneficiarse de la libre circulación prevista en el Acuerdo. Por otra parte, el Acuerdo de 21 de junio de 2001 por el que se enmienda la Convención que establece la Asociación Europea de Libre Cambio establece una normativa sobre la libre circulación de las personas equivalente al ALCP, aplicable a los ciudadanos de los Estados miembros de la AELC, es decir Islandia, Lichtenstein y Noruega. En virtud de esos acuerdos, los ciudadanos que puedan invocarlos, por ejemplo como trabajadores asalariados, tienen derecho a una autorización de residencia válida en todo el territorio suizo.

13. Artículo 13: Expulsión de extranjeros

13.1 Generalidades

206. Siguen siendo pertinentes los párrafos 132 y 133 del segundo informe.

207. La Ley federal de extranjería (Ley de extranjería; Letr)¹⁴⁵ deroga a principios de 2008 la Ley federal de 26 de marzo de 1931 sobre la residencia y el establecimiento de los extranjeros (LSEE, véase párr. 11). La nueva ley regula, en particular, la admisión y estancia de los ciudadanos de Estados no miembros de la UE y de la AELC (ciudadanos de terceros Estados) cuya situación no depende de la legislación en materia de asilo, independientemente de que ejerzan o no una actividad lucrativa. La ley apuesta por un sistema binario de admisión. Mientras que la libre circulación entre Suiza y los Estados de la UE y de la AELC se viene aplicando desde 2002 (con arreglo a un régimen transitorio hasta el año 2014), los ciudadanos de Estados no miembros de la UE/AELC están sometidos a restricciones. Sólo se admiten en el mercado laboral los trabajadores cualificados y los especialistas y aún así con ciertas limitaciones. Pueden obtener una autorización en la medida en que no haya podido encontrarse en Suiza o en el seno de la UE/AELC un trabajador que encaje con el perfil solicitado y de que se cumplan los criterios de admisión. La nueva Ley de extranjería expone por primera vez los principios y objetivos de la integración de los extranjeros y crea los instrumentos de coordinación necesarios. Mejorará la situación de los extranjeros que residen legal y

¹⁴⁴ RS 0.142.112.681.

¹⁴⁵ FF 2002 3604 ss. El 24 de septiembre de 2006, el pueblo suizo y todos los cantones aprobaron la nueva Ley de extranjería por un 68% de los votos emitidos.

duraderamente en Suiza. Esos extranjeros podrán cambiar sin tantas dificultades de profesión o de lugar de residencia y se facilitarán las condiciones del reagrupamiento familiar. Se fomentarán las iniciativas de integración – también mediante sistemas de promoción. Por último, la nueva Ley de extranjería prevé reforzar las sanciones para hacer efectiva la aplicación del derecho de extranjería. Se van a aprobar medidas más eficaces a fin de luchar contra la delincuencia y los abusos en materia de derecho de extranjería. Se endurecerán las sanciones, sobre todo en lo tocante a la actividad de los pasadores de fronteras o "coyotes", el trabajo clandestino o los matrimonios de conveniencia.

208. La Comisión Federal de Extranjería (CFE) ha hecho una valoración positiva en principio de la Letr, tras comprobar varias mejoras en comparación con la LSEE en vigor hasta entonces:

- Movilidad facilitada (domicilio y lugar de trabajo) de los titulares de una autorización de residencia o establecimiento;
- Base legal para las iniciativas de integración de los extranjeros;
- Posibilidad de obtener una autorización de residencia una vez transcurridos 5 años de estancia en Suiza si la integración ha tenido éxito;
- Posibilidad de reagrupamiento familiar para los titulares de una autorización de estancia de breve duración;
- Aumento de las posibilidades de integración en beneficio de las personas admitidas a título provisional (actividad lucrativa y reagrupamiento familiar tras un período de 3 años);
- Mejora de la protección de las víctimas de violencia en el hogar.

209. En cuanto a los inconvenientes, se trata sobre todo, según la CFE, de las diferencias entre las disposiciones que afectan a ciudadanos de Estados Miembros de la UE/AELC y las que se refieren a ciudadanos de terceros Estados:

- No existe un derecho incondicional al reagrupamiento para los titulares de un permiso de estancia;
- Obligación de convivencia para los cónyuges;
- Reagrupamiento familiar para los hijos sólo hasta que cumplan los 18 años (en la Convención sobre la libre circulación de las personas se prevé hasta la edad de 21 años);
- Reagrupamiento familiar para los hijos mayores de 12 años sólo al cabo de un año;
- Falta de reglamentación obligatoria para los indocumentados;
- No concesión de permisos de estancia independientemente del estado civil;

- Inexistencia de un derecho a obtener un permiso de residencia después de 10 años de estancia en Suiza;
- Refuerzo de las medidas coercitivas y, en particular, aumento de la duración del período de detención de los afectados.

210. De conformidad con el párrafo 2 del artículo 121, en relación con el artículo 185 de la Constitución, el Consejo Federal podrá ejercer la potestad de expulsar de su territorio a los extranjeros cuando éstos constituyan una amenaza para la seguridad interior o exterior de Suiza. Sigue vigente la práctica adoptada con arreglo al antiguo artículo 70 de la Constitución. La medida es dictada por el Consejo Federal cuando existe un peligro para la seguridad interior o exterior de Suiza, cuando el caso reviste una gran importancia política o si hay motivos de política interior o exterior que lo justifiquen. Esa disposición de alejamiento conlleva la extinción de todos los derechos de estancia. Puede dictarse también contra personas que nunca han residido en Suiza o que se encuentren en el extranjero en el momento de pronunciarse. Contra la decisión del Consejo Federal no está abierta la vía del recurso y cabe aplicar restrictivamente las disposiciones de procedimiento por motivos relacionados con la obligación de sigilo. La expulsión por razones políticas es una medida excepcional del poder ejecutivo. La Oficina Federal de Policía se encarga de ejecutar la expulsión.

211. En el Código Penal revisado (véase párr. 11) se prevé la supresión de la expulsión penal. Además, según la nueva Ley de extranjería (Letr; véase párr. 11) sólo las autoridades federales podrán decidir una expulsión. El artículo 68 de la Letr dispone efectivamente lo siguiente:

"¹La Oficina Federal de Policía puede expulsar a un extranjero para mantener la seguridad interior o exterior de Suiza.

²La expulsión va acompañada de un plazo de salida razonable.

³También va acompañada de una prohibición de entrada de una duración limitada o ilimitada. La autoridad que tomó la decisión puede suspender provisionalmente esa prohibición por razones graves.

⁴Cuando el extranjero atenta de manera grave o repetida contra la seguridad y el orden públicos, los pone en peligro o representa una amenaza para la seguridad interior o exterior, la expulsión se ejecutará inmediatamente."

13.2 Jurisprudencia

212. En ATF 129 II 193 ss, el Tribunal Federal consideró que una decisión de prohibición de entrada pronunciada por motivos relacionados con la salvaguarda de los intereses del país (párr. 3 del artículo 184 de la CF), contra un extranjero residente en Suiza y que había actuado por cuenta de organizaciones cuyas actividades son susceptibles de desestabilizar aún más la situación en Kosovo y en los territorios limítrofes y de comprometer, por tanto, las relaciones entre Suiza y terceros Estados, era compatible con el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Según esa decisión del Tribunal Federal, ni siquiera el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que prevé garantías en caso de apertura de un procedimiento de expulsión, se opone a una expulsión política, pronunciada habitualmente sin

audiencia y contra la que no cabe la posibilidad de recurrir, ya que ese tipo de órdenes se dictan por razones de seguridad nacional. Estimó que las mismas consideraciones se aplican en el caso de una prohibición de entrada decidida por motivos comparables.

14. Artículo 14: Garantía del derecho a un proceso imparcial

14.1 Generalidades

213. La revisión total de la organización judicial federal materializa a nivel de la ley un aspecto importante de la reforma de la justicia votada por el pueblo y los cantones el 12 de marzo de 2000 (véase párr. 12). El Consejo Federal remitió en febrero de 2001 el mensaje correspondiente al Parlamento. El 17 de junio de 2005, tras varios años de debates, las Cámaras Federales aprobaron la Ley federal sobre el Tribunal Federal (LTF)¹⁴⁶ y la Ley Federal sobre el Tribunal Administrativo Federal (LTAF)¹⁴⁷, que entraron en vigor simultáneamente el 1º de enero de 2007. La revisión total de la organización judicial federal ha sometido a una reestructuración total la reglamentación que rige la organización y el procedimiento ante el Tribunal Federal, sus instancias anteriores y las vías de recurso que desembocan en el Tribunal Supremo. Los objetivos de ese proyecto consisten, ante todo, en garantizar el buen funcionamiento del Tribunal Federal, mediante una reducción eficaz y duradera de la carga excesiva que tiene que soportar en la actualidad, y además en mejorar la protección jurisdiccional en ciertos ámbitos y, por último, en simplificar el procedimiento y facilitar el ejercicio de los derechos.

214. La Ley federal sobre el Tribunal Penal Federal (LTPF)¹⁴⁸ se aprobó el 4 de octubre de 2002. El nuevo Tribunal Penal Federal inició sus actividades en Bellinzona el 1º de abril de 2004. La sala de lo penal juzga en calidad de primera instancia los casos penales que dependen de la jurisdicción federal. El tribunal que acoge las querellas es competente para conocer de las medidas coercitivas y las denuncias relativas a acciones u omisiones del ministerio público de la Confederación o del juez de instrucción federal en los asuntos penales que dependen de la jurisdicción federal.

215. Las garantías de procedimiento, algunas de carácter general y otras basadas más específicamente en el procedimiento penal, figuran en los artículos 29 a 32 de la Constitución Federal. Entre las primeras cabe citar el derecho de las partes a que su causa sea juzgada en un plazo razonable (párr. 1 del artículo 29 de la CF), el derecho a ser oído (párr. 2), el derecho de las personas que no disponen de recursos suficientes a la asistencia jurídica gratuita (párr. 3), el derecho de toda persona a que su causa sea llevada ante un tribunal independiente e imparcial (párr. 1 del artículo 30 de la CF) y a que la actuación judicial sea pública (párr. 3). En cuanto a las garantías específicas del procedimiento penal, están recogidas en el artículo 31 de la Constitución (que trata de los derechos de los detenidos en caso de privación de libertad y, en especial, de la detención provisional), así como en el artículo 32 de la Constitución, que consagra

¹⁴⁶ RS 173.110.

¹⁴⁷ RS 173.32.

¹⁴⁸ RS 173.71.

el principio de presunción de inocencia (párr. 1) y reconoce a todo acusado el derecho a ser informado detalladamente de las acusaciones que pesan sobre él (párr. 2).

"Artículo 29 Garantías generales procesales

¹Toda persona tiene derecho, en un proceso judicial o administrativo, a un trato equitativo y justo, así como a que se le juzgue en un plazo razonable.

²Todas las partes del proceso tienen derecho a ser oídas.

³Toda persona que no disponga de recursos tiene derecho a una asistencia jurídica gratuita, a no ser que no aparezca absolutamente infundada. Asimismo tiene derecho a la asistencia gratuita de un defensor en la medida en que la salvaguarda de sus derechos así lo requiera.

Artículo 30 Garantías del proceso judicial

¹Toda persona cuya causa deba ser juzgada en un proceso judicial tiene derecho a que esa causa sea llevada ante un tribunal establecido conforme a la legislación, competente, independiente e imparcial. Se prohíben los tribunales de excepción.

²La persona contra la cual se ejerce una acción civil tiene derecho a que su causa sea llevada delante de un tribunal competente para su lugar de domicilio. La ley podrá prever otro fuero.

³La actuación judicial y la lectura de la sentencia serán públicos. La ley podrá prever excepciones.

Article 31 Privación de libertad

¹Nadie puede ser privado de su libertad si no es en los casos previstos por la ley y en las formas que ésta prescriba.

²Toda persona que se vea privada de su libertad debe ser informada de forma inmediata y en un idioma que ella comprenda, de las razones de esta privación y de sus derechos. Tiene que tener la posibilidad de poder hacer valer dichos derechos. Especialmente tiene el derecho de informar a sus allegados.

³Toda persona puesta en detención preventiva tiene derecho a ser llevada de inmediato ante un juez, que se pronunciará sobre si debe seguir detenido o puesto en libertad. Toda persona en prisión preventiva tiene derecho a ser juzgada en un plazo razonable.

⁴Toda persona que se vea privada de su libertad sin que un tribunal así lo haya ordenado tiene derecho, en todo momento, a invocar un juez. Éste debe decidir, en el plazo más breve posible, sobre la legalidad de dicha privación de libertad.

Artículo 32 Procedimiento penal

¹Toda persona es considerada inocente mientras no sea objeto de una sentencia firme condenatoria.

²Toda persona acusada tiene derecho a ser informado en la mayor brevedad posible y de manera detallada, de las acusaciones contra ella formuladas. Debe poder ejercer sus derechos de defensa.

³Toda persona condenada tiene derecho a que la sentencia sea examinada por una jurisdicción más alta. Se excluyen los casos en los que el Tribunal Federal actúa en instancia única."

14.2 Procedimiento penal

216. El proyecto de código de procedimiento penal suizo mencionado en el párr. 12 descansa sobre esas garantías constitucionales, que hace efectivas gracias a una larga serie de disposiciones. En lo tocante, en particular, a la garantía concedida a la persona en situación de detención preventiva de "poder hacer valer sus derechos" (párr. 2 del artículo 31, y párr. 2 del artículo 32, de la CF), dichos derechos podrán ahora definirse de manera uniforme en el nuevo Código de Procedimiento Penal suizo, que se aplicará tanto en la Confederación como en el conjunto de los cantones. Para que el detenido pueda ejercer sus derechos, es necesario primero que haya sido previamente informado. La obligación de informar de sus derechos a toda persona privada de su libertad (sobre todo si se trata de una detención provisional) ha quedado ya consagrada en la Constitución (párr. 2 del artículo 31).

217. El Pacto II (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) contiene varias garantías que deben ser respetadas en el marco del procedimiento penal y que se han concretado en el proyecto de código de procedimiento penal suizo. Conviene mencionar en ese contexto los derechos de toda persona detenida a contar con la asistencia de un "abogado de primer recurso", a poder avisar a algún allegado y, por último, a poder ser examinada por un médico independiente. Esos derechos constituyen los tres pilares de la protección frente a los malos tratos a que pueden estar expuestas las personas privadas de libertad. En su informe sobre la visita que efectuó a Suiza en febrero de 2001, el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de los Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes hizo una referencia expresa, respecto de esos derechos, al anteproyecto de 2001, congratulándose de que ese texto coincidiera con sus recomendaciones al respecto, al tiempo que estimaba que era menester formular algunas precisiones suplementarias sobre varios puntos.

218. Pasando al tema del "abogado de primer recurso", el Comité Europeo había sugerido que se garantizara expresamente el acceso a un abogado en cuanto la persona se viera privada de su libertad, o, dicho en otras palabras, cuando fuera detenida por la policía. En la medida en que por "acceso a un abogado" el Comité Europeo entienda sólo la posibilidad que debe brindársele al detenido de ponerse en contacto con un abogado, el nuevo código de procedimiento penal suizo no se opone en absoluto. Si, por el contrario, hay que interpretar que la policía no tiene derecho a interrogar brevemente a un detenido (apartado b) del párrafo 1 del artículo 214 del P-CPP) sin la presencia de su abogado, no se puede satisfacer esa exigencia. En el contexto de la detención, tal como se estipula en el artículo 214 del proyecto, la policía debe poder proceder, sin que esté presente un abogado, a las primeras investigaciones más necesarias y que sólo se refieren a un número de puntos muy limitado. Por regla general, esas investigaciones deberán llevarse a cabo en un plazo de tiempo muy breve, de manera que, por razones de orden práctico, es imposible dar cumplimiento a las exigencias del Comité.

219. A propósito del "abogado de primer recurso", conviene añadir que el proyecto no limita ese derecho a los detenidos, sino que, por el contrario, se autorizará al abogado defensor, en términos generales, a tomar parte en los interrogatorios (también de la policía), teniendo así la oportunidad de intervenir en esa ocasión (art. 156 del P-CPP)¹⁴⁹.

220. En cuanto a la posibilidad de informar a los allegados (art. 213 del P-CPP; art. 225 del AP-CPP), el Comité Europeo destacó que la reglamentación prevista respondía a sus exigencias; suscribió incluso la posibilidad de renunciar a esa información (cuando el interesado se oponga expresamente o cuando el objeto de la instrucción lo prohíba). Pero sugirió, respecto de la segunda excepción citada, la conveniencia de definirla de manera más precisa en el proyecto de ley y dotarla de garantías apropiadas (por ejemplo, debería constar en acta su renuncia). Por lo que hace a este último aspecto, hay que remitirse al apartado F) del artículo 75 del P-CPP, que dispone que las actas del procedimiento deben recoger el desarrollo del proceso y los autos dictados por las autoridades penales.

221. Respecto del acceso del detenido a un médico de su elección, no se ha incluido en el proyecto, como tampoco lo estaba en el anteproyecto de 2001. Pero en este punto concuerdan tanto el Comité Europeo y el Comité contra la Tortura como el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y es que toda persona detenida debe tener derecho, después de cada interrogatorio de la policía y antes de ser llevada ante el juez de instrucción, a solicitar que sea examinada por un médico independiente (y de su elección: exigencia suplementaria planteada por el Comité Europeo). En el informe más reciente que envió al Comité contra la Tortura, el Consejo Federal puso de relieve que, aunque el proyecto de CPP no regula explícitamente esa cuestión, que no pertenece al ámbito del procedimiento penal en términos estrictos, sino más bien al del derecho a la libertad personal, toda persona detenida tiene derecho a ser examinada por un médico independiente, tras su arresto y cada vez que lo solicite. En la medida de lo posible, agregó el Consejo Federal, se tendrá en cuenta la elección del detenido, con la salvedad de que el médico elegido no esté disponible o de que haya riesgo de colusión manifiesta.

222. La Ley federal de investigaciones secretas (LFIS)¹⁵⁰ entró en vigor el 1º de enero de 2005. Las investigaciones secretas consisten en que miembros de la policía, que no se identifican como tales, se infiltran en medios delictivos bajo una falsa identidad para investigar sobre ciertas infracciones. La ley federal ha dado cabida a las exigencias de eficacia del procedimiento penal, garantizando al propio tiempo que se proceda de forma correcta desde el punto de vista de las normas de un Estado de derecho. El recurso a agentes infiltrados se circunscribe a la investigación de delitos de especial gravedad, enumerados de manera exhaustiva. Además, las operaciones en las que intervienen agentes infiltrados deben ser proporcionadas a los delitos cometidos y contar con la aprobación de un juez.

223. La Ley federal de vigilancia de la correspondencia postal y de las telecomunicaciones (LSCPT)¹⁵¹ entró en vigor el 1º de enero de 2002. Ahora, las condiciones en que puede

¹⁴⁹ Mensaje, FF 2006 1173.

¹⁵⁰ RS 312.8.

¹⁵¹ RS 780.1.

autorizarse una vigilancia de ese tipo son las mismas en todo el territorio suizo: es preciso que recaigan sospechas muy graves sobre la persona en cuestión, en el sentido de que haya podido cometer uno de los delitos penales enumerados exhaustivamente en la ley. Es menester, además que la gravedad del acto justifique la vigilancia y que ésta haya sido ordenada por una autoridad judicial.

224. Las disposiciones de la LFIS y de la LSCPT se han incorporado al Código de Procedimiento Penal unificado.

14.3 Procedimiento civil

225. En junio de 2006, el Consejo Federal adoptó el mensaje relativo al Código de Procedimiento Civil suizo (véase párr. 13). Se ha reservado un papel importante al acuerdo previo o extrajudicial de los litigios. Así, las partes deben hacer un intento de conciliación o someterse a una mediación antes de acudir al tribunal competente. Este procedimiento, que en principio es obligatorio, debería contribuir a descargar de trabajo a los tribunales, por una parte, y a facilitar a las partes el acceso a la justicia (reducción del umbral), por otra. Los cantones afectados podrán seguir encomendando las tareas de conciliación al juez de paz, que está más cerca del ciudadano. Las autoridades encargadas de la conciliación recibirán, además, mayores competencias (y, en particular, la de adoptar decisiones en litigios cuya cuantía no sea muy elevada). Los diferentes mecanismos previstos en el proyecto permitirán una aplicación más flexible del derecho procesal, adaptada a las necesidades de la práctica. En ese sentido, el procedimiento ordinario se ajusta al esquema clásico de un proceso civil: se rige por el principio de los debates y el tribunal se limita fundamentalmente a la dirección formal del procedimiento. El proyecto propone también un mecanismo simplificado para los litigios de menor cuantía y para las causas relativas al derecho social. Este procedimiento se distingue por una tramitación simplificada, por su carácter oral y por la función más activa del juez.

14.4 Jurisprudencia

226. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos constató una violación del párrafo 1 del artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, en el asunto *Ziegler contra Suiza*¹⁵². El Tribunal Federal no había permitido al recurrente responder a las observaciones de la jurisdicción inferior y de la parte contraria. El Tribunal Europeo estimó que esa denegación violaba el derecho a un proceso imparcial, derecho que implica que los demandantes puedan tener conocimiento de cualquier documento u observación presentados al juez y discutirlos. En 2005 se dictaron dos sentencias sobre la misma cuestión jurídica¹⁵³, y en las dos ocasiones, en el marco de un procedimiento ante el Tribunal Federal de Seguros. Entre tanto, el Tribunal Federal y el Tribunal Federal de Seguros han modificado su práctica¹⁵⁴.

¹⁵² Decisión de 21 de febrero de 2002.

¹⁵³ Decisiones de 12 de julio de 2005, en la causa *Contardi contra Suiza* y de 11 de octubre de 2005 en la causa *Spang contra Suiza*.

¹⁵⁴ ATF 132 I 42 ss.

227. El Tribunal Europeo apreció igualmente una violación del párrafo 1 del artículo 6 del Convenio en el asunto *Müller contra Suiza*¹⁵⁵. Se trataba de saber si una duración de once años y medio para un procedimiento de indemnización por expropiación material era compatible con el criterio de "plazo razonable" (párr. 1 del artículo 6, del Convenio Europeo). El Tribunal compartió el parecer del Gobierno de Suiza de que la duración del procedimiento se justificaba, en parte, por la complejidad del asunto y el comportamiento de la parte recurrente. Consideró, sin embargo, que un procedimiento ante el Tribunal Federal de seis años de duración era excesivo, tanto más cuanto que, a lo largo de ese período, a excepción de una inspección local, sólo se habían llevado a cabo actuaciones procesales insignificantes.

