



## Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general  
25 de noviembre de 2013  
Español  
Original: inglés

### Comité de Derechos Humanos

#### Comunicación N° 1879/2009

#### Decisión adoptada por el Comité en su 109° período de sesiones (14 de octubre a 1 de noviembre de 2013)

<i>Presentada por:</i>	A. W. P. (representado por Niels-Erik Hansen, del Centro de Documentación y Asesoramiento sobre la Discriminación Racial (DACoRD))
<i>Presunta víctima:</i>	El autor
<i>Estado parte:</i>	Dinamarca
<i>Fecha de la comunicación:</i>	26 de marzo de 2009 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión del Relator Especial con arreglo al artículo 97 del reglamento, transmitida al Estado parte el 15 de mayo de 2009 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de adopción de la decisión:</i>	1 de noviembre de 2013
<i>Asunto:</i>	Incitación al odio contra la comunidad musulmana de Dinamarca
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Incitación al odio; discriminación basada en las creencias religiosas y derechos de las minorías; derecho a un recurso efectivo
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Falta de fundamentación; no agotamiento de los recursos internos; condición de víctima
<i>Artículos del Pacto:</i>	2, párrafo 3; 20, párrafo 2; y 27
<i>Artículos del Protocolo Facultativo:</i>	1; 2; y 5, párrafo 2 b)



## Anexo

### Decisión del Comité de Derechos Humanos en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (109º período de sesiones)

respecto de la

#### Comunicación N° 1879/2009\*

<i>Presentada por:</i>	A. W. P. (representado por Niels-Erik Hansen, del Centro de Documentación y Asesoramiento sobre la Discriminación Racial (DACHORD))
<i>Presunta víctima:</i>	El autor
<i>Estado parte:</i>	Dinamarca
<i>Fecha de la comunicación:</i>	26 de marzo de 2009 (presentación inicial)

*El Comité de Derechos Humanos*, establecido en virtud del artículo 28 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

*Reunido* el 1 de noviembre de 2013,

*Adopta* la siguiente:

#### Decisión sobre la admisibilidad

1. El autor de la comunicación es el Sr. A. W. P., ciudadano danés. Afirma ser víctima de la violación por Dinamarca de sus derechos reconocidos en el artículo 2, el artículo 20, párrafo 2, y el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El autor está representado por un abogado<sup>1</sup>.

#### Los hechos expuestos por el autor

2.1 El 18 de abril de 2007, el Sr. Søren Krarup, parlamentario y miembro del Partido Popular de Dinamarca (PPD) expresó, en un artículo del periódico *Morgenavisen Jyllands-Posten*, su opinión sobre si debía autorizarse a una candidata al Parlamento a intervenir ante la cámara portando el velo islámico. El Sr. Krarup manifestó que "del mismo modo que los nazis creían que toda persona de otra raza debía ser eliminada, la creencia del islam es que todos los que profesan otra fe deben ser convertidos y, de lo

\* Participaron en el examen de la presente comunicación los siguientes miembros del Comité: Sr. Yadh Ben Achour, Sr. Lazhari Bouzid, Sra. Christine Chanet, Sr. Cornelis Flinterman, Sr. Yuji Iwasawa, Sr. Walter Kälin, Sra. Zonke Zanele Majodina, Sr. Gerald L. Neuman, Sr. Nigel Rodley, Sr. Víctor Manuel Rodríguez Rescia, Sr. Fabián Omar Salvioli, Sra. Anja Seibert-Fohr, Sr. Yuval Shany, Sr. Konstantine Vardzelashvili y Sra. Margo Waterval.

Se adjunta en el apéndice del presente documento el texto del voto particular del Sr. Yuval Shany, el Sr. Fabián Omar Salvioli y el Sr. Víctor Manuel Rodríguez Rescia, miembros del Comité.

<sup>1</sup> El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 6 de abril de 1972.

contrario, eliminados". El 20 de abril de 2007, el parlamentario del PPD Morten Messerschmidt declaró en un artículo publicado en el periódico *Nyhedsavisen* que "las sociedades musulmanas son, por definición, perdedoras. Los musulmanes no son capaces de practicar el pensamiento crítico [...] y esto engendra perdedores [...]". En la misma fecha, el miembro del Parlamento Europeo Mogens Camre, también perteneciente al PPD, manifestó en el mismo artículo que "la idea de que una fundamentalista con velo pueda tener escaño en el Parlamento danés es repugnante. Esa persona [la candidata al Parlamento] necesita tratamiento psiquiátrico [...]".

2.2 El autor es musulmán. En su opinión, la comparación entre el islam y el nazismo constituye un insulto personal contra él. Además, genera una atmósfera hostil y una discriminación concreta en su contra.

2.3 El autor presentó una denuncia ante la Policía Metropolitana de Copenhague. El 20 de septiembre de 2007, la policía comunicó por carta al autor que el Fiscal Regional había decidido no proceder contra los citados miembros del PPD. En la carta también se informaba al autor de la posibilidad de recurrir esta decisión ante el Fiscal General.