228. La decisión pronunciada el 1º de marzo de 2005 por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto *Linnekogel contra Suiza* versaba sobre la confiscación y destrucción de grabaciones, en virtud de la antigua decisión del Consejo Federal en materia de propaganda subversiva. El hecho de que el solicitante no hubiera podido conseguir que un tribunal examinara las medidas ordenadas vulneró su derecho a ser oído por un tribunal.

229. La decisión de 12 de julio de 2005 en el asunto *Munari contra Suiza* se refería a un procedimiento penal entablado en el cantón del Tesino, que había durado ocho años y medio ante una sola instancia. En opinión del Tribunal Federal, no se había respetado el principio de celeridad. Las autoridades del Tesino pusieron fin al procedimiento 18 meses más tarde. Al estimar que la parte recurrente seguía siendo, a pesar de todo, víctima de una violación del Convenio y que había agotado los recursos a nivel nacional, el Tribunal Europeo se adhirió a la opinión del Tribunal Federal.

230. En su decisión 131 II 169, el Tribunal Federal constató, por una parte, que la garantía de un proceso imparcial, en el sentido del párrafo 1 del artículo 29 de la Constitución rige para cualquier procedimiento judicial o administrativo. Va más allá de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y del párrafo 1 del artículo 14 del Pacto, que sólo se pueden aplicar a procedimientos judiciales relativos a una acusación en materia penal o a litigios sobre derechos u obligaciones de naturaleza civil. Por otra parte, el Tribunal Federal recordó que la garantía de un proceso imparcial no ofrece al afectado un derecho ilimitado e incondicional a plantear el asunto ante un juez. El acceso a un tribunal, si es que tiene que ser garantizado, no significa que el procedimiento de recurso no pueda estar sometido a la obligación de respetar unos requisitos formales, relativos, en especial, a los plazos o a la calidad para actuar. No obstante, esas limitaciones no pueden ser tan restrictivas que atenten contra la propia substancia del acceso al tribunal. Es menester que persigan una finalidad legítima y que sean proporcionadas.

231. En ATF 130 I 126 s, el Tribunal Federal constató que el apartado g) del párrafo 3 del artículo 14 del Pacto garantiza expresamente que el acusado no podrá ser obligado a declarar contra sí mismo ni a confesarse culpable. Cualquier persona que sea objeto de actuaciones penales puede guardar silencio, haciendo uso de su derecho a no responder, sin sufrir ningún menoscabo. En cuanto al deber de informar, se trata de una garantía procesal de pleno derecho. En principio, no cabe utilizar las declaraciones formuladas en la ignorancia del derecho a mantenerse callado, ya que la violación de dicha garantía equivale a una denegación de justicia

¹⁵⁵ Decisión de 5 de noviembre de 2002.

formal. Las excepciones a esa prohibición de utilización deben ser sopesadas muy cuidadosamente y sólo serán posibles en determinadas condiciones. En este caso concreto, el Tribunal Federal apreció que se había violado el derecho del detenido a guardar silencio, plasmado en el apartado g) del párrafo 3 del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dado que ni la policía ni el juez de instrucción le habían informado de su derecho a permanecer callado y negarse a responder. En ATF 131 IV 36 s, el Tribunal Federal decidió que la sentencia condenatoria impuesta a un conductor por oponerse a la extracción de una muestra de sangre, pronunciada por la violación de ciertos deberes tras un accidente que ocasionó daños a terceros y por el consumo ulterior de alcohol, no vulneraba la prohibición de no ser obligado a declararse culpable.

232. En una decisión que se remonta a 2005¹⁵⁶, el Tribunal Federal constató que, más allá del deber de ser informado, consagrado en el apartado d) del párrafo 3 del artículo 14, las autoridades judiciales deben garantizar concretamente una defensa eficaz y, por consiguiente, han de ofrecer a las partes poco familiarizadas con el derecho y no representadas por un abogado, información general acerca de sus derechos en el marco del procedimiento, haciendo hincapié, en particular, en que pueden en cualquier momento solicitar asistencia letrada.

233. Los derechos de defensa derivados del derecho a ser oído, de conformidad con el principio de un trato imparcial, exigen que se detalle en las diligencias cómo se han obtenido las pruebas. Por ello, el Tribunal Federal constató, en una decisión de 13 de noviembre de 2002, que las actas que transcribían en alemán las escuchas de conversaciones telefónicas en un idioma extranjero no pueden ser utilizadas más que si consta en el sumario quién y cómo las ha redactado¹⁵⁷.

234. El derecho a interrogar a un testigo de cargo es absoluto si su testimonio es decisivo en lo tocante a las pruebas. El Tribunal Federal estimó que ese derecho había sido violado en un caso en que no tuvo lugar ningún careo durante la instrucción y en que la víctima se había negado, más de cuatro años después de la primera audiencia, a responder a las preguntas complementarias del acusado¹⁵⁸.

235. Un año más tarde, el Tribunal Federal aportó precisiones a esa práctica. El criterio formal de la importancia, determinante o no, de la prueba obtenida no sirve para decidir sobre la admisibilidad del recurso a testigos anónimos. Hay que examinar más bien, desde una perspectiva de conjunto, si la merma de los derechos de la defensa que conlleva la aceptación de testigos anónimos responde a intereses dignos de protección y, llegado el caso, si el acusado ha podido, no obstante, defenderse eficazmente y, por consiguiente, si se ha beneficiado de un proceso imparcial. En el caso objeto de examen, el Tribunal estimó que los derechos de la defensa no habían sido suficientemente garantizados, puesto que ni el acusado ni su defensor

¹⁵⁶ ATF 131 I 350.

¹⁵⁷ ATF 129 I 85.

¹⁵⁸ ATF 131 I 476.

tuvieron la posibilidad de interrogar, aunque fuera en un careo indirecto, a uno de los dos testigos de cargo¹⁵⁹.

236. En ATF 129 I 281 s., el Tribunal Federal constató que el derecho, que asiste a toda persona condenada, en virtud del artículo 2 del séptimo Protocolo adicional del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y del párrafo 5 del artículo 14 del Pacto, a que el fallo condenatorio sea sometido a un tribunal superior, quedaría privado inaceptablemente de su substancia si la defensa necesaria se limitara al procedimiento en primera instancia y si el condenado sin recursos suficientes tuviera que encargarse personalmente de presentar un recurso, siendo así que sería indispensable para el ejercicio efectivo de sus derechos de defensa que estuviera representado por un abogado. En el ámbito de la defensa necesaria, el acusado – y respectivamente el condenado – al que se le haya reconocido la carencia de recursos tiene, en principio, un derecho incondicional a la asistencia gratuita, incluso en un procedimiento de recurso que hubiera iniciado personalmente.

237. Habida cuenta del desarrollo de la asistencia judicial gratuita y de la competencia creciente de otros grupos profesionales para hacerse con los servicios de los abogados, el Tribunal Federal modificó su jurisprudencia en una decisión de 6 de junio de 2006, al estimar que ya no se justificaba limitar la remuneración de los defensores de oficio al reembolso de sus gastos. Los honorarios para los nombramientos de oficio debe calcularse de forma que los abogados puedan obtener un beneficio modesto, pero no meramente simbólico¹⁶⁰.

238. En una decisión de 2002¹⁶¹, el Tribunal Federal resolvió que la autoridad de cosa juzgada (*ne bis in idem*) está plasmada no sólo en la Constitución Federal y el artículo 4 del séptimo Protocolo Adicional del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos¹⁶², sino también en el párrafo 7 del artículo 14 del Pacto. En otra decisión de ese mismo año¹⁶³, puso de relieve que la garantía de un medio jurisdiccional, prevista en el párrafo 4 del artículo 14 del Pacto, no exige que haya que prestar gratuitamente la protección jurídica.

15. Artículo 15: No hay pena sin ley

239. Sigue siendo pertinente la información facilitada por Suiza en su segundo informe (párr. 148) respecto del artículo primero del proyecto de revisión de la parte general del Código Penal suizo.

240. En el Código Penal suizo revisado (véase párr. 11 *supra*), el principio *nulla poena sine lege* se formula del modo siguiente:

¹⁵⁹ ATF 132 I 127.

¹⁶⁰ ATF 132 I 201.

¹⁶¹ ATF 128 II 355 ss.

¹⁶² RS 0.101.07.

¹⁶³ ATF 128 I 237 ss.

"Article 1 No hay sanción sin ley

No podrá imponerse una pena o una medida si no es por un acto expresamente reprimido por la ley."

16. Artículo 16: Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica

241. Sigue siendo pertinente la información facilitada por Suiza en su segundo informe (párr. 150), que remite al informe inicial (párrs. 306 a 309).

17. Artículo 17: Derecho al respeto de la vida privada y familiar

17.1 Principio

242. El artículo 13 de la Constitución garantiza expresamente a todas las personas el derecho al respeto de su vida privada y familiar:

"Article 13 Protección de la esfera privada

¹Toda persona tiene derecho al respeto de su vida familiar y privada, de su domicilio, de su correspondencia, así como de sus relaciones postales y de sus telecomunicaciones.

²Toda persona tiene el derecho a ser protegida contra el empleo abusivo de sus datos personales."

17.2 Derecho a la libre determinación – esterilizaciones forzosas

243. La Ley federal sobre las condiciones y el procedimiento que rigen la esterilización de personas (Ley de esterilización)¹⁶⁴, que entró en vigor el 1º de julio de 2005, regula las condiciones en las que se autoriza ahora una intervención médica con miras a anular la capacidad reproductiva de una persona. Se trata de impedir que vuelvan a repetirse las esterilizaciones practicadas hasta el decenio de 1980, que hoy parecen en ciertos casos abusivas. En esta etapa, sólo se permite la esterilización de personas sin capacidad permanente de discernimiento en casos excepcionales y sujeta a unas condiciones muy estrictas; es preciso, además, que la autoridad tutelar haya dado su consentimiento. En cuanto a la esterilización de personas mayores de edad, con capacidad de discernimiento, no puede practicarse más que si éstas, tras haber sido informadas con todo detalle del desarrollo y de las consecuencias de la operación, otorgan su consentimiento libre e informado por escrito.

244. En cambio, por diversos motivos, el Consejo Federal se ha opuesto a indemnizar a las víctimas de esterilizaciones y castraciones abusivas. Ha formulado reservas en lo tocante a la oportunidad de establecer un régimen especial de indemnizaciones que, por inspirarse en la ley de ayuda a las víctimas de delitos (LAVI), prevé una compensación económica por unos hechos que no estarían cubiertos por dicha ley, bien por ser anteriores a su entrada en vigor, o bien porque no encajan en la definición de delito penal. Implantar para las víctimas de esterilizaciones abusivas un régimen de indemnizaciones diferente del aplicable a las demás

¹⁶⁴ RS 211.111.11.

categorías de víctimas era una medida que no se justificaba en absoluto, según el Consejo Federal, que estimó así mismo que atentaba contra el principio de igualdad de trato. El Consejo Federal puso de relieve que no era su intención menospreciar los dramas personales que habían provocado prácticas que hoy pueden considerarse inaceptables, pero que convenía situar esos dramas en un contexto de evolución permanente de la sociedad, que hace que el progreso nazca de los errores y de las injusticias del pasado. El reconocimiento que la sociedad debe a las víctimas de esterilizaciones abusivas no tiene que traducirse necesariamente en una compensación financiera, que, para una parte de las víctimas, llegará de todas maneras demasiado tarde. Mejor que estar intentando siempre reparar las injusticias del pasado, el Consejo Federal juzgó que era preferible asignar los recursos disponibles a promover la atención y los servicios prestados a las personas que necesitan actualmente tales medidas¹⁶⁵. El Parlamento se adhirió a esa opinión y se negó a indemnizar a las víctimas de esterilizaciones forzosas¹⁶⁶.

17.3 Vida privada – protección de los datos

245. Por lo que hace a la protección de los datos, mencionada en los párrafos 151 a 153 del segundo informe, conviene señalar que el Parlamento aprobó el 24 de marzo de 2006 una revisión parcial de la Ley federal de protección de datos (LPD)¹⁶⁷. La entrada en vigor de esta revisión se producirá en el segundo semestre de 2007, una vez que se haya adaptado el reglamento de aplicación¹⁶⁸. La Ley revisada incrementa la transparencia a la hora de la recopilación de los datos: ésta y, en particular, la finalidad del procesamiento, deben ser reconocibles para el interesado.

246. La revisión de la LPD impone la obligación, en especial, a los particulares y órganos federales, de informar al interesado cuando se recogen datos delicados y perfiles de su personalidad. La Ley adapta, además, las disposiciones que rigen los flujos transfronterizos de datos a las exigencias del Protocolo Adicional de la Convención del Consejo de Europa para la protección de las personas con respecto al procesamiento automatizado de los datos de carácter personal, en lo tocante a las autoridades de control y los flujos transfronterizos de datos¹⁶⁹. Se prohibirá la comunicación de datos al extranjero si el destinatario de éstos no está amparado

¹⁶⁵ Véase el informe de la Comisión de Asuntos Jurídicos del Consejo Nacional, de 23 de junio de 2003 (FF 2003 5753), y el dictamen del Consejo Federal de 3 de septiembre de 2003 (FF 2003 5797).

¹⁶⁶ Véase la nota de síntesis relativa a los debates parlamentarios en: www.parlament.ch/afs/data/f/rb/f_rb_19990451.htm.

¹⁶⁷ RS 235.1.

¹⁶⁸ Reglamento relativo a la Ley federal de protección de datos (OLPD; RS 235.11).

¹⁶⁹ STE n° 108.

por una legislación que garantice un nivel de protección adecuado. La Ley prevé, sin embargo, excepciones al principio de exigencia del nivel de protección adecuado¹⁷⁰.

247. La Ley revisada amplía igualmente el derecho a ejercitar una acción judicial del Delegado Federal para la protección de datos y la transparencia. En el futuro podrá someter ante el Tribunal Administrativo Federal las decisiones de los departamentos federales o de la Cancillería Federal que desestiman sus recomendaciones dirigidas a los órganos federales y recurrir, llegado el caso, contra decisiones del Tribunal Administrativo Federal ante el Tribunal Federal. En la actualidad, si un particular no acata la recomendación del Delegado para la protección de datos, éste puede llevar la cuestión ante el Tribunal Administrativo Federal para que conozca del asunto. La legislación actual no especifica si dicho Delegado puede recurrir contra esa decisión. En la revisión de la LPD se precisa ese punto.

248. La Ley da así mismo un primer paso por la vía del fomento de la autorregulación, al introducir, de manera sugerente, una norma sobre la certificación, medida que permite reforzar la seguridad de los datos.

249. Los acuerdos bilaterales entre la Unión Europea y Suiza, y sobre todo los acuerdos de asociación de Schengen y Dublín, han hecho necesaria también la inclusión de modificaciones legislativas sectoriales que rigen la protección de datos, con miras, en especial, a transferir a esos sectores de actividades las disposiciones pertinentes de la directiva europea 95/46/CE, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de esos datos.

250. Suiza cuenta además con una Ley federal sobre el principio de transparencia en la administración (Ltrans¹⁷¹; párr. 11). Esa Ley concede a toda persona el derecho a consultar documentos oficiales y a obtener información de las autoridades sobre su contenido. Sin embargo, ese derecho puede ser restringido, en particular cuando el acceso es susceptible de menoscabar la intimidad de terceros y no se considera preponderante el interés público por la transparencia. El acceso a documentos oficiales que contienen datos personales se rige también por la Ley federal de protección de datos cuando no se han podido hacer anónimos esos datos.

¹⁷⁰ A falta de una legislación adecuada, los datos podrán, sin embargo, comunicarse si el interesado ha dado su consentimiento, si el procesamiento guarda relación directa con la conclusión o la ejecución de un contrato y los datos afectan a la otra parte, si la comunicación es indispensable, bien a la salvaguarda de un interés público preponderante, o bien a la constatación, el ejercicio o la defensa de un derecho en justicia, si la comunicación es necesaria para proteger la vida o la integridad física del interesado, si éste ha facilitado el acceso de todos a los datos y no se ha opuesto al procesamiento. También podrán comunicarse los datos si existen unas garantías suficientes, por ejemplo de orden contractual, que permitan asegurar en los casos concretos un nivel de protección adecuado o si la comunicación se produce en el contexto de una persona jurídica o entre sociedades reunidas bajo una dirección única, en la medida en que las partes estén sometidas a normas de protección de datos que garanticen un nivel de protección adecuado.

¹⁷¹ RS 152.3.

17.4 Seguridad interior

251. El 24 de marzo de 2006, las Cámaras Federales aprobaron la revisión de la Ley federal de 21 de marzo de 1997 por la que se establecen medidas encaminadas a mantener la seguridad interior (incitación a la violencia y violencia con motivo de eventos deportivos, LMSI I).

Las nuevas disposiciones sientan las bases para yugular la violencia en los acontecimientos deportivos y mejoran las posibilidades de secuestrar el material de propaganda que incita a la violencia. El proyecto prevé, entre otras cosas, la recopilación centralizada en un sistema de información nacional (HOOGAN) de los datos relativos a personas conocidas por su comportamiento violento durante los eventos deportivos. Las nuevas medidas preventivas (prohibición de traspasar una determinada zona de seguridad, prohibición de trasladarse a ciertos países, obligación de presentarse a la policía, detención preventiva) tienen la finalidad de evitar que personas con comportamientos violentos acudan a acontecimientos deportivos. Las bases jurídicas de las tres medidas (prohibición de traspasar una determinada zona de seguridad, obligación de presentarse a la policía, detención preventiva) tienen una validez limitada hasta finales de 2009. El 30 de agosto de 2006, el Consejo Federal decidió poner en práctica, a partir del 1º de enero de 2007, las modificaciones de la ley y de su reglamento de ejecución.

A mediados de septiembre aprobará un mensaje relativo a una disposición constitucional sobre el vandalismo, con miras a la renovación de las tres medidas temporales. Los cantones examinan, por su parte, si no sería preferible un pacto. En caso de decisión en ese sentido, el Consejo Federal proyecta retirar su mensaje.

252. El objeto de otra revisión de la Ley federal por la que se establecen medidas encaminadas a mantener la seguridad interior (LMSI) II; párr. 23) radica en ampliar el acopio de datos por parte de los servicios de información. Sólo en los ámbitos del terrorismo, el servicio de información política o militar prohibida y el comercio ilícito de sustancias radiactivas, se podrá, en caso de amenazas concretas, controlar la correspondencia postal y las telecomunicaciones a título preventivo, proceder a la vigilancia de personas peligrosas en lugares que no son de libre acceso, inclusive por medio de instrumentos técnicos, y registrar en secreto los sistemas informáticos.

El proyecto ha suscitado algunas críticas aisladas durante el procedimiento de consulta.

El mensaje del Consejo Federal al Parlamento se aprobó el 15 de junio.

17.5 Vida familiar

253. Sigue siendo pertinente la información facilitada por Suiza en su segundo informe (párr. 153 ss).

17.6 Jurisprudencia

254. En un asunto que giraba en torno al secuestro de un niño por su madre¹⁷², el Tribunal Europeo de Derechos Humanos reprochó a las autoridades cantonales un cierto laxismo en sus esfuerzos por encontrar a la madre y a su hijo. Posteriormente, el Tribunal falló que se había violado el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (aspecto procesal).

¹⁷² Decisión *Bianchi c. Suiza* de 22 de junio de 2006.

255. Al negarse a la exhumación del cuerpo del supuesto padre del solicitante, fallecido en 1976, a fin de analizar su ADN, los tribunales suizos violaron, según una decisión del Tribunal Europeo, de 13 de julio de 2006, el derecho al respeto de la vida privada y familiar (art. 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos) del solicitante¹⁷³. En opinión de la mayoría de los jueces del Tribunal, la protección de la seguridad jurídica no basta por sí sola para privar al solicitante del derecho a conocer sus propios orígenes. Dos jueces formularon una opinión discrepante, fundamentalmente porque, en un asunto de esa índole, los Estados Miembros deberían disponer de un margen muy amplio de apreciación y porque el Tribunal Federal había examinado cuidadosamente el caso y había motivado bien su decisión.

256. En sus decisiones de 27 de septiembre de 2001 sobre la admisibilidad de la demanda de *G.M.B. y K.M. c. Suiza*, el Tribunal Europeo confirmó las decisiones de los tribunales nacionales que denegaron a los padres la elección del apellido del niño. Teniendo en cuenta que las normativas varían de un Estado a otro, así como las reformas previstas de las legislaciones nacionales, el Tribunal estimó que era necesario que cada uno de los Estados disfrutara en esa materia de un amplio margen de apreciación. Reconoció, además, que el régimen suizo estaba dotado de flexibilidad, puesto que permitía a los cónyuges elegir así mismo el apellido de la mujer como apellido familiar. El Tribunal subrayó, por último, que el sistema suizo servía para preservar la unidad de la familia, y aprovechó la ocasión para recordar la jurisprudencia que había desarrollado en el pasado, según la cual, al conjunto de la comunidad le interesa conservar un derecho de familia coherente que pone por encima de otras consideraciones el bien del niño.

257. En relación con la admisibilidad de un recurso, el Tribunal Federal consideró, en una decisión, de 11 de septiembre de 2000, que los concubinos del mismo sexo no pueden invocar el derecho al respeto de su vida familiar, plasmado en el párrafo 1 del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. En cambio, la protección de la vida privada, en el sentido del párrafo 1 del artículo 13, de la Constitución y del párrafo 1 del artículo 8 del Convenio, otorga a las parejas homosexuales, en determinadas circunstancias, el derecho a obtener una autorización en la esfera de la legislación de extranjería, en particular cuando se ven amenazadas unas relaciones privadas especialmente intensas¹⁷⁴. Sin embargo, una estancia de diez años o más en Suiza y las relaciones privadas habituales que se establezcan no bastan, por sí solas, para justificar un derecho a obtener una autorización en virtud del párrafo 1 del artículo 8 del Convenio¹⁷⁵.

258. En una decisión de 1º de junio de 2004, el Tribunal Federal corroboró su jurisprudencia según la cual el derecho al reagrupamiento familiar supone que una al menos de las personas

¹⁷³ Decisión *Jäggi c. Suiza* de 13 julio de 2006.

¹⁷⁴ ATF 126 II 425.

¹⁷⁵ ATF 126 II 377. Con la entrada en vigor el 1º de enero de 2007 de la Ley federal sobre el registro de la unión entre personas del mismo sexo (RS 211.231, véase infra párr. 314), la Ley federal sobre la residencia y el establecimiento de los extranjeros (LSEE; RS 142.20) se ha modificado con miras a que las parejas registradas de ciudadanos suizos o titulares de una autorización de residencia tengan derecho a obtener un permiso de residencia (véase infra párr. 317).

afectadas dispone de un derecho de presencia confirmado. Apreció la existencia de ese derecho en el caso concreto de una persona extranjera que vivía en Suiza desde hacía 20 años con un permiso de residencia, por lo que no cabía razonablemente esperar que se marchara a otra parte a vivir con su familia¹⁷⁶.

259. El Tribunal Federal constató, en una decisión de 29 de mayo de 2002, que la elaboración del perfil de ADN y su explotación por las autoridades del Estado corresponden al ámbito de protección del derecho a la libre determinación en materia de datos personales, en el sentido del párrafo 2 del artículo 13 de la Constitución. Además, la toma de las muestras necesarias para analizar el ADN, en este caso un frotis de la mucosa malar, atenta contra la integridad corporal. No obstante, se trata en los dos casos de intervenciones ligeras, que no afectan a la esencia de las garantías. En el caso de un individuo que ya había sido condenado por actos de naturaleza sexual cometidos contra niños y que intentaba de nuevo entrar en contacto con menores a través de anuncios, el tribunal juzgó que se daban las condiciones para elaborar un perfil de ADN, con miras a explotarlo y registrarlo. Encargó, sin embargo, al ministerio público, al amparo del derecho a la libre determinación en materia de datos personales, que garantizara que el frotis fuera destruido una vez que se hubiera elaborado en las debidas condiciones el perfil de ADN. No deben aplicarse a este respecto las disposiciones particulares que figuran en las reglamentaciones cantonales o federales¹⁷⁷.

18. Artículo 18: Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión

18.1 Generalidades

260. En el artículo 15 de la Constitución se garantiza la libertad de conciencia y de religión:

"Artículo 15 Libertad de conciencia y religiosa

¹Se garantiza la libertad de conciencia y religión.

²Toda persona tiene derecho a elegir libremente sus creencias religiosas, así como a formarse sus propias convicciones filosóficas y a profesarlas individual o colectivamente.

³Toda persona tiene derecho a adherirse o pertenecer a una comunidad religiosa, así como a recibir sus enseñanzas.

⁴Nadie puede ser obligado a adherirse o pertenecer a una comunidad religiosa, realizar algún acto religioso o recibir una enseñanza religiosa."

261. La Constitución no consagra explícitamente el principio de neutralidad religiosa del Estado, ya que la jurisprudencia es la que le confiere el valor constitucional. Ese principio

¹⁷⁶ ATF 130 II 281.

¹⁷⁷ ATF 128 II 259; desde el 1º de enero de 2005, las condiciones para la utilización de perfiles de ADN en procedimientos penales y su incorporación a un sistema de información federal han sido objeto de una regulación en la Ley federal relativa a la utilización de perfiles de ADN en los procedimientos penales y a la identificación de desconocidos o desaparecidos (RS 363).

prohíbe al Estado inmiscuirse en asuntos religiosos, tomar partido a favor o en contra de una religión o una convicción dada y concede a las iglesias el derecho a la libre determinación. La neutralidad religiosa del Estado se refleja también en la enseñanza: las escuelas públicas deben ser laicas (véase el párr. 2 del artículo 62 de la CF), laicidad que se vuelve a encontrar en el matrimonio y los registros civiles.

18.2 Servicio civil

262. El párrafo 1 del artículo 59 de la Constitución facilita a la persona cuya conciencia no le permite realizar un servicio militar, efectuar un servicio civil sustitutorio.

"Artículo 59 Servicio militar y servicio sustitutorio

¹Todo ciudadano suizo cumple servicio militar. La ley preverá un servicio social sustitutorio."

263. El 21 de marzo de 2003, la Asamblea Federal aprobó el proyecto del Consejo Federal relativo a la modificación de la Ley federal del servicio civil (LSC)¹⁷⁸. La ley revisada entró en vigor el 1º de enero de 2004.

264. La revisión de la legislación entrañaba, entre otros aspectos, la rectificación de los puntos débiles de la ley; así, era menester precisar conceptos jurídicos poco definidos, como la "inconciliabilidad del servicio militar con la conciencia", para que la práctica resultara más transparente en lo tocante a las condiciones de admisión.

265. Entre octubre de 1996, fecha de la entrada en vigor de la Ley federal del servicio civil, y finales de julio de 2001, el órgano central de ejecución del servicio civil recibió 7.974 solicitudes de admisión, lo que supone una media de 1.644 solicitudes al año. La demanda fue muy marcada en 2003 y en 2004 (1.955 y 1.805 solicitudes). En 2005, las solicitudes se redujeron a 1.700. Entre octubre de 1996 y finales de julio de 2001, de las 7 164 solicitudes que habían sido objeto de una decisión de primera instancia, 5.712 fueron aprobadas y 687 rechazadas. Las 765 solicitudes restantes fueron objeto de una decisión de no admisión a trámite o fueron retiradas. La tasa de admisión se elevó, por tanto, al 80% aproximadamente. De los solicitantes que fueron oídos, alrededor del 11% no fueron admitidos en el servicio civil.

266. En 2003, 3.481 personas que estaban en el servicio civil obligatorio cumplieron 325.181 días de servicio. En 2004, 4.341 personas que estaban en el servicio civil obligatorio cumplieron 323.809 días y en 2005, 4.409 personas pasaron 330.608 días en el servicio.

267. Hay que mencionar, además, que sigue existiendo la posibilidad de efectuar el servicio militar sin armas. El número de solicitudes para realizar el servicio militar no armado ha seguido disminuyendo.

¹⁷⁸ RS 824.0.

18.3 Educación religiosa y moral

268. El principio de neutralidad religiosa del Estado implica la prohibición de las escuelas públicas confesionales. La escuela debe ser laica, obligatoria y gratuita, lo que no significa, sin embargo, que la religión no pueda formar parte del programa de estudios, pero es imposible que la enseñanza religiosa sea obligatoria, lo que se consagra expresamente en el párrafo 4 del artículo 15 de la Constitución:

"Nadie puede ser obligado a adherirse o pertenecer a una comunidad religiosa, realizar algún acto religioso o recibir una enseñanza religiosa."

269. El artículo 20a de la Ley federal sobre el trabajo en la industria, la artesanía y el comercio (Ley sobre el trabajo, LTr)¹⁷⁹ entró en vigor el 1º de agosto de 2000. En el párrafo 2 se autoriza al trabajador a interrumpir su trabajo con motivo de fiestas religiosas distintas de las que han sido señaladas como días festivos por los cantones, a condición de prevenir por adelantado a su empleador. De ese modo, los miembros de comunidades religiosas que no sean la católica o la protestante, es decir, los trabajadores judíos o musulmanes, se asimilan a las confesiones de mayor arraigo en Suiza.

270. El 15 de mayo de 2006, las más altas jerarquías de las confesiones cristiana, judía y musulmana firmaron el acta de nacimiento del Consejo suizo de las religiones. Ese Consejo quiere promover la comprensión mutua entre las religiones y servir de interlocutor susceptible de asesorar a las autoridades. No se cierne ninguna amenaza sobre la paz religiosa en Suiza, pero el mapa religioso del país se ha transformado y el paisaje religioso se ha vuelto más variado. El cristianismo, el judaísmo y el islam han contraído ahora una responsabilidad especial con la paz social y religiosa en Suiza, pero nada se opone a que el Consejo se abra a otras religiones, como por ejemplo el budismo o el hinduismo. La nueva institución se ocupará menos de cuestiones teológicas y más de temas actuales de política religiosa y social: los edificios religiosos, la relación con los símbolos religiosos en el espacio público, la formación de personal eclesiástico o la integración de los niños en las escuelas públicas. En 2004, se creó en el seno del Departamento Federal de Asuntos Exteriores un grupo de trabajo titulado "taller de islamismo" para examinar la cuestión de los movimientos islamistas. Su objetivo estriba no sólo en analizarlos, sino también en entablar un diálogo y poner en práctica una serie de proyectos.

271. En el artículo 171 de la Constitución del cantón de Vaud¹⁸⁰ se reconoce expresamente a la comunidad israelita como "institución de interés público". A petición suya, el Estado puede otorgar el mismo reconocimiento a otras comunidades religiosas; se tendrá en cuenta el tiempo que lleven residiendo allí sus miembros y su papel en el cantón. El artículo 131 de la Constitución del cantón de Zurich¹⁸¹ ha reconocido expresamente a la Comunidad Israelita y a la Comunidad Israelita Liberal. De la misma manera, el artículo 126 de la Constitución del cantón

¹⁷⁹ RS 822.11.

¹⁸⁰ La nueva constitución del cantón de Vaud está en vigor desde el 14 de abril de 2003.

¹⁸¹ La nueva constitución del cantón de Zurich está en vigor desde el 1º de enero de 2006.

de Basilea-Ciudad¹⁸² reconoce a la comunidad israelita y prevé, además, la posibilidad de que otras confesiones o comunidades religiosas puedan obtener el mismo reconocimiento, mediante una modificación de la Constitución.

18.4 Jurisprudencia

272. En una decisión de 13 de enero de 2003¹⁸³, el Tribunal Federal examinó el recurso de un preso de religión ortodoxa, declarado culpable de los delitos de asesinato y violación y recluido en una sección especial de la cárcel debido al riesgo de fuga. Recurrió contra las decisiones que le prohibían participar en una ceremonia religiosa y porque le habían castigado a tres días de confinamiento en su celda a consecuencia de haberse negado a trabajar durante las fiestas religiosas. El Tribunal Federal indicó en su decisión que el régimen carcelario, que priva en gran medida al detenido de contactos con el exterior, podía acarrear restricciones a la libertad de creencias y de conciencia y, por ende, a la libertad de culto. No obstante, tales restricciones debían estar sometidas a límites muy estrictos. En este caso concreto, el Tribunal Federal consideró que se habían cumplido los requisitos establecidos, habida cuenta, sobre todo, de que los representantes de las iglesias nacionales realizaban visitas periódicas a la cárcel y de que era posible hablar con el capellán, así como con los representantes de otras religiones. En cuanto a la segunda queja del reclamante, las fiestas religiosas eran celebradas por un representante de las confesiones religiosas y, en principio, cabía la posibilidad de participar en la ceremonia o de mantener contactos con dicho representante. Además, la necesidad de orar con mayor frecuencia y de profundizar en el conocimiento de su religión en unos días tan señalados podía satisfacerse fuera de las horas de trabajo. Por otra parte, el demandante reconoció que las fiestas religiosas no representaban en principio un obstáculo para que las personas de su confesión religiosa trabajaran durante esos días. La decisión de la autoridad cantonal respetaba, por consiguiente, las condiciones del artículo 36 de la Constitución, que permiten una restricción de los derechos fundamentales y no entrañaba una violación del artículo 15 de la Constitución, el artículo 9 del Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos y el artículo 18 del Pacto.

19. Artículo 19: Libertad de opinión y de expresión

19.1 Principio

273. La libertad de opinión y de información, la libertad científica, artística y de los medios de comunicación están expresamente garantizadas por la Constitución:

"Artículo 16 Libertad de opinión e información

¹Se garantiza la libertad de opinión e información.

²Toda persona tiene derecho a formar, exteriorizar y comunicar libremente su opinión.

¹⁸² La nueva constitución del cantón de Basilea-Ciudad está en vigor desde el 13 de julio de 2006.

¹⁸³ ATF 129 I 74.

³Toda persona tiene derecho a recibir libremente información, a obtenerla de medios comúnmente accesibles y a difundirla libremente.

Artículo 17 Libertad de los medios de información

¹Queda garantizada la libertad de prensa, radio y televisión, así como de cualquier otra forma de difusión e información procedente de las telecomunicaciones públicas.

²Se prohíbe la censura.

³Se garantiza el secreto de redacción.

Artículo 20 Libertad científica

La libertad de enseñanza y de investigación científica están garantizadas.

Artículo 21 Libertad artística

Se garantiza la libertad artística."

19.2 Legislación

274. La Ley sobre el principio de transparencia de la administración (Ltrans¹⁸⁴; véase párr. 11), así como su reglamento de ejecución (Otrans¹⁸⁵), que entraron en vigor el 1º de julio de 2006, permiten un acceso más amplio de los particulares a los documentos de la administración. La transición del principio del carácter secreto al principio de la transparencia tiene el efecto de promover esta última en la administración y reforzar la confianza de la población en las instituciones estatales. Así, cualquier persona puede exigir el acceso a documentos administrativos sin tener que justificar un interés particular. Basta dirigir su solicitud a la autoridad que ha establecido el documento o que lo ha recibido de un tercero que no está sometido a la Ley relativa a la transparencia. La persona puede consultar el documento *in situ* o pedir que se le envíe una copia. Para que su petición sea satisfecha, habrá de abonar en principio unas tasas, a menos que no se requiera mucho trabajo. La Ley enumera exhaustivamente una serie de circunstancias en que se puede limitar o denegar el acceso a documentos administrativos. Tal es el caso, por ejemplo, cuando la consulta de ciertos documentos administrativos por parte de particulares es susceptible de comprometer la libre formación de la opinión y de la voluntad de una autoridad o de amenazar la seguridad interior o exterior de Suiza. La ley prevé también otras excepciones al principio de transparencia: cuando se corra el peligro de que el derecho de acceso lleve aparejada la revelación de secretos profesionales, comerciales o de fabricación. Si la autoridad competente deniega el acceso a los documentos o no lo concede en la medida deseada, la persona cuya petición no haya sido satisfecha podrá solicitar la mediación del Delegado federal para la protección de datos y la transparencia. Si ese procedimiento no da lugar a un acuerdo, quedan abiertas las vías de recurso ordinarias, puesto que la autoridad responsable adopta una decisión contra la que se puede recurrir.

¹⁸⁴ RS 152.3.

¹⁸⁵ RS 152.31.

275. El cantón de Friburgo ha aprobado una nueva Constitución, que entró en vigor el 1º de enero de 2005. Para facilitar la aplicación de dicha Constitución, se están elaborando diversas disposiciones, entre las que hay que destacar una normativa en materia de información y transparencia de las actividades estatales, que regulará, entre otras cosas, la consulta de documentos oficiales.

19.3 Jurisprudencia

276. En tres asuntos suizos recientes, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos falló que se había producido una violación de la libertad de expresión (art. 10 del CEDH).

El primer asunto¹⁸⁶ versa sobre la condena a una multa de 800 francos suizos a un periodista que había publicado extractos de un documento diplomático clasificado como confidencial, obtenido tras la violación de la obligación de sigilo por un autor desconocido. La mayoría de los miembros del Tribunal consideró que la confidencialidad de las relaciones diplomáticas está justificada *a priori*, pero que no debe protegerse a cualquier precio. Estimó que la información contenida en el documento podía plantear cuestiones de valor general y que el público tenía un interés legítimo en conocerla. Suiza remitió al Supremo el asunto, que aún está pendiente.

El segundo asunto¹⁸⁷ gira en torno a la condena a una multa de 500 francos a la parte recurrente por instigación a la violación de la obligación de sigilo (art. 24 junto con el artículo 320 del Código Penal suizo). El reclamante había solicitado a una auxiliar administrativa del ministerio público del cantón de Zurich datos sobre eventuales condenas anteriores de los sospechosos de haber cometido un importante robo con fuerza en las cosas. Tras haber obtenido esa información, no la publicó ni le dió otro uso. El Tribunal Europeo resolvió por unanimidad que la condena del solicitante representaba una injerencia en el ejercicio de la libertad de expresión, que no es necesaria en una sociedad democrática. La condena, aunque de carácter leve, constituyó una especie de censura.

El asunto *Monnat*¹⁸⁸ trata de la difusión en la Televisión suiza de lengua francesa (TSR), bajo la responsabilidad del demandante, de un reportaje crítico sobre la actitud de Suiza durante la segunda guerra mundial ("El honor perdido de Suiza"). La Autoridad independiente de examen de las denuncias en materia de radio y televisión (Autoridad en materia de denuncias) había calificado la difusión de esa emisión de contraria al derecho de programación, derivado de la Ley federal de radio y televisión (LRTV), y había ordenado a la TSR que tomara las medidas adecuadas para rectificar esa violación. Según el Tribunal, dicha emisión planteaba un tema de interés prioritario, del que los medios de comunicación habían hablado largo y tendido. Criticaba la postura de la Suiza oficial durante la segunda guerra mundial y no la del pueblo suizo; los límites de la crítica admisibles eran, pues, más amplios, como para los políticos y funcionarios en el ejercicio de sus funciones oficiales.

¹⁸⁶ Decisión *Stoll c. Suiza* de 25 de abril de 2006.

¹⁸⁷ Decisión *Dammann c. Suiza* de 25 de abril 2006.

¹⁸⁸ Decisión *Monnat c. Suiza* de 21 de septiembre de 2006.

La decisión de la Autoridad en materia de denuncias, confirmada por el Tribunal Federal, estaba destinada a disuadir a los periodistas de realizar reportajes críticos acerca de esa clase de temas. Podía dificultar, por tanto, el cumplimiento por parte de los medios de comunicación, de su deber de información y control, lo que representa una forma de censura.

277. En una decisión de 7 de julio de 2004, el Tribunal Federal consideró que las vallas instaladas por la policía para prohibir el acceso a Davos, con motivo de la celebración del Foro Económico Mundial de 2001, habían constituido un atentado contra la libertad personal de los periodistas afectados y contra la libertad de opinión, información y prensa. Señaló, no obstante que, a falta de una base legal, los atentados en cuestión podían fundamentarse en la "cláusula general de policía"¹⁸⁹. Ha quedado pendiente el recurso contra esa decisión ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (véase también el párr. 281).

20. Artículo 20: Prohibición de la propaganda en favor de la guerra

278. En Suiza, no existe aún una disposición específica que prohíba la propaganda en favor de la guerra. Por consiguiente, sigue siendo válida la reserva emitida en relación con el párrafo 1 del artículo 20.

279. En la actualidad se está debatiendo la posibilidad de crear una nueva norma penal que prohíba exhibir o llevar en público insignias de discriminación racial, así como el hecho de poner tales insignias a disposición del público de cualquier otra forma. Las comisiones de asuntos jurídicos de los dos Consejos estimaron que la nueva disposición penal no debía limitarse a la utilización de insignias de extrema derecha, sino aplicarse a todos los símbolos que hacen apología de los movimientos extremistas e incitan a la violencia y la discriminación racial.

21. Artículo 21: Libertad de reunión pacífica

280. El artículo 22 de la Constitución garantiza expresamente la libertad de reunión en su calidad de derecho fundamental. Está garantizada tanto para los ciudadanos suizos como para los extranjeros.

"Artículo 22 Libertad de reunión

¹Se garantiza la libertad de reunión.

²Toda persona tiene derecho a organizar reuniones, y a tomar o no parte en ellas."

281. A raíz de la negativa de las autoridades comunales de Davos de conceder una autorización para una manifestación en la vía pública con motivo del Foro Económico Mundial de Davos de 2001, el Tribunal Federal tuvo que examinar la cuestión de determinar en qué condiciones podía restringirse la libertad de reunión. Tras sopesar los intereses en juego, el Tribunal Federal estimó que, habida cuenta del riesgo concreto de violencia, la prohibición de la manifestación de Davos no había menoscabado el derecho de reunión ni la libertad de expresión, sino que las autoridades

¹⁸⁹ ATF 130 I 369.

habían impedido solamente una concentración de personas, en el día, hora y lugar deseados, sin dictar ninguna prohibición absoluta de manifestarse¹⁹⁰.

22. Artículo 22: Libertad de asociación

22.1 Libertad sindical

282. La Ley federal sobre el personal de la Confederación (Lpers)¹⁹¹ entró en vigor el 1º de enero de 2001 para los empleados de los Ferrocarriles Federales, y el 1º de enero de 2002 para la administración federal, las dependencias administrativas descentralizadas, las comisiones federales de recursos y de arbitraje, el Tribunal Federal, los servicios del Parlamento y Correos. En su artículo 24, regula la restricción de los derechos del personal. Prevé, entre otras cosas, que el Consejo Federal pueda limitar o suprimir el derecho de huelga si la seguridad del Estado, la salvaguarda de intereses importantes dictados por las relaciones exteriores o la garantía del aprovisionamiento del país en bienes y servicios vitales así lo exigen¹⁹².

283. La ordenanza sobre el personal de la Confederación (Opers)¹⁹³ entró en vigor el 1º de enero de 2002. El artículo 96 de la Opers regula el ejercicio del derecho de huelga. Esa disposición prevé lo siguiente:

"Artículo 96 Prohibición del derecho de huelga

Se prohíbe ejercer el derecho de huelga a los miembros de las categorías de personal enumeradas a continuación que desempeñen tareas esenciales para la protección de la seguridad del Estado, la salvaguarda de intereses importantes dictados por las relaciones exteriores o por la garantía del aprovisionamiento del país en bienes y servicios vitales:

- a) miembros de los estados mayores de la dirección civil y militar de los departamentos;
- b) autoridades federales encargadas del procedimiento penal;
- c) personal del DFAE sometido a la disciplina de traslados que trabaje en el extranjero;
- d) cuerpo de agentes de vigilancia de fronteras y personal civil de aduanas;

¹⁹⁰ ATF 127 I 164 ss.

¹⁹¹ RS 172.220.1.

¹⁹² En los informes de Suiza de 20 de septiembre de 2002 y de 5 de octubre de 2006 acerca de la aplicación del Convenio n° 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, figura una información más completa, así como en el informe de 1º de diciembre de 2006, relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, presentado a los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo.

¹⁹³ RS 172.220.11.3.

- e) miembros del cuerpo de vigilancia, del personal militar de seguridad de la navegación aérea y de la formación profesional del personal de seguridad militar."

22.2 Protección de los trabajadores

284. Para completar la información ofrecida en el párrafo 188 del informe anterior, conviene mencionar la prohibición de despedir a un trabajador porque se haya afiliado a un sindicato o por su participación en actividades sindicales. Un despido por esos motivos está considerado abusivo y será sancionado por el artículo 336 del Código de las Obligaciones (CO), y abre la vía al trabajador para reclamar una indemnización que puede llegar hasta los 6 meses de sueldo (art. 336a del CO).