2.4 El 16 de octubre de 2007, el autor presentó un recurso contra la decisión ante el Fiscal General, quien, el 28 de agosto de 2008, confirmó la decisión del Fiscal Regional argumentando que ni el autor ni su abogado podían considerarse demandantes legítimos en este caso. Las declaraciones comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 266 b) del Código Penal<sup>2</sup> suelen tener un carácter tan amplio que, de manera general, ningún particular podría ser demandante legítimo. El Fiscal añadió que ninguna información demostraba que se pudiera considerar al autor perjudicado en el sentido del artículo 749 3) de la Ley de administración de justicia. No podía decirse que tenía suficiente interés sustancial, directo, personal y jurídico en el resultado de la causa para ser considerado demandante legítimo.

2.5 A tenor del artículo 99, párrafo 3 2), de la Ley de administración de justicia, la decisión es definitiva y no cabe recurso contra ella. No quedan otros recursos administrativos disponibles y el ministerio público es el único que puede incoar causas ante los tribunales en relación con el artículo 266 b) del Código Penal.

### **La denuncia**

3.1 El autor sostiene que, al incumplir su obligación expresa de emprender medidas efectivas con respecto al incidente denunciado de incitación al odio contra los musulmanes de Dinamarca, el Estado parte ha vulnerado los derechos del autor reconocidos en el artículo 2, el artículo 20, párrafo 2, y el artículo 27 del Pacto.

3.2 Según el autor, la comparación entre el islam y el nazismo que se hace en esas declaraciones recriminatorias es tan solo un ejemplo de la campaña que están llevando a cabo miembros del PPD para avivar el odio contra los musulmanes daneses. Algunas personas, influidas por declaraciones como estas, pasan a los actos y cometen delitos motivados por el odio contra los musulmanes que viven en Dinamarca. Un estudio publicado por la Junta Danesa de Igualdad Étnica en 1999 indicó que los turcos, libaneses y

<sup>2</sup> La disposición del Código Penal sobre las declaraciones de discriminación racial dice lo siguiente:

Artículo 266 b)

1) Quien, públicamente o con la intención de difundirla a un círculo de personas más amplio, haga una declaración o dé información que amenace, insulte o degrade a un grupo de personas por motivos de raza, color, origen nacional o étnico, religión u orientación sexual podrá ser condenado a una multa o a una pena de prisión de dos años como máximo.

2) Al determinar la pena, el hecho de que el delito se relacione con actividades de propaganda se considerará una circunstancia agravante.

somalíes que viven en Dinamarca (mayoritariamente musulmanes en los tres casos) sufren agresiones racistas en la calle. La Junta fue disuelta por el Gobierno danés en 2002 y desde entonces no se ha realizado ningún otro estudio. El Estado parte no reconoce la necesidad de proteger a los musulmanes frente a la incitación al odio para evitar futuros delitos motivados por el odio contra miembros de grupos religiosos. El autor señala que la formulación de estas declaraciones en el marco de una campaña sistemática de propaganda racista, como la llevada a cabo por el PPD, constituye una circunstancia agravante en virtud del artículo 266 b), párrafo 2, del Código Penal de Dinamarca.

3.3 Con respecto a su condición de víctima, el autor se remite a la opinión del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial respecto de la comunicación N° 30/2003<sup>3</sup>, en la que el Comité adoptó un planteamiento del concepto de condición de "víctima" similar al empleado por el Comité de Derechos Humanos en la causa de *Toonen c. Australia* y por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la causa de *Open Door y Dublin Well Women c. Irlanda*<sup>4</sup>. En particular, el Tribunal determinó que ciertos autores eran víctimas porque pertenecían a una clase o un grupo de personas que en el futuro podrían verse negativamente afectadas por los hechos denunciados. Por consiguiente, el autor aduce que, como miembro de uno de tales grupos, también él es una víctima.

#### **Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo**

4.1 En una nota verbal de fecha 14 de julio de 2009, el Estado parte presentó sus observaciones sobre la admisibilidad y el fondo de la comunicación. El Estado parte señala que la Policía de Copenhague tramitó la denuncia del abogado e interrogó al Sr. Messerschmidt el 22 de agosto de 2007. Este confirmó sus declaraciones y explicó que, en el momento en que las había hecho, había un debate en Dinamarca porque una candidata musulmana al Parlamento había declarado su intención de portar el velo en la cámara parlamentaria si resultaba elegida. La declaración era una muestra de apoyo al Sr. Krarup. La intención del Sr. Messerschmidt no había sido insultar a los musulmanes, sino meramente expresar su opinión de que el islamismo era problemático porque sus adeptos consideraban que la voluntad de Dios prevalecía sobre el sentido común y habían convertido la religión en una ideología política.