285. La Unión Sindical Suiza (USS) interpuso el 14 de mayo de 2003 una denuncia ante el Comité de Libertad Sindical (CLS) del Consejo de Administración de la OIT¹⁹⁴. La denuncia contenía alegaciones de violación de los derechos sindicales en Suiza, en aplicación del Convenio n° 98 de la OIT sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva. El asunto fue tratado en el CLS el 17 de noviembre de 2004. Tras los debates, el CLS no tomó ninguna decisión en cuanto al fondo. Señaló, sin embargo, que le parecía que la sanción establecida por el derecho suizo no tenía un efecto lo suficientemente disuasivo como para garantizar una protección realmente eficaz en la práctica contra los despidos abusivos por motivos antisindicales, ya que la legislación permite a los empleadores, a condición de abonar la indemnización prevista por la ley para todos los casos de despido injustificado, despedir a un trabajador si el motivo real es su afiliación o su actividad sindicales. El CLS ha adoptado una recomendación en la que se pide a Suiza que redacte un documento con información suplementaria sobre cómo ha evolucionado la situación desde que se presentó la denuncia, y sobre las medidas adoptadas tras las conversaciones con los interlocutores sociales, a fin de garantizar una protección eficaz contra los despidos abusivos por motivos antisindicales. Suiza aceptó esa recomendación. El 16 de junio de 2006, el Gobierno suizo aprobó el informe suplementario pedido por el CLS, en el que confirma que el derecho suizo garantiza una protección adecuada y suficiente de los trabajadores asalariados y que ha establecido un equilibrio razonable entre la sanción y la flexibilidad del mercado de trabajo. En el informe se llega a la conclusión de que la queja debe ser archivada. El CLS adoptó el 17 de noviembre de 2006 una recomendación en la que rogaba al Gobierno de Suiza que tomara medidas a fin de prever el mismo tipo de protección para los representantes sindicales víctimas de despidos por motivos antisindicales que para las víctimas de despidos que violan el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres, inclusive la readmisión en sus puestos de trabajo. El Comité promovió la celebración de conversaciones tripartitas sobre la cuestión global, sin olvidar la situación reinante en ciertos cantones en materia de indemnizaciones por despidos debidos a motivos antisindicales. El Comité solicitó igualmente al Gobierno de Suiza que le transmitiera lo antes posible sus observaciones relativas a las últimas alegaciones de la organización denunciante. Esas recomendaciones están siendo examinadas en la actualidad por la Comisión Federal tripartita para los asuntos de la OIT, compuesta por representantes del Gobierno, de los empleadores y de los sindicatos.

¹⁹⁴ Caso n° 2265, "Queja presentada por la Unión Sindical Suiza contra el Gobierno y el Estado suizos por violación de los derechos sindicales".

22.3 Jurisprudencia

286. En una decisión de 15 de noviembre de 2002, el Tribunal Federal determinó que la libertad sindical no da a las organizaciones profesionales el derecho a participar en el procedimiento legislativo relativo a las relaciones de trabajo de derecho público. Un derecho de esa índole entraría en contradicción con la soberanía legislativa del Estado. No obstante, los sindicatos tienen derecho a ser oídos de manera adecuada en caso de modificación de leyes o reglamentos que incidan de modo significativo en las condiciones de trabajo de sus miembros¹⁹⁵.

23. Artículo 23: Derecho al matrimonio

23.1 Principio

287. La Constitución garantiza expresamente el derecho al matrimonio:

"Artículo 14 Derecho al matrimonio y a la familia

El derecho al matrimonio y a la familia están garantizados."

23.2 Posibilidad de matrimonio entre una persona y el hijo de su expareja

288. Conviene señalar que, a fin de equiparar el matrimonio y las uniones de hecho, el legislador modificó las disposiciones relativas a los impedimentos al matrimonio en el párrafo 8 del anexo a la Ley federal de 18 de junio de 2004 sobre el registro de la unión de hecho entre personas del mismo sexo (Ley sobre la unión de parejas; Lpart)¹⁹⁶ (véase párr. 11). Esa revisión ha permitido a una persona contraer matrimonio con el hijo de su expareja. El impedimento que pesaba sobre el vínculo de alianza con el hijo de su cónyuge no estorbaba naturalmente la convivencia de los interesados, pero sí les imposibilitaba otorgar un marco jurídico a su vida en común. En la actualidad, la sociedad admite que dos personas puedan vivir juntas sin que exista un lazo jurídico entre ellas. La revisión propuesta ha tenido, pues, en cuenta la evolución de las mentalidades¹⁹⁷. En relación con el párrafo 194 del informe anterior, cabe mencionar el nuevo régimen aplicable al derecho al divorcio, ya que, desde el 1º de junio de 2004, el período de separación legal para el divorcio se ha reducido de cuatro a dos años (art. 114 s. del Código Civil).

¹⁹⁵ ATF 129 I 113.

¹⁹⁶ RS 211.231.

¹⁹⁷ Gracias a la entrada en vigor de la modificación de las disposiciones relativas a los impedimentos al matrimonio, se ha podido solucionar amistosamente la reclamación de los solicitantes que se quejaban de tener prohibido contraer matrimonio y no estar en condiciones de vivir de manera legal su vida familiar "*de facto*", interpuesta ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (asunto *Waser / Steiger c. Suiza*, demanda n° 31990/02).

23.3 Matrimonios forzados

289. Aunque no existen estadísticas fiables sobre los matrimonios forzados o de conveniencia, todo lleva a creer que ese fenómeno se da en Suiza. En la actualidad, el matrimonio forzado está castigado en el Código Civil y en el Código Penal. El Consejo Federal se expresó, por primera vez, sobre la necesidad de legislar en Suiza, en su respuesta de 16 de febrero de 2005 a la cuestión BANGA (04.1181) "Luchar contra los matrimonios forzados y proteger mejor a las víctimas", para llegar a la conclusión de que no ha lugar. Ha quedado excluido, efectivamente, que un menor pueda contraer matrimonio (párr. 1 del artículo 94 del Código Civil (CC)) y en ese mismo Código se ha incluido como motivo de anulación de un matrimonio el hecho de que uno de los contrayentes se haya casado bajo la amenaza de un peligro grave e inminente para su vida, su salud o su honor, o los de alguno de sus allegados (párr. 4 del artículo 107 del CC). En el ámbito del derecho penal, el Consejo Federal señaló que los matrimonios forzados ya están cubiertos por la norma penal de la coacción (art. 181 del Código Penal (CP)); de ese modo, se persiguen de oficio y se castigan con pena de cárcel de tres años como máximo o con una multa. Cuando una coacción, en el sentido del artículo 181 del Código Penal, con miras al matrimonio, haya originado trastornos psíquicos o físicos, la persona afectada puede solicitar la asistencia de un centro de consulta para ayudar a las víctimas. En función de cada situación, ese apoyo puede consistir también en buscar un alojamiento de urgencia o acompañar al interesado a todo lo largo del procedimiento. El Consejo Federal remitirá al Parlamento, en otoño de 2007, un informe en el que examinará a gran escala los problemas de los matrimonios forzados o de conveniencia y que ofrecerá un análisis detallado de la cuestión, brindando en su caso propuestas sobre las medidas que deben tomarse (postulado de la Comisión de las Instituciones Políticas del Consejo Nacional "Represión de los matrimonios forzados y de conveniencia" 05.3477).

24. Artículo 24: Derechos del niño

24.1 Generalidades

290. El artículo 30 revisado de la Ley federal sobre la adquisición y la pérdida de la nacionalidad suiza (Ley de la nacionalidad, LN; ch. 11)¹⁹⁸ entró en vigor el 1º de enero de 2006:

"Artículo 30 Menor apátrida

¹Un menor apátrida puede formular una solicitud de naturalización facilitada si ha residido en total cinco años en Suiza, entre ellos el año anterior a la presentación de la solicitud.

²Adquirirá el derecho de ciudadanía cantonal y municipal de su lugar de residencia."

291. Esta modificación de la ley deja sin efecto la reserva formulada al párrafo 2 del artículo 7 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Por eso, el Consejo Federal decidió retirarla el 4 de abril de 2007. Esa decisión fue notificada al Secretario General de las Naciones Unidas el 1º de mayo de 2007.

292. La nueva Ley de extranjería (Letr; véase párr. 11) concede el derecho al reagrupamiento familiar a todos los titulares de una autorización de residencia (art. 43). De la misma manera,

¹⁹⁸ RS 141.

también pueden invocar el reagrupamiento familiar los titulares de una autorización de residencia de corta duración (art. 44). El reagrupamiento familiar debe llevarse a cabo, sin embargo, en el plazo de un año para los niños de más de 12 años (o de cinco años, si son más jóvenes). Es preciso disponer, además, de los medios financieros necesarios y de una vivienda adecuada. La nueva Ley de extranjería recoge, por otra parte, una nueva disposición del Código Civil, en virtud de la cual "la presunción de paternidad del marido cesa al anularse el matrimonio por haberse contraído para eludir las disposiciones sobre la admisión y estancia de extranjeros" (párr. 3 del nuevo art. 109 del CC). No obstante, es preciso enfocar esta disposición desde la perspectiva restringida de la anulación del matrimonio, en el sentido del párrafo 4 del nuevo artículo 105 del Código Civil, es decir, porque uno de los esposos no quiera establecer una comunidad conyugal, sino sólo desee eludir las disposiciones en materia de admisión y estancia de los extranjeros. Por otra parte, si se presentara el caso, lo que sería bastante raro en la práctica, el padre podría reconocer al hijo. Por lo demás, la madre y el hijo pueden interponer una acción de filiación.

293. El Parlamento aprobó el 24 de marzo de 2006 la Ley federal de asignaciones familiares (ley de asignaciones familiares; LAFam; párr. 11)¹⁹⁹, que armoniza en el marco del país los requisitos para la concesión de las asignaciones familiares, los hijos que tienen derecho, la edad límite, así como las reglas aplicables cuando varias personas pueden invocar un derecho a percibir asignaciones para el mismo hijo. Los derechohabientes son los trabajadores asalariados y las personas sin actividad lucrativa. Para estas últimas, sin embargo, las asignaciones están sujetas a la carencia de recursos y son financiadas por los cantones. Los trabajadores independientes no figuran entre los derechohabientes en el sentido de la LAFam, pero los cantones pueden otorgarles asignaciones familiares. La LAFam prevé una *asignación por hijo* concedida desde el nacimiento hasta que cumpla los 16 años, igual a 200 francos al mes por lo menos y una *asignación para la formación profesional* de 250 francos al mes por lo menos, concedida desde los 16 años hasta que el hijo concluya su formación, pero como máximo hasta que cumpla los 25 años. Sólo se pagan asignaciones completas, pues la tasa de ocupación no tiene ya importancia alguna. Los cantones pueden otorgar prestaciones más elevadas y prever ayudas por nacimiento o adopción. Hay otras prestaciones que deben financiarse al margen del régimen de asignaciones familiares. Los hijos que dan derecho a las asignaciones familiares son los hijos de progenitores casados o no, los hijos del cónyuge, los hijos acogidos, así como los hermanos y hermanas y nietos del derechohabiente, si éste se hace cargo de ellos de manera preponderante. Con motivo de la votación federal, de 26 de noviembre de 2006, el pueblo aceptó la LAFam con un 68% de votos afirmativos. Esa ley podrá aplicarse probablemente a partir del 1º de enero de 2009.

294. En lo tocante a las estructuras de acogimiento extrafamiliar, en febrero de 2003 se implantó un sistema de ayuda financiera a nivel federal. Se trata de un programa de promoción de ocho años de duración, destinado a fomentar la creación de plazas de acogida para niños, y permitir así a los padres conciliar mejor familia y trabajo o formación. Para los ocho años del programa, el Parlamento ha otorgado un crédito de 320 millones de francos. Las solicitudes de ayuda financiera aceptadas hasta el 31 de enero de 2007 han permitido la creación de más de 13.000 plazas de acogida.

¹⁹⁹ FF 2006 3389, RS 836.2.

24.2 Protección de menores

295. La Ley federal que rige el procedimiento penal aplicable a los menores (derecho penal de menores, DPMin)²⁰⁰ entró en vigor el 1º de enero de 2007. Entre las novedades que introduce, cabe citar la elevación del límite de la mayoría de edad penal de 7 a 10 años. Esta nueva ley está profundamente impregnada del principio según el cual, en materia de delincuencia de menores, la educación y la rehabilitación social prevalecen sobre la represión.

296. La unificación de las normas de procedimiento penal se llevará a cabo sobre todo a través del proyecto de ley federal que rige el procedimiento penal aplicable a los menores (párr. 12). Ese proyecto prevé también que la protección y la educación del menor son determinantes en la aplicación de la ley y que la edad, así como el grado de desarrollo del menor, deben inclinar la balanza en su favor (párr. 1 del artículo 4). Se dispone expresamente que es menester respetar en todas las etapas del procedimiento la personalidad del menor; éste tiene, en especial, derecho a ser oído y derecho a que se respete su intimidad.

297. La revisión parcial de la Ley federal de ayuda a las víctimas de delitos (LAVI)²⁰¹, que gira en torno a la protección de la personalidad de los niños en el procedimiento penal, anunciada en el párrafo 207 del segundo informe, entró en vigor el 1º de octubre de 2002 (véase párr. 11). Se ha previsto, no obstante, transferir ulteriormente al futuro código de procedimiento penal la sección dedicada a los derechos de la víctima en el proceso penal.

298. En cuanto a la protección de los niños contra la explotación sexual, véanse las explicaciones ofrecidas en los párrs. 165 ss. Véase igualmente el párrafo 346, en relación con la retirada de la reserva formulada al apartado b) del párrafo 2 del artículo 10 del Pacto.

24.3 Niños maltratados

299. La Oficina Federal de Seguros Sociales (OFAS) publicó en octubre de 2005 un estudio titulado "Violencia sufrida por los niños: nociones para una prevención global", basado en un nuevo modelo de prevención global de los malos tratos a los niños. El objetivo de ese estudio de expertos se cifra en favorecer la aplicación coordinada de medidas de prevención que puedan subsanar las lagunas existentes. Los autores del estudio otorgan un papel importante al concepto y a la noción misma de prevención, a la función de los participantes, a la profesionalización de la ayuda y a las estructuras de acogida de los menores. Recuerdan el protagonismo esencial y natural de los padres en la protección de los hijos, al tiempo que subrayan que los problemas de los malos tratos infantiles y de la violencia sexual repercuten directamente a varios niveles en la sociedad.

300. La sección *Familia, generaciones y sociedad* de la OFAS, creada a principios de 2006, se ocupa de las tareas de coordinación e información y otorga una atención especial a la prevención, en colaboración con organizaciones dedicadas a la protección de la infancia. Esas tareas consisten, por ejemplo, en informar sobre las posibilidades en materia de ayuda

²⁰⁰ RS 311.1.

²⁰¹ RS 312.5.

y formación y en respaldar proyectos de prevención de los malos tratos a los niños y trabajos de investigación. Ha sido en ese marco donde se ha pedido a expertos externos que elaborasen el concepto actual de prevención.

24.4 Apellido del niño

301. En el asunto *G.M.B. y K.M.*²⁰², los demandantes hicieron valer ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que la reglamentación suiza, que prevé que el hijo de padres casados adquiera el apellido de estos últimos, es discriminatoria y viola su derecho al respeto de la vida privada y familiar (véase párr. 256).

24.5 Nacionalidad del niño

302. Véanse las explicaciones relativas a las restricciones al principio de igualdad basadas en la nacionalidad (párr. 66).

25. Artículo 25: Derechos políticos

25.1 Principio

303. El artículo 34 de la Constitución garantiza los derechos políticos, en su calidad de derechos fundamentales constitucionales, de la siguiente manera:

"Artículo 34 Derechos políticos

¹Se garantizan los derechos políticos.

²La garantía de los derechos políticos protege la libre formación de la opinión de los ciudadanos y ciudadanas y la expresión legítima de su voluntad."

25.2 Derecho de voto

304. Sigue siendo pertinente la información contenida en los informes anteriores. Sin embargo, con la introducción de la nueva Constitución, los artículos que rigen el derecho de voto y su ejercicio son ahora el 136 y el 39:

"Artículo 136 Derechos políticos

¹Todos los suizos y suizas mayores de 18 años que no estén impedidos por causa de enfermedad o de retraso mental, tienen derechos políticos a nivel federal. Todos tienen los mismos deberes y derechos políticos.

²Podrán tomar parte en la elección del Consejo Nacional y en las demás votaciones federales, así como proponer y firmar iniciativas populares y referéndums en materia federal.

²⁰² Decisión de 27 de septiembre de 2001.

Artículo 39 Ejercicio de los derechos políticos

¹La Confederación regulará el ejercicio de los derechos políticos a nivel federal; los cantones regularán estos derechos a nivel cantonal y comunal.

²Los derechos políticos se ejercen en el lugar de domicilio. La Confederación y los cantones podrán prever excepciones.

³Nadie puede ejercer derechos políticos en más de un cantón.

⁴Los cantones podrán establecer que las personas recién establecidas en su territorio no ejerzan el derecho de voto a nivel cantonal y municipal hasta pasado un plazo máximo de tres meses desde el cambio de domicilio."

25.3 Derecho a ser elegido

305. Sigue siendo pertinente la información facilitada en el informe anterior²⁰³. Los artículos 143 y 144 de la Constitución regulan la elegibilidad y los casos de incompatibilidad.

"Artículo 143 Elegibilidad

Todo ciudadano o ciudadana con derecho a voto podrá ser elegido para el Consejo Nacional, el Consejo Federal y el Tribunal Federal.

Artículo 144 Incompatibilidades

¹La función de miembro del Consejo Nacional, del Consejo de Estados, del Consejo Federal y el de juez del Tribunal Federal es incompatible.

²Los miembros del Consejo Federal, así como los jueces del Tribunal Federal asumen una carga a tiempo completo, y no pueden revestir ninguna otra función al servicio de la Confederación o de un cantón, o ejercer alguna otra actividad lucrativa.

³La ley puede prever otras incompatibilidades."

25.4 Desarrollo de las elecciones

306. Sigue siendo pertinente la información facilitada al respecto en el informe anterior²⁰⁴. Los cantones de Glaris y Appenzell Rhodas Interiores continúan con la tradición de la "*Landsgemeinde*". Por consiguiente, Suiza no está en condiciones de retirar su reserva al apartado b) del artículo 25 del Pacto.

²⁰³ Véase párr. 219 del segundo informe.

²⁰⁴ Véase párr. 220 del segundo informe.

25.5 Introducción de la iniciativa popular general

307. El 31 de mayo de 2006, el Consejo Federal aprobó el mensaje relativo a la introducción de la iniciativa popular general²⁰⁵. Tras su aceptación por el pueblo y los cantones el 9 de febrero de 2003, esta reforma de los derechos populares permite solicitar la modificación de disposiciones legislativas, además de la modificación de disposiciones constitucionales (véase párr. 9).

308. El mensaje aborda igualmente otras modificaciones de la legislación en materia de derechos políticos, relativas, entre otras cosas, a la introducción por etapas del voto electrónico (párr. 308), la creación por los cantones de un registro electoral central de los suizos del extranjero y las puntualizaciones sobre qué se entiende por voto por poderes. En septiembre de 2006, la Comisión de las Instituciones Políticas (CIP) del Consejo Nacional decidió, a reserva de la aprobación de la CIP del Consejo de Estados, someter a la Asamblea Federal un proyecto de modificación constitucional que permitirá volver a abordar el tema de la introducción de la iniciativa popular general.

25.6 Voto electrónico

309. El Consejo Federal presentó al Parlamento un informe sobre los proyectos experimentales en materia de votación electrónica. Ese tipo de voto permitirá sentar las bases necesarias para el mantenimiento a largo plazo de las instituciones suizas, que hunden sus raíces en la democracia directa, en una sociedad en vías de modernización y debería ser introducido, por tanto, por etapas. Gracias a este informe, el Consejo Federal pone punto final a los análisis efectuados en respuesta a diversas intervenciones parlamentarias, análisis que han versado sobre las oportunidades, los riesgos y la viabilidad del voto electrónico en Suiza. En 2004 y en 2005, la Cancillería Federal y los cantones de Ginebra, Neuchâtel y Zurich efectuaron cinco ensayos experimentales de voto electrónico, que se llevaron a cabo sin tropiezos, con motivo de las votaciones federales. El voto electrónico permitirá a las generaciones futuras participar en el proceso democrático aunque las condiciones de vida evolucionen, y garantizar, por ende, la legitimidad de las decisiones políticas gracias a un amplio respaldo popular. Permitirá así mismo facilitar las operaciones de voto, habida cuenta de la movilidad creciente de los electores y del aumento constante del número de suizos en el extranjero que ostentan la condición de electores. El interés de los ciudadanos suizos por el voto electrónico está por encima de toda duda. Las encuestas realizadas en el marco de los ensayos experimentales han demostrado que la mayoría de la población se muestra a favor. Si bien es cierto que las tecnologías de la información constituyen una oportunidad para la democracia directa, también es verdad que entrañan ciertos riesgos. El voto electrónico exige la adopción de medidas complejas a nivel estructural, técnico y jurídico. Los riesgos de abusos, de carácter técnico, necesitan un control y un desarrollo permanentes de las medidas de seguridad. A largo plazo, salta a la vista también el interés del voto electrónico desde el punto de vista económico, pues se podrá, por una parte, racionalizar las operaciones de voto y de escrutinio y, por otra, ahorrar recursos en lo tocante al voto por correspondencia.

²⁰⁵ FF 2006 5001 ss.

25.7 Derechos políticos de los extranjeros en Suiza

310. Sigue siendo pertinente, en principio, la información facilitada en el párrafo 221 s. del segundo informe.

311. Durante el periodo objeto de examen, cuatro cantones han concedido a los extranjeros el derecho de voto a nivel municipal²⁰⁶.

25.8 Jurisprudencia

312. En ATF 129 I 185 s. se observa el panorama de la nueva distribución de los distritos electorales que, en opinión de los reclamantes, limitaba de manera absurda la libre expresión de la voluntad de los electores (apartado b) del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) y no se ajustaba al derecho de los ciudadanos de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas (apartado c) del artículo 25 del Pacto). El Tribunal Federal estimó que las reclamaciones carecían de fundamento. En virtud del apartado b) del artículo 25 del Pacto, el procedimiento de elección debe definirse de forma que garantice la expresión libre y autónoma de la voluntad de los electores. Esa disposición protege, en particular, el derecho de las personas que están en condiciones de votar a no ser objeto de presiones ni influencias ejercidas de modo inadmisibles, tanto durante la formación de su voluntad como durante la expresión de ésta. El apartado c) del artículo 25 garantiza el derecho de acceder, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas – concepto que incluye todas las funciones (ejecutivas, judiciales o en materia de la administración pública) que disponen de un poder de soberanía, cuyo titular no ha sido designado por medio de una elección, sino nombrado mediante un acto unilateral. En otras palabras, los derechos políticos representan en el Pacto un mínimo común denominador, destinado a permitir la participación del mayor número de Estados, incluso poco democráticos. No se ve muy bien de qué forma la distribución de los distritos electorales atacada habría estorbado la libre formación de la opinión de los recurrentes, así como la expresión de su voluntad como electores (apartado b) del artículo 25 del Pacto y párr. 2 del artículo 34 de la Constitución) y, por añadidura, el apartado c) del artículo 25 del Pacto no se aplica al acceso al Parlamento municipal de Zurich, cuya composición se establece en el marco de unas elecciones y no de un nombramiento efectuado por un acto unilateral.

26. Artículo 26: Principio (general) de no discriminación

313. La reglamentación y la aplicación del principio de igualdad en el derecho suizo se han tratado ya *supra*, principalmente en los capítulos dedicados a los artículos 2 y 3 del Pacto.

²⁰⁶ Los cantones de Vaud (desde 2002), Ginebra (desde 2005) y Friburgo (desde 2005) han introducido el derecho de voto de los extranjeros en todos sus municipios. El cantón de los Grisones implantó en 2003 el sufragio facultativo para los extranjeros, que cada municipio tiene libertad de aplicar o no.

26.1 Uniones registradas entre personas del mismo sexo

314. Con la entrada en vigor de la Ley federal sobre el registro de la unión entre personas del mismo sexo (ley sobre la unión de parejas, Lpart; véase más arriba, párr. 11), las personas del mismo sexo que mantienen una relación de convivencia pueden dejar constancia de su relación en el registro civil, otorgándole así una dimensión jurídica. El reconocimiento por el Estado de las uniones entre personas del mismo sexo es un medio para luchar contra las discriminaciones de que son víctimas las parejas homosexuales en el seno de la población y vencer los prejuicios en relación con la homosexualidad.

315. Las uniones entre personas del mismo sexo se registran ante el funcionario del registro civil. Éste da fe del compromiso de la pareja de llevar una vida común y de asumir el uno para con el otro los derechos y deberes derivados de ese compromiso. Así, los miembros de la pareja se deben asistencia y respeto mutuos. Contribuyen, cada uno según sus facultades, al mantenimiento de la comunidad. Toman juntos las decisiones relativas a su lugar de residencia común. Cada uno de los miembros de la pareja tiene el deber de informar al otro sobre sus ingresos, sus bienes y sus deudas. Dispone, además, de la posibilidad de acudir ante un juez en caso de conflicto sobre determinadas cuestiones.

316. El registro de esas uniones no tiene efecto sobre el apellido legal. En la vida cotidiana, los miembros de la pareja pueden adoptar un apellido de alianza – añadiendo cada uno el apellido del otro a su propio apellido – y poner así de manifiesto la relación que los une. Sin embargo, como no se trata de un apellido oficial, no se puede inscribir en los registros de estado civil. Las personas que han registrado su unión de hecho conservan su derecho de ciudadanía cantonal y municipal.

317. Si uno de los dos miembros de la pareja es de nacionalidad extranjera, tiene derecho a un permiso de residencia expedido por la policía de extranjería. El funcionario de estado civil puede negarse a registrar la unión cuando las dos personas de que se trata no tienen manifiestamente la intención de llevar una vida en común, sino que intentan eludir las prescripciones en materia de admisión y estancia de extranjeros.

318. La nueva ley concede condiciones más favorables para la naturalización ordinaria, reduciendo a cinco años el período necesario de residencia en Suiza.

319. En cuanto a las relaciones patrimoniales, las parejas registradas están sometidas a una reglamentación que corresponde a la de la separación de bienes del derecho matrimonial. Pueden, sin embargo, concertar una reglamentación patrimonial particular aplicable en caso de disolución de la unión registrada y, sobre todo, prever las modalidades de disolución con arreglo a las disposiciones del derecho matrimonial en lo tocante al régimen de bienes gananciales. Por lo que hace al derecho de sucesiones, el derecho a la seguridad social o a los regímenes profesionales de ésta, las parejas registradas gozan de la misma situación que las parejas casadas.

320. Los miembros de las parejas pueden solicitar la disolución de su unión mediante una solicitud común dirigida al juez. Además, un miembro de la pareja puede pedir también la disolución si ha vivido separado del otro como mínimo durante un año. En caso de disolución, como en caso de divorcio, se reparten entre los miembros las prestaciones de salida del régimen profesional de la seguridad social adquiridas durante el período de duración de la convivencia.

321. Los miembros de las parejas registradas no podrán adoptar niños ni beneficiarse de las técnicas de reproducción asistida.

26.2 Jurisprudencia

322. En una decisión de 21 de noviembre de 2003²⁰⁷, el Tribunal Federal determinó que el objetivo de la iniciativa popular municipal "¡Los suizos primero!" de Zurich, en la que se pedía que los municipios, en el marco del derecho de mayor rango, dieran prioridad a las necesidades de los suizos, residía en favorecer a estos últimos y, de ese modo, desfavorecer a los extranjeros, inclusive cuando la diferencia de trato no se justificase por motivos objetivos. Violaba así las garantías constitucionales federales de igualdad ante la ley y de prohibición de la discriminación.

323. El Acuerdo con la Comunidad Europea sobre la libre circulación de las personas prevé en su ámbito de aplicación una reglamentación más generosa del reagrupamiento familiar que la del derecho suizo, en beneficio de los allegados de suizos del interior procedentes de un Estado no miembro (derecho al reagrupamiento familiar para los menores hasta los 21 años de edad en lugar de hasta los 18; sin que sea necesaria una relación preponderante cuando los padres están separados o divorciados). Sin embargo, el Tribunal Federal se considera vinculado, en virtud de la Constitución, por las disposiciones legales en vigor y no puede ajustar el régimen vigente al del Acuerdo, invocando el derecho a la igualdad o la prohibición de la discriminación. Sin embargo, las autoridades cantonales de policía de extranjería siguen teniendo libertad, de conformidad con el margen de apreciación del que se benefician en materia de concesión de permisos de residencia, para otorgar a los ciudadanos suizos el mismo derecho que a los ciudadanos de un Estado de la CE o de la AELC²⁰⁸. Para confirmar esa jurisprudencia, el Tribunal Federal anuló una decisión cantonal, basada en el derecho constitucional, a fin de deducir de las disposiciones del Acuerdo sobre la libre circulación de las personas un derecho análogo al del reagrupamiento familiar en el caso de un niño de padre suizo procedente de un Estado no parte en el Acuerdo. En este caso concreto, falló que una desigualdad eventual (temporal) obedecía a motivos de orden legislativo que era menester respetar, puesto que el legislador tenía intención de estudiar la cuestión cuando procediera a la revisión total de las bases legales (véase párr. 206 ss). De ese modo, la práctica en vigor prevalece sobre el derecho a la igualdad²⁰⁹.

324. El Tribunal Federal declaró contraria a la Constitución, en virtud de la prohibición de discriminación, la reglamentación de una corporación de derecho público que se fundaba en el derecho a la utilización del nombre y el derecho de ciudadanía para la transmisión de la calidad de miembro a los descendientes, excluyendo de hecho su transmisión por los miembros femeninos casados y por los solteros²¹⁰.

²⁰⁷ ATF 129 I 392 ss.

²⁰⁸ ATF 129 II 249.

²⁰⁹ ATF 130 II 137.

²¹⁰ ATF 132 I 68.

325. De conformidad con el principio de igualdad de trato, en una decisión de 16 de diciembre de 2004, en relación con la inscripción en el registro civil de un nombre que existe tanto en forma masculina como femenina y que había sido transmitido por una madre a su hijo, el Tribunal Federal resolvió que había que inscribir el nombre bajo su forma masculina para ese hijo varón²¹¹.

27. Artículo 27: Derechos de las minorías

27.1 Convenio Marco del Consejo de Europa sobre la protección de las minorías nacionales

326. A raíz de la transmisión por Suiza de su informe inicial y de la visita al país del 11 al 13 de noviembre de 2003 de una delegación del Comité Consultivo, con miras a recoger una información más amplia, el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó el 10 de diciembre de 2003 una resolución (ResCMN(2003)13) acerca de la aplicación del Convenio Marco sobre la protección de las minorías nacionales por parte de Suiza. El Comité constató que Suiza ha realizado unos esfuerzos dignos de elogio, en muchas esferas, en pro de sus minorías lingüísticas. El marco institucional permite a las minorías de lengua francesa, italiana y retorromana, al igual que a los habitantes de lengua alemana de los cantones de Friburgo y del Valais, conservar y fomentar los elementos fundamentales de su identidad y, sobre todo, su idioma y su cultura. Además, una serie de mecanismos de orden institucional garantiza a las minorías lingüísticas una amplia participación política a todos los niveles. Las garantías legales en materia de utilización de las lenguas minoritarias en las relaciones con las autoridades administrativas son muy extensas y se han llevado a cabo muchas iniciativas para consolidar la situación del retorromano. Cabría, sin embargo, conceder más atención a los principios recogidos en la Convención cuando se trata, en los informes mencionados, de admitir el uso de una lengua minoritaria al nivel infracantonal. En el ámbito de la educación, las autoridades deberían garantizar que se tuvieran más en cuenta las necesidades de las personas que pertenecen a minorías lingüísticas, en lo tocante a la posibilidad de beneficiarse de una enseñanza en una lengua minoritaria fuera de su esfera de implantación tradicional, lo que reviste una gran importancia para la población de lengua italiana y retorromana. En el cantón de los Grisones, se debería actuar con la máxima cautela a la hora de examinar un posible cambio de la lengua de enseñanza a nivel municipal. Aún queda mucho por hacer para que la población nómada o "gente andarina" pueda desarrollar los elementos esenciales de su identidad. Con miras a hacer frente a las principales dificultades que padecen esas personas, en particular la falta de lugares de acampada y de tránsito, las autoridades deberían tomar medidas suplementarias, sobre todo de carácter legislativo. Además, deberían reforzarse los mecanismos de participación de la población itinerante. El 22 de junio de 2004, el Presidente del Comité Consultivo remitió a Suiza un cuestionario específico adoptado por el Comité. Sobre la base de las respuestas aportadas a este cuestionario por los diferentes interlocutores (servicios, cantones, conferencias intercantonales, representantes de la "gente andarina"), Suiza preparó su segundo informe acerca de la aplicación del Convenio Marco sobre la protección de las minorías nacionales, que presentará en el curso de 2007. El informe recoge las modalidades seleccionadas a nivel nacional y regional con objeto de aplicar los resultados del primer ciclo, expone las medidas

²¹¹ ATF 131 III 201.

adoptadas para mejorar la ejecución material del Convenio Marco y ofrece respuestas a las preguntas específicas formuladas a Suiza por el Comité Consultivo.

27.2 Minorías lingüísticas

327. La revisión de la Constitución ha permitido reformular el mandato de la Confederación y de los cantones en materia de idiomas y adaptarla a las necesidades actuales. El objetivo del mandato constitucional consiste en salvaguardar y consolidar el cuatrilinguismo en el país y promover la comprensión y los intercambios entre comunidades lingüísticas²¹²:

"Artículo 4 Idiomas nacionales

Los idiomas nacionales son el alemán, el francés, el italiano y el retorromano.

Artículo 18 Libertad del idioma

Se garantiza la libertad del idioma.

Artículo 70 Lenguas

¹Las lenguas oficiales de la Confederación son el alemán, el francés y el italiano. El retorromano es también una lengua oficial en las relaciones que la Confederación mantenga con personas de lengua retorromana.

²Los cantones determinarán sus lenguas oficiales. A fin de preservar la armonía entre las comunidades lingüísticas, vigilarán por que se lleve a cabo una repartición tradicional de las lenguas, tomando en consideración las minorías lingüísticas autóctonas.

³La Confederación y los cantones fomentarán la comprensión y los intercambios entre las comunidades lingüísticas.

⁴La Confederación apoyará a los cantones plurilingües en la ejecución de sus atribuciones particulares.

⁵La Confederación apoyará las medidas que tomen los cantones de los Grisones y el Tesino para la conservación y promoción de las lenguas retorromana e italiana."

328. Varios artículos de la Constitución Federal guardan relación con el ámbito de la política lingüística. El artículo 4 de la Constitución dispone que el alemán, el francés, el italiano y el retorromano son los idiomas nacionales. Se parte de un concepto general de los idiomas nacionales, que comprende las formas escritas y orales, así como los modismos y dialectos de los cuatro idiomas mencionados. Consagra el principio de igualdad de las cuatro lenguas nacionales.

²¹² En Suiza, el retorromano y el italiano están consideradas lenguas regionales o minoritarias y se benefician por ese motivo de medidas de promoción. Suiza reconoce, además, al yeniche y al yidish como lenguas sin territorio.

329. El artículo 18 de la Constitución otorga a la libertad del idioma la categoría de derecho fundamental y garantiza a todos por principio el derecho a expresarse en el idioma de su elección, en especial en su lengua principal. La asimilación del derecho de la lengua a un derecho fundamental se refleja igualmente en la prohibición de convertir al idioma en motivo de discriminación (párr. 2 del artículo 8 de la CF) y en el derecho que asiste al interesado a ser informado – en un idioma que comprenda – de las razones de la privación de libertad y de sus derechos (párr. 2 del artículo 31 de la CF), así como de las acusaciones contra él formuladas (párr. 2 del artículo 32 de la CF).

330. En el párrafo 1 del artículo 70 de la Constitución Federal se establece que las lenguas oficiales de la Confederación son el alemán, el francés y el italiano. El retorromano es igualmente una lengua oficial en las relaciones que la Confederación mantenga con las personas de lengua retorromana. En el párrafo 2 se recuerda en la primera frase que los cantones determinarán sus lenguas oficiales, pero tendrán que respetar la distribución lingüística tradicional de las regiones y tomar en consideración a las minorías lingüísticas autóctonas, a fin de preservar las buenas relaciones entre las comunidades lingüísticas. Es cierto que el principio de territorialidad formulado aquí relativiza la libertad del idioma, aunque queda así mismo relativizado por la protección de las minorías garantizada por la Constitución. El objetivo supremo sigue siendo el mantenimiento de la paz lingüística. El párrafo 3 obliga a la Confederación y a los cantones a tomar medidas para fomentar la comprensión y los intercambios entre las comunidades lingüísticas. La ejecución del mandato constitucional implica que la Confederación y los cantones deberán cooperar en la elaboración y aplicación de medidas concretas. El párrafo 4 insta a la Confederación a apoyar financieramente a los cantones plurilingües en la ejecución de sus atribuciones particulares vinculadas al plurilingüismo. El párrafo 5 obliga a la Confederación a respaldar las medidas tomadas por los cantones de los Grisones y el Tesino en pro de la conservación y promoción del retorromano y el italiano. Ese apoyo no se remonta a la introducción en 1999 de una base constitucional explícita, pues ya existían a nivel federal medidas en ese sentido, inspiradas en el artículo sobre las lenguas de 1938. El principio de igualdad de las lenguas nacionales y de los grupos lingüísticos había impulsado a la Confederación a actuar en pro de la salvaguarda y fomento de las lenguas nacionales amenazadas.

331. En otros artículos de la Constitución se tiene en cuenta la diversidad lingüística, por ser la expresión de una de las características esenciales de Suiza, por ejemplo en relación con la promoción de las actividades culturales por la Confederación (párr. 3 del artículo 69 de la CF), la radio y la televisión (párr. 2 del artículo 93 de la CF) y la elección del Consejo Federal (párr. 4 del artículo 175).

332. Dado el nuevo marco jurídico, la administración federal ha elaborado un proyecto de ley relativo a las lenguas, con miras a poner en práctica la ampliación de los principios de la política lingüística recogidos en la Constitución Federal. Ha organizado un procedimiento de consulta al respecto y sometido a la aprobación del Consejo Federal un proyecto reformado y un mensaje en el que se tenían en cuenta los resultados de esa consulta. El 28 de abril de 2004, el Consejo Federal decidió no presentar a las Cámaras el anteproyecto de ley sobre las lenguas (LLC) y el mensaje correspondiente, invocando el mandato de ahorrar que ha recibido del Parlamento, y la falta de recursos financieros. El Consejo Nacional reaccionó ante ese anuncio presentando dos mociones en las que invitaba, a pesar de todo, al Consejo Federal a remitir la ley al Parlamento,

seguidas, el 7 de mayo de 2004, de una iniciativa parlamentaria²¹³ en ese mismo sentido. Las comisiones de ciencia, educación y cultura (CSEC) de los dos Consejos aprobaron esa iniciativa. En septiembre de 2006, la CSEC-N propuso aprobar el proyecto²¹⁴. En octubre de 2006, el Consejo Federal mantuvo su decisión de abril de 2004 y rechazó el proyecto por los motivos citados *supra*. Subrayó que era plenamente consciente de la gran importancia política del plurilingüismo como característica esencial del país y que tenía la seguridad de que la Confederación contaba ya con los instrumentos necesarios para alcanzar los objetivos fijados por la LLC y estaba, por tanto, en condiciones de cumplir con su cometido de manera adecuada²¹⁵.

333. En enero de 2003, el Consejo Federal encargó al Fondo Nacional Suizo de Investigación Científica la ejecución de un programa nacional de investigación sobre el tema "Diversidad de lenguas y competencias lingüísticas en Suiza", que debe sentar las bases científicas de la política suiza en materia de lenguas. El programa consta de cinco partes generales: clarificación de las condiciones jurídicas y políticas de una iniciativa en materia de política lingüística, retos actuales en el ámbito de la enseñanza de las lenguas en la escuela, competencias lingüísticas de los adultos, uso de las lenguas en la economía y relaciones entre las lenguas y la configuración de la identidad individual. Se ha previsto que en 2009 estarán ultimadas las síntesis del Programa y su conclusión.

27.3 Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias

334. La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, de 5 de noviembre de 1992, entró en vigor para Suiza el 1º de abril de 1998. En el tercer informe de Suiza, de mayo de 2006, se toma posición de manera detallada respecto de las recomendaciones formuladas por el Comité de Ministros durante el examen del segundo informe periódico de Suiza, como el proyecto de adopción de una legislación destinada a aplicar el artículo 70 de la Constitución (véase párr. 329), que se estaba debatiendo entonces en el Parlamento, la supresión de los obstáculos de orden práctico a la utilización del retorromano en la administración cantonal y en los tribunales y el refuerzo del retorromano en las radios y televisiones privadas²¹⁶.

27.4 Minorías culturales

335. A raíz de diversas intervenciones parlamentarias, el Departamento Federal de Interior y el Departamento Federal de Economía trabajaron juntos desde 2003 para establecer de común acuerdo un informe sobre la situación de los nómadas en Suiza. El anteproyecto del informe ha sido sometido a un procedimiento de consulta en los cantones y medios interesados, que se desarrolló entre finales de junio y finales de noviembre de 2005. Posteriormente, el DFI y el

²¹³ Iv. pa. 04.429 Ley federal sobre las lenguas nacionales.

²¹⁴ FF 2006 p. 8505.

²¹⁵ FF 2006 p. 8575.

²¹⁶ www.bak.admin.ch/bak/themen/sprachen_und_kulturelle_minderheiten/00506/00509/index.html?lang=fr.

DFE consolidaron el texto y el Consejo Federal lo adoptó mediante una decisión de 18 de octubre de 2006. El informe, dividido en dos partes, brinda un panorama detallado de las condiciones de vida y de la situación jurídica de la población itinerante en Suiza. En la Parte I se enumeran las incidencias de una eventual ratificación del Convenio n° 169 de la OIT "sobre los pueblos indígenas y tribales" (C 169). Se analizan las obligaciones que Suiza debería asumir con respecto a los nómadas en caso de ratificación del C 169. La Parte II del informe expone las posibilidades de acción de la Confederación en materia de creación de lugares de acampada y de tránsito para la "gente andarina". La conclusión del informe es que el derecho positivo suizo no cumple los requisitos del C 169 de la OIT. Por esas razones y, habida cuenta de que la mayoría de los cantones está en contra, el Consejo Federal estima que la ratificación del C 169 no se justifica en la actualidad. Pero la consulta ha demostrado igualmente que ya podrían tomarse medidas para mejorar la situación de los nómadas en Suiza sobre la base del derecho actual. La propuesta de convertir plazas de armas en desuso en lugares de acampada y de tránsito ha tenido un amplio eco a lo largo de la consulta. Esa propuesta cuenta también con el apoyo de la Confederación, siempre y cuando no conlleve gastos suplementarios.

336. El mandato de la Fundación "Asegurar el futuro de la gente andarina de Suiza", creada en 1997 por la Confederación, estriba en garantizar y mejorar las condiciones de vida de la población itinerante en Suiza. Con ello pretende contribuir a salvaguardar la identidad cultural de una minoría, hoy reconocida, pero que fue objeto durante mucho tiempo de discriminación en este país. La Fundación lucha por una convivencia armoniosa de la población itinerante y de la población sedentaria. En virtud de la Ley federal de 7 de octubre de 1994 relativa a la Fundación "Asegurar el futuro de la gente andarina de Suiza"²¹⁷, dispone de un capital fundacional de un millón de francos y ha recibido, desde entonces, en dos ocasiones, un crédito marco quinquenal, por el que se le ha atribuido una subvención anual de 150.000 francos para gastos de explotación. Según el mensaje adoptado por el Consejo Federal, se le otorgará un nuevo crédito marco de 750.000 francos de 2007 a 2011 a fin de que pueda proseguir sus actividades.

337. La Fundación sirve de foro donde los representantes de la Confederación, los cantones y las comunas trabajan en colaboración con los nómadas para llegar a una solución amistosa de las cuestiones pendientes. Desde su creación, la Fundación ha examinado principalmente los siguientes temas:

- Falta de lugares de acampada y de tránsito;
- Reglamentación de los permisos para ejercer una actividad comercial;
- Escolarización de los hijos de la población itinerante;
- Soluciones en caso de tránsito por Suiza de grupos aislados de nómadas extranjeros, en particular en verano.

338. La Fundación ha podido alcanzar ya algunos objetivos en diferentes esferas. Por ejemplo, ha mejorado la situación jurídica de la "gente andarina".

²¹⁷ RS 449.1.

339. Además, conviene señalar que la Confederación concede, desde 1986, una contribución a la "*Radgenossenschaft der Landstrasse*", fundada en 1975, para garantizar la continuidad de una gama de servicios de asistencia a la población itinerante. Se trata de una contribución anual a tanto alzado para la cofinanciación de la explotación de la secretaría de la Asociación, con el mandato de prestar asistencia a la "gente andarina" que pide ayuda y cooperar con las otras organizaciones de nómadas. La cuantía de la contribución anual depende de las necesidades verificadas incluidas en el presupuesto y en el programa de trabajo de la asociación; cubre alrededor del 85% de sus gastos totales. La asociación sirve de intermediaria entre las autoridades y los nómadas, suministra importantes prestaciones a la "gente andarina" que tenga problemas de patentes o de escolarización y ofrece consejos en el ámbito de la asistencia judicial o de la ayuda escolar. También desempeña un papel de primera magnitud en la sensibilización de la opinión pública en torno a las preocupaciones de la población itinerante. Al apoyar a la asociación, la Confederación defiende los intereses de una minoría cultural suiza, gracias a una organización independiente del Estado, gestionada por la propia "gente andarina".

27.5 Jurisprudencia

340. En una decisión de 28 de marzo de 2003²¹⁸, el Tribunal Federal resolvió que en los planes de ordenación del territorio había que prever zonas y emplazamientos apropiados que los nómadas pudieran utilizar como lugar de residencia, con arreglo a sus tradiciones. Si hay que crear un nuevo lugar de acampada de una cierta categoría, habrá que establecer un plan de asignación especial que se ajuste a la legislación sobre ordenación del territorio. El Tribunal rechazó así el recurso de un miembro de la comunidad de la población itinerante, que pedía que se le concediera una derogación para el acondicionamiento de un solar destinado a varias caravanas e instalaciones abiertas a otros miembros de la comunidad en un terreno situado en zona agrícola. A raíz de esa decisión, se están teniendo más en cuenta las necesidades de la "gente andarina" en los planes de ordenación del territorio y en las prescripciones jurídicas en materia de construcción.

27.6 Minorías religiosas

341. Tras el censo de 2000 (el último hasta la fecha), se observa la siguiente distribución de la población suiza: Iglesia católica romana: 41,82% (1990: 46,1%); Iglesia evangélica reformada: 33,04% (1990: 38,5%); Iglesias evangélicas libres: 2,21% (1990: 2,2%); Iglesia católica-cristiana: 0,18% (1990: 0,17%); Iglesias ortodoxas: 1,81% (1990: 1%); comunidad islámica: 4,26% (1990: 2,2%); comunidad israelita: 0,25% (1990: 0,25%); otras Iglesias y comunidades religiosas: 0,78% (1990: 0,4%); sin adscripción religiosa: 11,1% (1990: 7,4%). La evolución de los diez últimos años muestra, por una parte, el marcado retroceso de las dos Iglesias cristianas de mayor arraigo tradicional en Suiza (Iglesia católica romana e Iglesia evangélica reformada), vinculado al aumento del porcentaje de la población que no se encuadra en ninguna comunidad religiosa y, por otra parte, el rápido avance de las Iglesias ortodoxas y de la comunidad islámica. El auge de las dos últimas comunidades religiosas citadas se explica sobre todo por la inmigración procedente de los Balcanes (en especial, de los estados del territorio de la ex Yugoslavia).

²¹⁸ ATF 129 II 321.

342. Varios proyectos de construcción de minaretes han chocado con la resistencia de algunos cantones. Se han interpuesto recursos en los cantones de Soleure y de Berna; los argumentos formulados se basaban principalmente en los derechos de construcción y de planificación. Los dos procedimientos están aún pendientes. Además, los Parlamentos de los cantones de Saint-Gall y Soleure se han negado a dictar una prohibición general de los minaretes. En los cantones de Zurich y Tesino están pendientes unas iniciativas parlamentarias en las que se exige esa prohibición. En Berna, el Parlamento cantonal ha denegado una moción que obligaba a consultar al pueblo la construcción de todos los edificios religiosos. A nivel federal, el 1º de mayo de 2007 se empezaron a recoger firmas en apoyo de la iniciativa popular que solicitaba la prohibición de los minaretes.

343. El 16 de diciembre de 2005, el Parlamento adoptó una nueva Ley de protección de los animales (LPA)²¹⁹. Cuando se abrió el plazo de consultas del proyecto en 2000, el Consejo Federal deseaba suavizar la prohibición terminante del sacrificio ritual de los mamíferos, implantada en Suiza en 1893. Se proponía que, en determinadas condiciones, los animales pudieran sacrificarse sin aturdirlos antes de desangrarse, a fin de tener en cuenta, para equilibrar los intereses en juego, la libertad de conciencia y de religión de las comunidades judía y musulmana. A raíz de una fuerte oposición por parte de la mayoría de los cantones y de diferentes grupos, el Consejo Federal tuvo que renunciar a esa modificación. La nueva Ley de protección de los animales consagra expresamente, en cambio, el derecho de importar carne de animales sacrificados con arreglo a los ritos judío y musulmán. Deberá entrar en vigor a finales de 2007. Una iniciativa popular, titulada "Por un planteamiento moderno de la protección de los animales", que preveía, entre otras cosas, la prohibición de importar carne de animales sacrificados sin aturdirlos antes de desangrarse, fue rechazada por el Consejo de Estado en octubre de 2004 y por el Consejo Nacional en junio de 2005. Otra iniciativa popular "Contra el sacrificio ritual de los animales sin aturdimiento previo", lanzada en 2002, no prosperó por no haber reunido el número de firmas necesarias.

²¹⁹ FF 2006 317.

Tercera Parte

RESPUESTAS A LOS MOTIVOS DE PREOCUPACIÓN SEÑALADOS POR EL COMITÉ EN SUS OBSERVACIONES FINALES DE 12 DE NOVIEMBRE DE 2001 (CCPR/CO/73/CH)

I. RESERVAS AL PACTO Y ADHESIÓN AL PROTOCOLO FACULTATIVO

344. *"El Comité sigue preocupado porque el Estado Parte no ha considerado oportuno retirar sus reservas al Pacto. Observa el mandato que se dio a la administración federal de que examinase el asunto de retirar las reservas a los tratados de derechos humanos y espera que para el momento del examen del próximo informe se hayan retirado todas las reservas al Pacto. Además, el Comité reitera su recomendación de que el Estado Parte se adhiera al Protocolo Facultativo del Pacto."*

1. Reservas retiradas en el periodo objeto de examen

345. La reserva relativa a los apartados d) y f) del párrafo 3 del artículo 14 (gratuidad de la asistencia de un abogado de oficio y de un intérprete) pudo retirarse el 12 de enero de 2004 (véase párr. 6).

346. La Ley federal que rige la situación penal de los menores²²⁰, que entró en vigor el 1º de enero de 2007 (véase párr. 11), prevé el ingreso de los menores en un establecimiento especial o en una sección particular de un centro de detención, en donde estén separados de los detenidos adultos²²¹. La entrada en vigor de esas disposiciones deja sin efecto la reserva formulada al apartado b) del párrafo 2 del artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

347. La reserva formulada al párrafo 1 del artículo 14 del Pacto es idéntica a la relativa al artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, retirada por Suiza el 29 de agosto de 2000²²². La entrada en vigor de la Ley federal sobre el Tribunal Federal²²³, así como de la Ley federal sobre el Tribunal Administrativo Federal²²⁴, el 1º de enero de 2007 (véase párr. 11), concreta las garantías del proceso judicial plasmadas en el artículo 30 de la Constitución Federal. La reserva formulada al párrafo 1 del artículo 14 del Pacto queda así sin efecto.

²²⁰ Derecho penal de menores, DPMIn; RS 311.1.

²²¹ Párr. 2 del artículo 6, DPMIn.

²²² Decisión federal de 8 de marzo de 2000 relativa a la retirada de las reservas y declaraciones interpretativas de Suiza al artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, RO 2002 1142 (véase RO 2002 1143).

²²³ Ley sobre el Tribunal Federal, LTF: RS 173.110.

²²⁴ Ley sobre el Tribunal Administrativo Federal, LTAF: RS 173.32.

348. El Tribunal Penal Federal inició sus actividades el 1º de abril de 2004, fecha de la entrada en vigor de la Ley federal sobre el Tribunal Penal Federal²²⁵ (véase párr. 11). Juzga en primera instancia los casos penales que pertenecen a la jurisdicción federal y establece así como autoridad que precede al Tribunal Federal. La reserva formulada al párrafo 5 del artículo 14 del Pacto queda, por tanto, sin objeto.

349. Por una decisión de 4 de abril de 2007, notificada al Secretario General de las Naciones Unidas el 1º de mayo de 2007, el Consejo Federal decidió retirar las reservas mencionadas en los párrafos 346 a 348.

2. Reservas mantenidas

350. La reserva planteada al párrafo 1 del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no pudo retirarse durante el periodo de preparación del informe. En efecto, según el párrafo 1 del artículo 37 de la Ley federal de extranjería (Letr; FF 2002 3604 ss.), que entrará en vigor el 1º de enero de 2008 (véase párr. 11), los titulares de un permiso de corta duración o de estancia que quieran trasladar su lugar de residencia a otro cantón deben solicitar previamente una autorización de este último. Para los ciudadanos de un Estado Miembro de la UE, véase *supra*, párrafo 205.

351. La reserva emitida al párrafo 1 del artículo 20 del Pacto no ha podido retirarse en el periodo objeto de examen, dado que no existe ninguna ley que prohíba expresamente la propaganda a favor de la guerra. No obstante, algunas formas de propaganda a favor de la guerra están claramente tipificadas en las disposiciones del Código Penal suizo (véase el título 13 "Crímenes o delitos contra el Estado y la defensa nacional" y el título 16 "Crímenes o delitos que puedan comprometer las relaciones con el extranjero" del Código Penal suizo). Además, los artículos 184 y 185 permiten al Consejo Federal prohibir la propaganda a favor de la guerra.

352. La reserva formulada al apartado b) del artículo 25 del Pacto no ha podido ser retirada en el periodo objeto de examen, porque en dos cantones, la asamblea de ciudadanos (Landsgemeinde) es el órgano electoral supremo (Appenzell Rhodas Interiores) o la autoridad legislativa y el órgano electoral supremo (Glaris).

353. Suiza se ha abstenido de eliminar, durante el período examinado, la reserva emitida al artículo 26 del Pacto, con el propósito de evitar que el ámbito de aplicación del artículo 26 vaya más allá que el del artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

3. Protocolo Facultativo

354. En el programa de la legislatura 1999-2003 figuraba la adhesión al primer Protocolo Facultativo del Pacto, junto con la expresión de la voluntad de transmitir al Parlamento un mensaje relativo a su ratificación. Ese objetivo ya no consta en el informe de la legislatura de 2003-2007²²⁶.

²²⁵ Ley sobre el Tribunal Penal Federal, LTPF: RS 173.71.

²²⁶ FF 2004 1035.

II. RESPETO DE LAS OBLIGACIONES DEL PACTO POR LAS AUTORIDADES DE TODOS LOS CANTONES Y COMUNIDADES

355. ***"Procupa al Comité que la aplicación de las obligaciones del Estado Parte en virtud del Pacto en todas las partes de su territorio pueda verse dificultada por la estructura federal del Estado Parte. Recuerda al Estado Parte que en virtud del artículo 50 del Pacto, las disposiciones del mismo "serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna". El Estado Parte debería tomar medidas para garantizar que las autoridades de todos los cantones y comunidades conozcan los derechos enunciados en el Pacto y sean conscientes de su deber de velar por que se respeten."***

356. Suiza se mantiene fiel a la teoría monista del derecho, que lleva aplicando ya desde hace muchos años. Según el párrafo 4 del artículo 5 de la Constitución, las normas de derecho internacional se asimilan automáticamente al derecho nacional desde su entrada en vigor. Entre convenios internacionales y legislaciones cantonales o municipales está clara la jerarquía de las normas, puesto que los tratados ratificados por la Confederación están considerados como derecho federal y éste prevalece sobre todas las normas cantonales o municipales²²⁷. Con arreglo al artículo 191 de la Constitución, el Tribunal Federal y las demás autoridades están, además, obligadas a aplicar no sólo las leyes federales, sino también el derecho internacional. Conviene, por último, recordar que el Tribunal Federal puede controlar la constitucionalidad de las decisiones cantonales, inclusive su conformidad con los derechos reconocidos en el Pacto (control de la constitucionalidad de las leyes: véase el documento básico que forma parte integrante de los informes sobre la aplicación de los instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas, de 20 de diciembre de 2000 (HRI/CORE/1/Add.29), párrs. 45 y 76 ss).

357. El párrafo 1 del artículo 54 de la Constitution Federal otorga además a la Confederación una competencia global en materia de conclusión de tratados internacionales. Los cantones tienen la obligación de aplicar y ejecutar los tratados ratificados por la Confederación por la misma razón que todas las demás normas de la legislación federal. En el marco de la supervisión federal, la Confederación puede, en caso necesario, ordenar a los cantones que apliquen los tratados internacionales correcta y oportunamente²²⁸.

358. La reforma de la justicia ha dotado a Suiza de las bases constitucionales necesarias para la unificación de los procedimientos civil y penal. La substitución de los reglamentos cantonales por códigos de procedimiento unificados facilitará la aplicación de las garantías procesales que figuran en el Pacto.

III. LEGISLACIÓN DE EMERGENCIA

359. ***"Preocupa al Comité que la legislación de emergencia "que no tiene base constitucional", autorizada en virtud del artículo 165 de la Constitución Federal, pueda provocar la derogación de los derechos enunciados en el Pacto sin que se cumplan los***

²²⁷ Párr. 1 del artículo 49 de la CF.

²²⁸ Mensaje de 20 de noviembre de 2006 relativo a una nueva constitución federal, p. 231 ss.

requisitos de su artículo 4. El Estado Parte debería asegurarse de que su marco de promulgación de legislación de emergencia garantiza el cumplimiento de sus obligaciones en virtud del artículo 4 del Pacto."

360. Como ya se ha mencionado en el párrafo 108, los derechos enumerados en el párrafo 2 del artículo 4 del Pacto no sufren menoscabo alguno en cuanto a su contenido esencial, incluso en caso de peligro excepcional que amenace la existencia de la nación. La promulgación de un derecho de necesidad extraconstitucional (véase párr. 104 ss) respetaría en todos los casos esos derechos.

IV. INCIDENTES DE INTOLERANCIA RACIAL

361. "Preocupa al Comité el aumento de los incidentes de intolerancia racial. Aunque elogia los esfuerzos continuados de la Comisión Federal contra el Racismo para luchar contra el antisemitismo, el racismo y la xenofobia, observa que la Comisión carece de autoridad para iniciar una acción legal con objeto de luchar contra la incitación al racismo y la discriminación. El Estado Parte debería garantizar una aplicación rigurosa de sus leyes contra la incitación al racismo y la discriminación. Debería considerar la posibilidad de ampliar el mandato de la Comisión Federal contra el racismo o la creación de un mecanismo independiente de derechos humanos con competencias para iniciar una acción legal (arts. 2 y 20 del Pacto)."

1. Protección legal y judicial

362. En cuanto a la norma penal antirracista, véase *supra*, párrafos 36 y 37. Para la jurisprudencia del artículo 261 *bis* del Código Penal, véase párrafo 49 ss. Por lo que hace a las medidas de prevención, véase párrafo 54 ss.

2. Servicio de Lucha contra el Racismo y Comisión Federal contra el Racismo

363. La creación en 2001 del Servicio de Lucha contra el Racismo (SLR) ha permitido duplicar prácticamente los efectivos para combatir el racismo (véase párr. 39 ss.). El SLR se encarga de coordinar e interconectar las medidas adoptadas por la administración federal contra el racismo y el extremismo y desempeña el papel de interlocutor con los cantones, municipios y otras entidades. Ese refuerzo permite a la Comisión Federal contra el Racismo (CFR) concentrar sus actividades en la sensibilización y la acción basada en los principios. La CFR no es un organismo oficial de protección de los derechos humanos en el sentido de los Principios de París, sino una institución nacional especializada en la lucha contra el racismo. Por ese motivo, mantiene contactos con otros organismos nacionales de lucha contra el racismo y de defensa de los derechos humanos, lo que permite, por una parte, una *transferencia de conocimientos* y, por otra, comparar la situación de Suiza con la que ofrecen otros países europeos (véase párr. 44 ss).

3. Servicio especializado sobre las ideologías de extrema derecha en el ejército

364. El trabajo realizado en el Servicio se desarrolla con arreglo a ocho directrices principales. Además de la creación de una dependencia central de coordinación, que sirve de punto de contacto, hay que citar el intercambio sistemático de información entre las autoridades federales, nuevos estudios científicos (en especial, en el marco del programa del Fondo Nacional Suizo

"Extrema derecha: causas y medidas que se pueden tomar [PNR 40+]), la sensibilización en materia de ideologías de extrema derecha, un nuevo examen de la política de información del Departamento Federal de Defensa, Protección de la Población y Deportes (DDPS) en casos problemáticos aislados, la participación del DDPS en las tareas del grupo de expertos sobre las ideologías de extrema derecha (para explorar la necesidad de actuar en el ámbito del derecho federal), el perfeccionamiento del proceso de los controles de seguridad relativos a las personas y la definición de criterios de exclusión en los casos de actuación de la extrema derecha.

365. La experiencia ha demostrado que los casos de expresión de ideas de extrema derecha son estadísticamente muy raros en el ejército (< 0,1 % de los militares). Muchos militares, empezando por los jóvenes profesionales, han mostrado una gran sensibilidad ante esos problemas. Tras un análisis detenido de la cuestión, el Consejo Federal renunció a crear una norma de exclusión para esas personas, pues hubiera sido preciso determinar, mediante una decisión política, qué tipo de mentalidades son incompatibles con la permanencia en el ejército, operación considerada especialmente delicada por más de un motivo – carácter inquisitorial, peligro de abusos, sistema de milicia.

366. En la práctica actual, las normas de exclusión adoptadas son eficaces contra las personas que claramente merecen ser excluidas del ejército. Si no resulta necesario proceder a una exclusión, podrán tomarse otras medidas, como una separación anticipada del servicio, un cambio de destino o la suspensión de las asignaciones y ascensos²²⁹.

4. Órgano de protección de los derechos humanos

367. Los debates en torno al establecimiento de una comisión federal de derechos humanos se pusieron en marcha gracias a dos iniciativas parlamentarias que pedían la creación de dicho organismo²³⁰. Además, se ha encomendado al Consejo Federal la tarea de redactar un informe al respecto²³¹. Sobre la base de una encuesta llevada a cabo entre expertos e interesados en la administración federal, el Parlamento, los cantones, la economía y los medios científicos, unos consultores que no pertenecían a la administración realizaron un estudio fundamental en el que se proponían seis modelos de comisión federal de derechos humanos, habida cuenta, entre otros, de los Principios de París²³². De acuerdo con el autor de la iniciativa y sobre la base de ese informe, el Departamento Federal de Asuntos Exteriores (DFAE) estudió la posibilidad de adaptar el mandato de una comisión ya existente con atribuciones en la esfera de los derechos humanos. En ese contexto, se ha previsto ampliar el mandato de la Comisión Federal contra el Racismo. El DFAE estima que las gestiones realizadas hasta la fecha y los contactos

²²⁹ Respuesta a la moción Widmer de 22 de marzo de 2006 (06.3080).

²³⁰ Iniciativas parlamentarias Müller-Hemmi Vreni de 10 de diciembre de 2001 y David Eugen "Comisión Federal de Derechos Humanos" (01.461 et 01.463).

²³¹ Postulado Comisión de política exterior de 9 de septiembre de 2002 "Comisión Federal de Derechos Humanos" (02.3394).

²³² Schläppi, *Möglichkeiten zur Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution in der Schweiz*, 2003.

establecidos han demostrado que era perfectamente factible hallar un modelo que descansa sobre una base muy amplia y que permita beneficiarse de los efectos de sinergia. Las consultas realizadas han puesto de relieve igualmente que los cantones pueden mostrarse, o de hecho se muestran, interesados en los servicios que podría proporcionar dicho organismo. Dada su voluntad de asociar desde un principio a los cantones al proceso de adopción de decisiones, el DFAE propuso crear a comienzos de 2007 un grupo de trabajo mixto Confederación/cantones, con la misión de preparar un informe destinado al Consejo Federal.

V. IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES

368. "En relación con el artículo 3 del Pacto, el Comité reconoce los progresos realizados desde el informe inicial en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y observa en particular el lanzamiento del Plan de Acción para la "Igualdad entre mujeres y hombres". No obstante, sigue preocupado porque las mujeres continúan en situación de desventaja en muchas esferas, especialmente en lo que respecta a percibir una remuneración igual por un trabajo de igual valor y a su nombramiento para puestos de responsabilidad, tanto en el sector público como en el sector privado. El Estado Parte debería aplicar su Plan de Acción y adoptar políticas vinculantes para garantizar el cumplimiento del artículo 3 del Pacto en todas las partes de su territorio."

1. Igualdad de oportunidades

369. Además de las novedades relativas al artículo 3, merece la pena citar las estadísticas relativas al personal de la administración federal. Indican que el porcentaje de mujeres es del 28,7% en total. Las comparaciones entre distintos años revelan un alza continua: desde 1999, el porcentaje de mujeres se ha incrementado en un 5,4% en términos absolutos. Su distribución en función de los diferentes niveles salariales brinda una imagen más matizada. Sólo un 8,1% de los empleados de los niveles salariales correspondientes al personal directivo superior son mujeres. Representan un 20,2% de los niveles salariales altos y el 25% de los del grupo intermedio. Las mujeres son las más representadas (36,8%) en los niveles salariales inferiores. Por último, el 18,8% de los empleados federales – fundamentalmente mujeres y personas incluidas en los últimos niveles de la escala – trabajan a tiempo parcial.

370. La igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres constituye una preocupación importante de la Confederación en su calidad de empleadora. El 1º de marzo de 2003 entraron en vigor nuevas instrucciones en materia de igualdad de oportunidades que prevén, en particular, que hasta lograr la paridad en todas las esferas de actividad y en todos los niveles, los departamentos crearán las condiciones necesarias para aumentar el porcentaje del sexo infrarrepresentado. Las unidades administrativas deben prever los recursos financieros y personales necesarios para aplicar medidas adecuadas a todos los niveles. En las instrucciones se describen, además, las competencias de los departamentos, se hace hincapié en la responsabilidad y en las tareas de los superiores jerárquicos, de las delegadas o delegados para la igualdad de oportunidades en la administración federal y se asigna a la Oficina Federal de Personal (OFPER) el papel de instancia consultiva. Los departamentos establecen, en función de sus necesidades y por un período de cuatro años, un catálogo de medidas cuyo grado de prioridad respectivo se fijará cada año. Las instrucciones contienen, por otra parte, disposiciones sobre búsqueda, selección, contratación y evaluación del personal. En ellas se especifica que, a igualdad de calificaciones, los encargados de la contratación tendrán en cuenta de manera

preferente las candidaturas del sexo infrarrepresentado hasta que se alcance la paridad entre mujeres y hombres al nivel de la dependencia organizativa de que se trate. Y ello se aplica, sobre todo, en las plazas para aprendices y puestos de nivel ejecutivo. Las instrucciones garantizan por fin un control normalizado de la gestión, a cargo de la OFPER. Ésta remite cada año un informe al Consejo Federal sobre la evolución cuantitativa de la igualdad de oportunidades y le resume los informes que los departamentos han de presentarle cada cuatro años.

371. Con arreglo al mandato del Consejo Federal, la OFPER ha establecido en estos últimos años un sistema de presentación de informes periódicos que facilita información sobre la distribución de sexos en función de la edad y de los niveles salariales. Ha elaborado igualmente instrumentos (guías y listas de control) centrados en el objetivo de lograr la igualdad de oportunidades en diversos ámbitos de la organización del trabajo de los departamentos u oficinas²³³.

2. Eliminación de las diferencias salariales en la administración federal

372. Los sueldos de los empleados de la administración federal dependen de la función, la experiencia y la prestación, con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 15 de la Ley sobre el personal de la Confederación (Lpers)²³⁴. La ordenanza sobre el personal de la Confederación (Opers) concreta ese principio del siguiente modo: los criterios determinantes para evaluar la función son la formación necesaria, la envergadura de las tareas, así como el grado de exigencia y de responsabilidad y los riesgos inherentes a la función. Cada función se evalúa sobre la base de esos principios. Los criterios utilizados, así como el procedimiento de evaluación en varias etapas, parten del principio de "a trabajo igual, salario igual". Las clasificaciones de carácter subjetivo, establecidas a partir de criterios ajenos a la función, como el sexo, no tienen cabida en el sistema de evaluación en vigor en la Confederación. Así, su correcta utilización evita una clasificación arbitrariamente baja del personal femenino o de las funciones desempeñadas mayoritariamente por mujeres.

373. El sueldo inicial viene determinado por las directrices generales, habida cuenta del título exigido según el nivel de estudios, así como de la experiencia profesional y extraprofesional demostrable. La progresión salarial depende de la evaluación del personal y se sitúa en una horquilla de 0 a 6%, en función de las prestaciones suministradas. Según los informes anuales sobre la aplicación del sistema salarial, tres años después de su introducción, no cabe hablar de un desfase sistemático entre mujeres y hombres a la hora de asignarles los niveles de evaluación. Es cierto que los hombres han obtenido con una frecuencia un poco mayor un A+ en la fase inicial. Pero, desde 2004, las evaluaciones tienden a converger. Además, continúa la formación del personal ejecutivo dirigente, para que las evaluaciones del personal no resulten discriminatorias.

²³³ Oficina Federal de Personal, La igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la administración federal, Informe de evaluación, Berna 2004.

²³⁴ RS 172.220.1.

3. Compras del sector público

374. De conformidad con el apartado c) del párrafo 1 del artículo 8 de la Ley federal de contratación pública (LMP)²³⁵, los servicios públicos de compras no pueden adjudicar un contrato más que a un licitador que se comprometa a garantizar el principio de igualdad salarial entre mujeres y hombres. Las empresas que no respeten ese principio pueden ser excluidas de los procedimientos de suministro en curso. Sin embargo, esta disposición, que entró en vigor en 1996, no ha servido para nada, al no haberse adoptado instrumentos y mecanismos que permitan controlar el cumplimiento del principio de igualdad salarial en las empresas. Desde entonces, se ha creado un mecanismo de control, en virtud de un mandato de la Oficina Federal de Igualdad entre Mujeres y Hombres (BFEG) y de la Comisión de Contratación de la Confederación (CAC). La Confederación lo ha probado entre 2001 y 2003 en una fase experimental. En dos de las cinco empresas estudiadas, se ha podido detectar una importante desigualdad salarial basada en el sexo. Dicho control exige, a decir verdad, unos conocimientos estadísticos avanzados, pero la BFEG proporciona el apoyo de expertos reconocidos a las empresas que desean proceder a autocontroles. La BFEG apuesta, en primer lugar, por la responsabilidad personal de las empresas y lleva a cabo una campaña de información y sensibilización para reforzarla. Ha elaborado, además una herramienta de verificación que permite a las empresas comprobar rápidamente si respetan la igualdad salarial.

375. La BFEG dispone igualmente de competencias, conforme a la ordenanza de compras del sector público, para controlar periódicamente el cumplimiento de la cláusula de igualdad. Hoy por hoy, no existen, sin embargo, ni procedimientos jurídicos adecuados ni mecanismos para sancionar a las empresas que infringen las normas. Se ha previsto, no obstante, completar en ese sentido la ley de contratación pública en su próxima revisión.

376. La cláusula de igualdad salarial incluida en la Ley de contratación pública sólo se aplica a las compras realizadas en Suiza. En ese contexto, la Dirección de Desarrollo y Cooperación (DDC) está incorporando una cláusula de igualdad salarial a todas las compras del sector público efectuadas en el extranjero.

4. Acceso a puestos de responsabilidad en los sectores público y privado

377. Como se indica en los párrs. 84 ss, el Consejo Federal aprobó el 15 de febrero de 2006, con el fin de remitirlo al Parlamento, un informe²³⁶ relativo a la evaluación de la eficacia de la Ley federal de igualdad entre la mujer y el hombre (Ley de igualdad; Leg)²³⁷, en el que llega a la conclusión de que dicha ley ha tenido, sin lugar a dudas, efectos positivos desde su entrada en vigor hace diez años. Facilita a las víctimas de una discriminación instrumentos que les permiten hacer valer sus derechos. A pesar de todo, la Ley no puede por sí sola lograr la igualdad en las relaciones de trabajo. Para ello, hay que modificar las condiciones-marco en los diferentes niveles e inducir a las empresas a asumir activamente su responsabilidad al respecto.

²³⁵ RS 172.056.1.

²³⁶ FF 2006 3061 ss.

²³⁷ RS 151.1.

A juicio del Consejo Federal, las principales disposiciones que deben tomarse consisten en mejorar la información al público y potenciar las campañas de sensibilización en favor de la igualdad, así como crear incentivos para las empresas.

VI. DISCRIMINACIÓN EN EL SECTOR PRIVADO

378. "Preocupa al Comité que no exista en todas las partes del territorio del Estado Parte una legislación que proteja a las personas contra la discriminación en el sector privado.

El Estado Parte debería velar por que en todo su territorio exista una legislación que proteja a la persona contra la discriminación en el ámbito privado, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 2 y 3 del Pacto."

379. Para el tema de la prohibición de la discriminación en general, véanse *supra* las explicaciones relativas a los artículos 2 y 3.

380. Además de las disposiciones que garantizan los derechos fundamentales (Constitución, Convenio Europeo de Derechos Humanos y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), el derecho suizo contiene las bases legales para prevenir las discriminaciones en el marco de leyes específicas. En virtud del párrafo 3 del artículo 35 de la Constitución Federal, las autoridades velarán para que los derechos fundamentales, en la medida en que se presten a ello, estén también protegidos en las relaciones entre particulares. Los tribunales pueden pues, interpretando en consecuencia las prescripciones de derecho civil en una situación de derecho privado e invocando el deber de protección del Estado, obtener que se aplique la prohibición de todo tipo de discriminación igualmente entre particulares.

381. Varias disposiciones del derecho en vigor permiten luchar contra las discriminaciones en el sector privado. Así, el artículo 28 del Código Civil (protección de la personalidad) se aplica no sólo al valor moral del ser humano, sino también a su consideración profesional y social. Una difamación por motivos racistas, que pudiera considerarse como un atentado contra la dignidad humana, infringiría por tanto el principio de protección de la personalidad reconocido en el derecho civil. De igual manera, los artículos 328 (protección de la personalidad del trabajador) y 336 y siguientes (protección contra los despidos abusivos) del Código de las Obligaciones, así como el artículo 6 de la Ley sobre el trabajo aseguran una protección global a las personas que han visto directamente menoscabados sus derechos en materia de protección de la personalidad debido a una discriminación. Además, de conformidad con lo dispuesto en el apartado b) del párrafo 1 del artículo 8 de la Ley federal de contratación pública, no se puede adjudicar un contrato a un licitador a menos que se comprometa a cumplir las disposiciones suizas relativas a la protección de los trabajadores, que han incorporado la prohibición de todo tipo de discriminación. El Consejo Federal está también convencido de que los instrumentos desarrollados y acordados por los interlocutores sociales, sobre la base de una colaboración libremente aceptada, han sentado unas sólidas bases para la prevención de las discriminaciones y la lucha contra todas ellas.

382. La piedra angular del derecho privado suizo es la autonomía individual. En el ámbito del derecho de las obligaciones, esa autonomía individual se materializa en la libertad contractual, que entraña, entre otras cosas, la libertad de las transacciones, la libertad de elegir a la otra parte en el contrato, la libertad de definir el contenido de éste, la libertad de forma, y la libertad de

denuncia del contrato. Según la jurisprudencia y la doctrina dominante y con la excepción de ciertos casos particulares, queda excluida por principio la repercusión directa de la prohibición de cualquier tipo de discriminación en las relaciones entre particulares. En un fallo reciente, el Tribunal Federal²³⁸ estimó que, en ausencia de bases legales explícitas, sería posible, con carácter excepcional, concluir que existe una obligación de contratar de derecho privado sobre la base de principios generales. Según el Tribunal Federal, procede admitir que tal obligación existe cuando se cumplen todas y cada una de las cuatro condiciones siguientes: la prestación de que se trata es objeto de una oferta general y pública; la oferta guarda relación con necesidades ordinarias, está a disposición de prácticamente todo el mundo y puede ser aceptada todos los días; a causa de la posición de fuerza de quien la ofrece en el mercado, los posibles clientes no disponen de otra alternativa aceptable para satisfacer sus necesidades normales; y quien hace la oferta no invoca razones objetivamente justificadas para rehusar el contrato.

VII. BRUTALIDAD POLICIAL

383. *"Preocupan profundamente al Comité los casos notificados de brutalidad policial con personas detenidas y encarceladas, observando que esas personas a menudo son extranjeros. Le preocupa además, que muchos cantones no tengan mecanismos independientes para la investigación de las denuncias relativas a la violencia y a otras formas de mala conducta por parte de la policía. La posibilidad de recurrir a una acción judicial no puede suplir a estos mecanismos.*

El Estado Parte debería asegurarse de que en todos los cantones se creen órganos independientes con autoridad para recibir e investigar de manera eficaz todas las denuncias de uso excesivo de la fuerza y otros abusos de poder por parte de la policía. Las facultades de dichos órganos deberían bastar para que los responsables sean llevados ante la justicia o, según proceda, sean objeto de sanciones disciplinarias suficientes para disuadirlos de cometer abusos en el futuro y para que las víctimas reciban una indemnización adecuada (art. 7 del Pacto)."

1. Generalidades

384. A título preliminar, conviene señalar que las denuncias interpuestas contra la policía son, en principio, de la competencia de los cantones. En la actualidad no existe en Suiza una base de datos estadísticos al respecto. De la información facilitada por los cantones parece desprenderse, no obstante, que las regiones más afectadas por ese fenómeno son el Tesino y Ginebra, dos cantones fronterizos con un porcentaje considerable de residentes extranjeros. Sin embargo, es importante destacar que las denuncias de violencia policial no son muy frecuentes. Así, en Ginebra, en 2004, de 4 923 detenciones, 35 han dado lugar a una denuncia penal y sólo se ha dictado una condena.

385. En ese contexto, es oportuno también poner de relieve que, según las estadísticas, el porcentaje de extranjeros detenidos alcanzó en 2005 el 70,5%, que se desglosa en un 24,5% de residentes en Suiza, un 17,8% de solicitantes de asilo y un 38,4% de extranjeros, cuyo lugar de residencia se encuentra fuera del país o es desconocido.

²³⁸ ATF 129 III 35.

386. El uso de la fuerza por la policía debe limitarse a lo estrictamente necesario y, desde el momento mismo en que la persona arrestada deja de ofrecer resistencia, no tiene justificación que sea maltratada. Se trata de principios fundamentales recogidos en todas las normativas cantonales que regulan la actividad de la policía. Esas normas disponen que los agentes deben respetar los principios de legalidad, proporcionalidad e interés público, lo que entraña forzosamente la prohibición de la tortura y de las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. No obstante, casi todos los cantones han adoptado disposiciones específicas en su ley cantonal de policía o en su código de procedimiento penal (Vaud, Argovia, Schaffhouse, Friburgo) o en directrices internas específicas (Ginebra, Appenzell Rhodas Exteriores, Argovia, Schaffhouse, Soleure, Schwyz, Uri, Obwald), o incluso en códigos de deontología (Ginebra, Neuchâtel, Friburgo, Basilea-Campo).

387. A lo largo de su formación inicial, los aspirantes asisten en todos los cantones a clases de "Ética y derechos humanos", con un acopio de información y análisis prácticos. También se aborda específicamente el problema de la tortura. Los ponentes y profesores son a menudo especialistas en la materia, como los representantes suizos en el CPT o el Presidente de la APT (Asociación para la Prevención de la Tortura). Durante la formación continua, se imparten clases de repaso, más intensivas para el personal de dirección. Por último, ciertos cantones organizan periódicamente encuentros con ONG especializadas en esa esfera, como la Organización Suiza de Ayuda a los Refugiados (OSAR) o Amnistía Internacional.

388. El Consejo Federal remitió además, a las Cámaras el 18 de enero de 2006, el proyecto de ley federal sobre el uso de medidas coercitivas y policiales en los ámbitos de competencia de la Confederación²³⁹. En caso de ser aceptada por las Cámaras, la ley podría entrar en vigor en enero de 2008 (véase párr. 21).

389. Una delegación del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y los Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes (CPT) realizó una visita a Suiza en octubre de 2003 (véase párr. 125). No detectó ningún indicio que le permitiera concluir que se habían aplicado torturas o malos tratos de carácter grave. La delegación confirmó que se habían efectuado progresos importantes desde su última visita²⁴⁰, en particular en el marco de las operaciones de devolución de extranjeros por vía aérea²⁴¹.

390. Desde 2006, los funcionarios de alto nivel de la policía suiza participan en encuentros con colegas de diferentes países europeos en torno a la representación de minorías de una cierta importancia en los cuerpos de policía (*diversity*). Este principio ha sido puesto en práctica por la policía cantonal de Basilea-Ciudad, que cuenta entre sus filas con agentes de nacionalidad alemana, italiana, austríaca, turca, francesa, inglesa o polaca. Otros cantones están estudiando actualmente la posibilidad de hacer lo propio.

²³⁹ FF 2006 2429.

²⁴⁰ En su última visita en 2001, el CPT se preocupó por la aplicación de medidas coercitivas en la devolución de extranjeros por vía aérea.

²⁴¹ Comunicado de prensa de 24 de octubre de 2003, Departamento Federal de Justicia y Policía.

2. Mecanismos de investigación independientes

391. Ha mejorado la protección de los ciudadanos contra los abusos de poder de la policía. Desde 2003, el cantón de Zoug posee un servicio de mediación cantonal, establecido bajo el título de "*Vermittler in Konfliktsituationen*"²⁴². Además, existen servicios de mediación dotados de competencias generales en los cantones de Zurich, Basilea-Ciudad y Basilea-Campo, así como en las ciudades de Winterthur, Berna y Saint-Gall. Tras detectar una serie de comportamientos abusivos en la policía municipal, la ciudad de Zurich²⁴³ había creado un servicio de contacto y de recursos independiente en materia de policía. Como éste no constató abusos sistemáticos en forma de agresiones cometidas por la policía municipal y después de que el jefe del servicio propusiera una serie de medidas destinadas a limitar al mínimo el empleo de la violencia, el servicio se fusionó a mediados de 2003 con la Oficina del Mediador de la ciudad de Zurich. El delegado de recursos del Departamento de Policía y de Asuntos Militares del cantón de Basilea-Ciudad²⁴⁴ no encontró, por su parte, más que un sólo caso de violencia policial contra un extranjero durante estos dos últimos años y el agente responsable fue sancionado.

392. En el cantón de Ginebra existe igualmente un mecanismo específico, independiente de la policía, encargado de investigar las denuncias de malos tratos por parte de ésta. Se trata del Comisionado de Deontología, que es un órgano integrado por el propio Comisionado, dos adjuntos elegidos por el Consejo de Estado al margen de la administración y una secretaria (véase el artículo 8 de la Ley de Policía). Todos los meses, el estado mayor de la policía elabora una lista de las situaciones y circunstancias que han requerido el uso de la fuerza. El Comisionado examina esos informes y se cerciora de que se haya cumplido el principio de proporcionalidad. En los casos de denuncias de malos tratos, agiliza la investigación administrativa. Prepara también directrices destinadas a la policía.

393. Los demás cantones, aunque no disponen de un órgano específico para tramitar esas denuncias, tienen muy en cuenta las cuestiones relacionadas con la independencia y la imparcialidad y toman distintas medidas para garantizar el respeto de esos principios constitucionales. En varios cantones, la denuncia se remite directamente al fiscal y un juez de instrucción se encarga del sumario (Neuchâtel, Schaffhouse, Berna, Vaud), o incluso un juez de otro cantón (Appenzell Rhodas Exteriores). En el cantón del Valais, el juez de instrucción nombra a las personas que van a ocuparse de la investigación (en lugar del comandante de la policía).

394. Conviene subrayar a este respecto que en el proyecto de procedimiento penal unificado se prevé someter las decisiones y los actos procesales de la policía al control de un tribunal (autoridad de recursos; art. 401 del P-CPP).

²⁴² www.zug.ch/vermittler.

²⁴³ www.om.stzh.ch.

²⁴⁴ Se considera que el delegado es una instancia de recursos neutra e independiente.

VIII. PROCEDIMIENTO PENAL

395. ***"Preocupa al Comité que muchas de las garantías que figuran en los artículos 9 y 14 no figuran en los códigos de procedimiento penal de algunos cantones, y que aún no se haya aprobado un código de procedimiento penal unificado. Por consiguiente, no siempre se respetan los derechos consagrados en los artículos 9 y 14. Preocupan especialmente al Comité los persistentes informes de que se ha negado a detenidos el derecho a ponerse en contacto con un abogado tras su detención o a informar de ella a un pariente cercano."***

El Estado Parte debería adoptar medidas para garantizar una aplicación efectiva de todos los derechos consagrados en los artículos 9 y 14 del Pacto en todas las partes de su territorio."

396. Conviene señalar que los derechos plasmados expresamente en los artículos 9 y 14 están garantizados en su totalidad en el sistema judicial suizo. Figuran expresamente en las bases legales en vigor o, en su defecto, pueden deducirse directamente del derecho de rango superior (Constitución, Convenio Europeo de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) y de la jurisprudencia determinante del Tribunal Federal.

397. La nueva Constitución Federal contiene expresamente el derecho del detenido a informar a sus allegados (párr. 2 del artículo 31) y el derecho a ejercer sus derechos de la defensa y entre ellos, el derecho a la asistencia judicial (párr. 2 del artículo 32). En el proyecto de código de procedimiento penal unificado se concretan esos derechos en diversas disposiciones (art. 213; arts. 155 y 156 del P-CPP; véanse párrs. 12 y 216 ss).

IX. EXPULSIÓN DE EXTRANJEROS

398. ***"Preocupa profundamente al Comité que en la deportación de extranjeros haya habido casos de trato degradante y de uso de una fuerza excesiva, que en algunas ocasiones han tenido como consecuencia la muerte del deportado."***

El Estado Parte debería asegurarse de que en todos los casos de deportación forzosa se proceda de una manera compatible con los artículos 6 y 7 del Pacto. En particular, debería velar por que los métodos de coerción no afecten a la vida ni a la integridad física de las personas en cuestión."

399. El tema ha sido tratado en el "seguimiento" de las observaciones finales del Comité, de 4 de noviembre de 2002.

400. El 18 de enero de 2006, el Consejo Federal remitió a las Cámaras el proyecto de ley federal sobre el uso de medidas coercitivas y policiales en los ámbitos de competencia de la Confederación (ley sobre el uso de la fuerza, LusC, FF 2006 2429; véase párr. 21).

401. Aunque este proyecto tenga su origen en los graves accidentes ocurridos en el contexto de repatriaciones forzosas de extranjeros, su esfera de aplicación va mucho más allá de esas repatriaciones. En el ámbito de aplicación entran todas las situaciones en que las autoridades federales se ven obligadas a utilizar medidas coercitivas en el marco del desarrollo de sus tareas (especialmente la policía judicial federal y los servicios de aduanas y de seguridad de los edificios federales), así como en los traslados de personas realizados por orden de una autoridad

federal. El proyecto afecta también a los particulares que llevan a cabo tareas por cuenta de las autoridades en calidad de auxiliares.

402. En el curso de su última visita a Suiza, en la primavera de 2005, el Comité de Prevención de la Tortura del Consejo de Europa (CPT) acogió con satisfacción el proyecto mencionado *supra*. La única crítica expresada por el CPT se refería a la admisión de dispositivos paralizantes (aparatos de descargas eléctricas) que, desde entonces, han sido eliminados del proyecto.

403. Además, el 11 de abril de 2002, la Conferencia de Directoras y Directores de los Departamentos Cantonales de Justicia y Policía (CCDJP) adoptó una directriz relativa a las repatriaciones forzosas por vía aérea²⁴⁵.

404. Por último, cada año se imparten en Suiza varios cursos de formación para escoltas policiales, gracias a los cuales se han formado más de 200 agentes de policía. Durante esos cursos, se hace hincapié en el principio de proporcionalidad y se dan directrices a los agentes para explicarles cómo deben actuar en función de ese principio en las repatriaciones.

X. DETENCIÓN EN RÉGIMEN DE INCOMUNICACIÓN

405. ***"Aunque el Comité toma nota de las explicaciones de la delegación de que en Suiza no se practica la detención en régimen de incomunicación, le preocupa que, al parecer, el Código de Procedimiento Penal de algunos cantones siga autorizando este tipo de detención.***

El Estado Parte debería asegurar que su legislación en todo el país no permita la detención en régimen de incomunicación en violación de los artículos 9 y 10 del Pacto."

406. El término de "régimen de incomunicación" no existe más que en tres códigos de procedimiento cantonales (Vaud, Ginebra, Valais). Con motivo de la presentación del segundo informe periódico, Suiza ya explicó que, a pesar de que esta expresión, desde luego poco afortunada, figura todavía en dichos códigos, la medida draconiana de aislamiento total del detenido ha sido completamente desechada por todos los cantones suizos sin excepción alguna. Sólo se permite aún la restricción temporal de los contactos de la persona privada de libertad, bajo control judicial. Las relaciones con los defensores siempre están garantizadas. Así, el "régimen de incomunicación" ha dejado de existir definitivamente en Suiza. Véase igualmente párr. 195 ss.

407. Es lógico, por tanto, que el proyecto de código de procedimiento penal unificado no prevea tampoco la posibilidad del "régimen de incomunicación". Por el contrario, las personas que han sido privadas de su libertad siguen teniendo derecho a comunicarse libremente, es decir sin vigilancia, con su abogado. El artículo 156 del P-CPP consagra el derecho del defensor a asistir a los interrogatorios de la policía y a comunicarse libremente con su cliente durante la detención provisional (duración máxima: 24 horas). Por lo que hace a la duración de la detención provisional o por motivos de seguridad, el artículo 222 prevé que el detenido puede comunicarse en cualquier momento y sin vigilancia con su abogado, ya sea oralmente o por escrito. Sólo en casos excepcionales puede limitarse temporalmente la libre comunicación de una persona en

²⁴⁵ www.ccdjp.ch.

detención preventiva con su defensor (en el sentido del párrafo 4 del artículo 234 del P-CPP). Para tomar esa medida es necesario que exista un riesgo concreto de abuso. Además, las restricciones deben someterse a un límite temporal y ser aprobadas por un tribunal. Incluso cuando se imponen límites, no pueden tener nunca el efecto de un "régimen de incomunicación" porque la comunicación con el defensor no está completamente prohibida sino simplemente restringida. Entre las restricciones admisibles, cabe citar, por ejemplo, la exigencia de que los contactos personales del detenido con su defensor se lleven a cabo en un local dotado de una mampara de separación de cristal o también la vigilancia del correo postal entre el defensor y su cliente.

408. En lo tocante a la correspondencia con otras personas, debe supeditarse (conforme al párr. 3 del artículo 234 del P-CPP) al control del contenido por la dirección del procedimiento, a fin de impedir cualquier riesgo de colusión. Queda excluida del control la correspondencia con las autoridades de vigilancia y las autoridades penales.

409. De todo lo anterior se desprende que no sólo no existe el "régimen de incomunicación" en el proyecto de código de procedimiento penal suizo, sino que las normas que contiene impedirían de todas formas que tuviera cualquier tipo de repercusión, puesto que los contactos con el defensor están garantizados desde el momento de la detención preventiva.

410. Las normas del proyecto de código de procedimiento penal suizo reflejan las exigencias planteadas por la Constitución Federal, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en materia del derecho al respeto de la intimidad, exigencias que los códigos de procedimiento penal cantonales en vigor tienen la obligación de respetar.

XI. DISTINCIÓN ENTRE CIUDADANOS Y EXTRANJEROS

411. *"Preocupan al Comité las consecuencias de las distinciones que establecen diversos textos legislativos, entre los ciudadanos y los no ciudadanos, que constituyen un importante sector de la fuerza de trabajo. En particular, los extranjeros sin documentos de trabajo están expuestos a la explotación y abuso. Otra categoría vulnerable de personas son los cónyuges extranjeros de los extranjeros con permiso de residencia, que son expulsados en caso de interrupción de la cohabitación de hecho y por tanto pueden verse obligados a vivir en una relación abusiva.*

El Estado Parte debería examinar sus políticas con respecto a las distinciones entre ciudadanos y extranjeros y entre las diferentes categorías de extranjeros, en particular respecto de los indocumentados y de los cónyuges extranjeros con permiso de residencia, a fin de asegurarse de que los derechos de esas personas en virtud del Pacto se respeten y garanticen (arts. 2, 3, 9, 12, 17 y 23)."

1. Generalidades

412. Véanse las novedades en materia de integración de los extranjeros descritas *supra* (párr. 57 ss) y las relativas a las limitaciones al principio de igualdad sobre la base de la nacionalidad (párr. 66 ss).

2. Extranjeros sin permiso de trabajo

413. Ese tema se abordó en el "seguimiento" de las observaciones finales de 4 de noviembre de 2002.

414. Según un estudio llevado a cabo en otoño de 2004 (véase párr. 63), hay, al parecer, unas 90.000 personas que viven en Suiza sin autorización (indocumentados). Antes de su publicación, las estimaciones del número de indocumentados que vivían en Suiza oscilaban entre 50.000 y 300.000. Además de esas cifras, el estudio vino también a rectificar las ideas erróneas que algunos se hacían del fenómeno: la presencia de indocumentados no se debe tanto a la política de asilo como a la situación del mercado laboral.

415. Cuando las autoridades se enfrentan a casos de personas que carecen de permiso para residir en Suiza, se basan en la normativa aplicable a los casos de extrema gravedad, normativa que goza de una larga tradición y que se trató en el "seguimiento" de las observaciones finales de 4 de noviembre de 2002. La circular de la Oficina Federal de Extranjería y la Oficina Federal de los Refugiados, de 21 de diciembre de 2001, abordada en el "seguimiento", ha sido substituida por la Circular de la Oficina Federal de Migraciones (ODM), de 1º de enero de 2007. Las peticiones de derogación de la norma de los números máximos en los casos de extrema gravedad (apartado f) del artículo 13 de la ordenanza que limita el número de extranjeros (OLE), se examinan de una en una y muy minuciosamente por la ODM. Ese procedimiento requiere, sin embargo, una notificación previa favorable de la autoridad cantonal competente en lo tocante a la concesión de un permiso de residencia al solicitante. Durante el examen de los casos personales de extrema gravedad, las autoridades han de tomar en consideración todos los aspectos individuales. Las autoridades deben recabar la información necesaria para determinar si, habida cuenta de las circunstancias personales, económicas y sociales del solicitante, sería razonable pedirle que volviera a su país y se quedara allí. Para ello, es preciso comparar su situación futura en el extranjero con su situación personal en Suiza. Los casos individuales de extrema gravedad no pueden ser admitidos efectivamente en el país a no ser que los extranjeros de que se trate se encuentren en situación de desamparo. Por ello, sus condiciones de vida y de existencia deben ser peores que las que padecen, por término medio, los extranjeros y la denegación de un permiso de residencia podría tener para esas personas consecuencias muy duras. Los criterios decisivos para evaluar un caso de extrema gravedad son la duración de su estancia, la situación escolar de los niños, la conducta irreprochable y la buena reputación del solicitante, la integración social de todos los miembros de la familia, el estado de salud de todos los miembros de la familia, su integración en el mercado laboral y la presencia de miembros de su familia, en Suiza o en el extranjero. Se toman también en consideración las posibilidades de alojamiento y de integración en el extranjero, así como, en su caso, los procedimientos anteriores de autorización. Por último, se tiene igualmente en cuenta la actitud de las autoridades competentes encargadas de la aplicación de la legislación en materia de extranjería en el caso concreto²⁴⁶. Esa práctica, que ha dado hasta ahora resultados satisfactorios, debe mantenerse así mismo en la Ley de extranjería (párr. 11).

²⁴⁶ Circular de la ODM relativa a la práctica en materia de reglamentación de la estancia de los extranjeros en los casos personales de extrema gravedad, de 1º de enero de 2007: http://www.bfm.admin.ch/fileadmin/user_upload/Themen_deutsch/Rechtsgrundlagen/Rechtsquellen/Weisungen_Kreissschreiben_Asyl/weisung_asyle_52_4_7_010107_f.pdf.

416. Según la circular anteriormente citada, la ODM ha reducido el núcleo de personas con posibilidad de hacer valer una situación personal de extrema gravedad (art. 13f de la OLE) a aquellas cuya situación jurídica se rige por la legislación en materia de extranjería. Los solicitantes de asilo que viven en Suiza desde hace varios años y cuya petición haya sido rechazada, no podrán pues beneficiarse del artículo 13f de la OLE²⁴⁷. No obstante, desde enero de 2007, tienen la posibilidad de obtener bajo ciertas condiciones un permiso de residencia, con arreglo al párrafo 2 del artículo 14 de la Ley revisada de asilo. El interesado tiene que llevar cinco años al menos residiendo en Suiza, desde la presentación de la solicitud de asilo, y habrá puesto siempre en conocimiento de las autoridades su lugar de residencia. Además, debe tratarse de un caso de extrema necesidad, debido a la fuerte integración de la persona de que se trate. Los casos de extrema gravedad (art. 14 de la Ley federal de asilo (Lasi)) podrán examinarse, no sólo en el caso de los extranjeros que están tramitando un procedimiento de asilo, sino también para los solicitantes de asilo que hayan visto desestimada su solicitud. Sin embargo, esas personas deberán abandonar Suiza si su situación no es de verdadera gravedad.

417. De septiembre de 2001 a mayo de 2006, las autoridades legalizaron la situación de unas 1.900 personas. 1.168 solicitudes han sido rechazadas y 218 no han sido admitidas a trámite.

418. El grupo de trabajo Sans-papiers (Indocumentados), presidido por un miembro de la Comisión Federal de Extranjería (CFE), fue creado por iniciativa de la CFE, con apoyo de la plataforma "*Por una mesa redonda en relación con los indocumentados*". Esa instancia independiente, constituida por expertos, estudia los expedientes de las personas sin permiso de residencia legal y examina si procede recomendar una regularización a las autoridades cantonales competentes. Además, el grupo de trabajo Sans-papiers mantiene contactos periódicos con los servicios competentes de la Confederación y los cantones y analiza las posibilidades de reforzar la colaboración²⁴⁸.

419. El estudio realizado en otoño de 2004 demuestra también que la mayoría de los indocumentados ejerce una actividad lucrativa, que trabajan a menudo en condiciones precarias, con una remuneración muy baja y horarios de trabajo muy prolongados²⁴⁹. A fin de luchar contra el trabajo clandestino, se ha previsto que el 1º de enero de 2008 entrará en vigor la ley federal sobre las medidas para luchar contra el trabajo clandestino (LTN)²⁵⁰, mencionada en el "seguimiento".

420. A finales de enero de 2006, el número de solicitantes de asilo admitidos en Suiza con carácter provisional ascendía a 24.600. Su tasa de ocupación (34%) no alcanza ni siquiera a la mitad de la de los extranjeros titulares de un permiso de residencia en Suiza. La experiencia

²⁴⁷ Véase circular del IMES de 17 de septiembre de 2004 (párr. 61).

²⁴⁸ Comisión Federal de Extranjería, www.eka-cfe.ch/f/sapa.asp.

²⁴⁹ Sans-Papiers en Suisse (Indocumentados en Suiza) (estudio), gfs.Berna (Recherche en politique, communication et société) (Investigación en política, comunicación y sociedad), febrero de 2005.

²⁵⁰ RO 2007 359.

ha demostrado que la gran mayoría de esas personas se queda en Suiza durante mucho tiempo o incluso para siempre. Con miras a facilitar la integración más rápida posible de ese grupo de personas en la vida profesional, pero también para ahorrar gastos en materia de asistencia social, el Consejo Federal adoptó el 1º de abril de 2006 las prescripciones relativas a la prioridad en la contratación (párr. 3 del artículo 7 de la OLE): cuando se trata del ejercicio de una primera actividad, se concede preferencia, además de a los trabajadores indígenas, a los solicitantes de empleo extranjeros que se encuentran ya en Suiza y que cuentan con un permiso de trabajo. Los extranjeros admitidos con carácter provisional se benefician del mismo tratamiento.

421. La nueva Ley de extranjería (Letr), cuya entrada en vigor está prevista para comienzos de 2008, facilita igualmente la movilidad profesional de los trabajadores extranjeros procedentes de terceros países.

422. En cuanto a los ciudadanos de los países miembros de la UE-17 o de la AELC, el acuerdo sobre la libre circulación de las personas prevé la libre circulación a partir de 2007, al expirar el plazo transitorio de cinco años (véase el artículo 10 del ALCP; véase igualmente el párr. 205).

3. Cónyuges extranjeros de extranjeros en peligro de expulsión

423. Este tema ya ha sido tratado en el "seguimiento" de las observaciones finales de 4 de noviembre de 2002.

424. La nueva Ley de Extranjería (Letr) (art. 50) dispone que el cónyuge extranjero de un ciudadano suizo o de un extranjero establecido en Suiza conserva el derecho a disfrutar de un permiso de residencia, en caso de disolución de la unión conyugal, si el matrimonio ha durado al menos tres años y si la integración ha sido satisfactoria. Ese derecho se mantiene igualmente si la necesidad de residir en Suiza obedece a razones personales de peso. El artículo 50 de la Letr establece que las razones personales de peso previstas se dan principalmente cuando el cónyuge es víctima de la violencia en el hogar y la reintegración social en el país de procedencia parece muy comprometida.

XII. DIFUSIÓN DE LOS TEXTOS

425. *"El Estado Parte debe dar una amplia difusión al texto de su segundo informe periódico, a las respuestas escritas a la lista de cuestiones preparada por el Comité y, en particular, a las presentes observaciones finales."*

426. El Gobierno suizo difunde sus informes estatales y las observaciones finales del Comité en los sitios web de la Oficina Federal de Justicia del Departamento Federal de Justicia y Policía²⁵¹ y de la Dirección de Derecho Internacional Público del Departamento Federal de Asuntos Exteriores²⁵². Además, también existe la posibilidad de informarse al respecto en los sitios web de ciertas ONG suizas dedicadas a la defensa de los derechos humanos²⁵³. La Universidad de

²⁵¹ www.bj.admin.ch/bj/fr/home/themen/staat_und_buerger/menschenrechte2/uno-sozialpakt_und.html.

²⁵² www.eda.admin.ch/sub_dipl/f/home/arti/report/rapun/civ.html.

²⁵³ Véase, en particular, el sitio web de la Asociación Suiza para los Derechos Humanos, www.humanrights.ch.

Berna, con el respaldo financiero de la Confederación, ha elaborado un índice universal de derechos humanos. Se trata de una base de datos en línea que permite acceder de un vistazo, para cada país y para cada derecho, a la información en materia de derechos humanos del sistema de Naciones Unidas. Se pueden consultar todas las observaciones y recomendaciones relativas a Suiza adoptadas por los órganos creados en virtud de tratados (desde 2000) y los procedimientos especiales (desde 2006)²⁵⁴.

427. Además de la difusión por Internet de los informes y observaciones finales, todos los cantones reciben un ejemplar, ya que todos han participado en la preparación del informe y están implicados en su aplicación, así como en las conclusiones del Comité. Lo mismo cabe decir de todas oficinas federales o de cualquier otra instancia directamente afectada.

428. Los informes están disponibles en francés, alemán e italiano, mientras que las observaciones finales lo están en francés y en inglés.

XIII. INFORMACIÓN SOBRE LA APLICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DEL COMITÉ QUE FIGURAN EN LOS PÁRRAFOS 13 Y 15 DE LAS OBSERVACIONES FINALES

429. "De conformidad con el párrafo 5 del artículo 70 del reglamento del Comité, el Estado Parte, deberá transmitir, en un plazo de 12 meses, información sobre la aplicación de las recomendaciones del Comité que figuran en los párrafos 13 y 15 de estas observaciones finales. El Comité solicita que la información relativa al resto de sus recomendaciones se incluya en el tercer informe periódico, que deberá presentarse el 1º de noviembre de 2006."

430. La información relativa a la aplicación de las recomendaciones del Comité que figuran en los párrafos 13 (deportación de extranjeros) y 15 (distinción entre ciudadanos y extranjeros) de las observaciones finales de 12 de noviembre de 2001 ha sido facilitada en el plazo previsto, el 4 de noviembre de 2002, con arreglo al párrafo 5 del artículo 70 del reglamento del Comité. La información referente a las otras recomendaciones contenidas en las observaciones finales se ha incluido en la tercera parte del presente informe.

²⁵⁴ www.universalhumanrightsindex.org.

LISTA DE ABREVIATURAS

Textos legales

ALCP	Acuerdo sobre la libre circulación de las personas, de 21 de junio de 1999
CC	Código Civil suizo, de 10 de diciembre de 1907
CEDH	Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, de 1º de noviembre de 1950
CO	Código de las Obligaciones suizo, de 30 de marzo de 1911
CP	Código Penal suizo, de 21 de diciembre de 1937
P-CPP	Proyecto de Código de Procedimiento Penal suizo
CF	Constitución Federal de la Confederación Suiza, de 29 de mayo de 1874
DPMIn	Ley federal sobre el derecho penal de menores, de 20 de junio de 2003
EIMP	Ley federal de asistencia internacional mutua en materia penal, de 20 de marzo de 1982
LAFam	Ley federal de asignaciones familiares, de 24 de marzo de 2006
LAMal	Ley federal del seguro de enfermedad, de 18 de marzo de 1994
LAPG	Ley federal de las prestaciones por lucro cesante en caso de servicio y de maternidad, de 25 de septiembre de 1952
LAsi	Ley federal de asilo, de 26 de junio de 1998
LAVI	Ley federal de ayuda a las víctimas de delitos, de 4 de octubre de 1991
LAVS	Ley federal de seguro de vejez y viudedad, de 20 de diciembre de 1946
LEg	Ley federal de igualdad, de 24 de mayo de 1995
Letr	Ley federal de extranjería, de 16 de diciembre de 2005
LFIS	Ley federal de investigaciones secretas, de 20 de junio de 2003
Lhand	Ley federal sobre la eliminación de las desigualdades que afectan a las personas discapacitadas, de 13 de diciembre de 2002
LMP	Ley federal de contratación pública, de 16 de diciembre de 1994
LMSI	Ley federal por la que se establecen medidas encaminadas a mantener la seguridad interior, de 21 de marzo de 1997

LN	Ley federal sobre la adquisición y la pérdida de la nacionalidad suiza, de 29 de septiembre de 1952
LPA	Ley federal de protección de los animales, de 9 de marzo de 1978
LPart	Ley federal sobre el registro de la unión entre personas del mismo sexo, de 18 de junio de 2004
LPD	Ley federal de protección de datos, de 19 de junio de 1992
LPers	Ley federal sobre el personal de la Confederación, de 24 de marzo de 2000
LSC	Ley federal del servicio civil, de 6 de octubre de 1995
LSCPT	Ley federal de vigilancia de la correspondencia postal y de las telecomunicaciones, de 6 de octubre de 2000
LSEE	Ley federal sobre la residencia y el establecimiento de los extranjeros, de 26 de marzo de 1931
LTAF	Ley federal sobre el Tribunal Administrativo Federal, de 17 de junio de 2005
LTF	Ley federal sobre el Tribunal Federal, de 17 de junio de 2005
LTN	Ley federal de medidas para luchar contra el trabajo clandestino, de 17 de junio de 2005
LTPF	Ley federal sobre el Tribunal Penal Federal, de 4 de octubre de 2002
LTr	Ley federal sobre el trabajo en la industria, la artesanía y el comercio, de 13 de marzo de 1964
Ltrans	Ley federal sobre el principio de transparencia en la administración, de 17 de diciembre de 2004
LusC	Proyecto de ley federal sobre el uso de medidas coercitivas y policiales en los ámbitos de competencia de la Confederación
OIE	Ordenanza sobre la integración de los extranjeros, de 13 de septiembre de 2000
OJF	Ley federal de organización judicial, de 16 de diciembre de 1943
OLE	Ordenanza que limita el número de extranjeros, de 6 de octubre de 1986
PPF	Ley federal de procedimiento penal, de 15 de junio de 1934
PPMin	Ley federal que rige el procedimiento penal aplicable a los menores

Recopilación de la legislación y jurisprudencia, mensajes del Consejo Federal

ATF	Recopilación de las decisiones del Tribunal Federal Suizo
FF	Boletín Federal
RO	Recopilación Oficial de las leyes federales
RS	Recopilación sistemática del derecho federal
JICRA	Jurisprudencia e Informaciones de la Comisión Suiza de Recursos en materia de Asilo

Órganos Federales, Organizaciones Internacionales, Comités y Comisiones

AELC	Asociación Europea de Libre Cambio
BFEG	Oficina Federal de Igualdad entre Mujeres y Hombres
BFEH	Oficina Federal de Igualdad para las Personas Discapacitadas
CAT	Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura
CCDJP	Conferencia de Directoras y Directores de los Departamentos Cantonales de Justicia y Policía
CERD	Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
CERI	Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia
CFE	Comisión Federal de Extranjería
CFQR	Comisión Federal para los Asuntos Femeninos
CFR	Comisión Federal contra el Racismo
CIP	Comisión de las Instituciones Políticas
CPT	Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de los Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes
CRA	Comisión Suiza de Recursos en materia de Asilo
DDC	Dirección de Ayuda al Desarrollo y la Cooperación
DDPS	Departamento Federal de Defensa, Protección de la Población y Deporte
DFAE	Departamento Federal de Asuntos Exteriores

DFE	Departamento Federal de Economía Pública
DFI	Departamento Federal del Interior
DFJP	Departamento Federal de Justicia y Policía
OCDE	Organización de Coordinación y Desarrollo Económicos
ODM	Oficina Federal de Migraciones
OFAS	Oficina Federal de Seguros Sociales
OFPER	Oficina Federal del Personal
OFSP	Oficina Federal de Salud Pública
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
SCOCI	Servicio de Coordinación de la Lucha contra la Criminalidad en Internet
SCOTT	Servicio de Coordinación contra la Trata de Seres Humanos y el Tráfico de Migrantes
SLR	Servicio de Lucha contra el Racismo
UE	Unión Europea

DOCUMENTACIÓN

La Constitución Federal, así como todos los textos de ley y los documentos citados o mencionados en el presente informe pueden obtenerse en: Office fédéral de la justice, Domaine de direction droit public, Unité droit européen et protection des droits de l'homme, Bundesrain 20, 3003 Berna.