4.2 El 4 de septiembre de 2007, la Policía de Copenhague trasladó el asunto al Fiscal Regional de Copenhague y Bornholm, quien, el 7 de septiembre de 2007, decidió que debía ponerse fin a la investigación en virtud del artículo 749 2) de la Ley de administración de justicia de Dinamarca. El 20 de septiembre de 2007, el Comisario de Policía de Copenhague comunicó al abogado del autor la decisión del Fiscal Regional, indicándole que los políticos gozaban de una libertad de expresión particularmente amplia con respecto a las cuestiones controvertidas del ámbito social y que el Fiscal Regional había determinado que las personas en cuestión no habían cruzado la frontera de la legalidad. El debate político es una ocasión particularmente propicia para la formulación de declaraciones que algunas personas pueden considerar ofensivas, pero en tales situaciones debe darse importancia al hecho de que esas declaraciones tienen lugar durante un debate en el que, de manera tradicional, hay bastante permisividad con respecto al uso de afirmaciones simplificadas.

<sup>3</sup> Comunicación N° 30/2003 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *La comunidad judía de Oslo y otros c. Noruega*, opinión aprobada el 15 de agosto de 2005, párr. 7.4.

<sup>4</sup> Comunicación N° 488/1992, *Toonen c. Australia*, dictamen aprobado el 31 de marzo de 1994, párr. 5.1; y sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la causa de *Open Door and Dublin Well Women v. Ireland*, demanda N° 14234/88; 14235/88, sentencia de 29 de octubre de 1992.

4.3 El 28 de agosto de 2008, el Director de la Fiscalía Pública decidió que ni el autor ni su abogado tenían derecho a interponer un recurso en este caso porque no habían demostrado tener un interés legítimo, en el sentido del artículo 749 3) de la Ley de administración de justicia (personas a las que se considera partes en una causa).

4.4 El Estado parte impugna la admisibilidad de la comunicación basándose en que el artículo 2 solo se puede hacer valer conjuntamente con otros artículos del Pacto. Además, aunque el artículo 2, párrafo 3 b), obliga a los Estados partes a garantizar que "una autoridad judicial, administrativa o legislativa competente" determine el derecho a tal recurso, no es razonable exigir a un Estado parte, basándose en ese artículo, que esos procedimientos estén siempre disponibles, por injustificadas que sean las denuncias. El artículo 2, párrafo 3, solo ofrece protección a las presuntas víctimas si las denuncias están suficientemente fundadas para poder ampararse en el Pacto.

4.5 El Estado parte señala además que no puede considerarse que las declaraciones recriminatorias están comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 20, párrafo 2, del Pacto. Para que una declaración quede comprendida en esa disposición, debe implicar una apología del odio nacional, racial o religioso. Tal apología debe, además, constituir incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. La apología del odio nacional, racial o religioso de por sí no es suficiente. El Estado parte rechaza que las declaraciones conexas de algunos miembros del PPD constituyan en modo alguno una apología del odio religioso. Todas las declaraciones se formularon en un debate público sobre la forma en que debían presentarse los parlamentarios cuando hablaran desde la tribuna del Parlamento. Las tres se formularon en el marco de ese intenso debate público, que tuvo lugar tanto en la prensa como en el Parlamento. El Estado parte insiste en que, durante el debate, una amplia mayoría de los parlamentarios rechazaron con firmeza tales declaraciones.

4.6 Aunque las declaraciones puedan parecer ofensivas, no hay elementos para afirmar que se hayan hecho con el propósito de incitar al odio religioso. Una de esas declaraciones no se refería en modo alguno a los musulmanes, sino a esa candidata al Parlamento en particular. Por consiguiente, las declaraciones en cuestión no entran en el ámbito de aplicación del artículo 20, párrafo 2, del Pacto, de modo que la denuncia presentada al Comité debe considerarse insuficientemente fundamentada en lo que respecta al artículo 2 del Protocolo Facultativo.

4.7 El Estado parte sostiene además que el autor no ha agotado todos los recursos internos. El Estado parte contrapone el artículo 266 b) del Código Penal relativo a las declaraciones que contienen expresiones de discriminación racial, respecto de las cuales el ministerio público puede incoar un procedimiento y solo quienes tengan un interés personal en ello pueden recurrir la decisión del ministerio público de poner fin a la investigación, a los artículos 267 y 268, relativos a las declaraciones difamatorias, que se aplican a las declaraciones racistas<sup>5</sup>. A diferencia del artículo 266 b), el artículo 267 permite a los particulares iniciar la acción judicial. Esto significa que el autor podría haber entablado un

<sup>5</sup> La disposición del Código Penal sobre las declaraciones difamatorias dice lo siguiente:

Artículo 267

Quien atente contra el honor de otro con palabras o conductas ofensivas o haciendo o difundiendo afirmaciones que puedan redundar en descrédito de esa persona ante sus conciudadanos será sancionado con una multa o pena de cárcel que no exceda de cuatro meses.

Esta disposición está complementada además por el artículo 268, que dispone lo siguiente:

Artículo 268

Si el autor de una afirmación la ha hecho o difundido de mala fe o no tenía motivo razonable para considerarla cierta, será culpable de difamación y se podrá aumentar la pena mencionada en el artículo 267 a dos años de cárcel.

procedimiento penal contra el Sr. Krarup, el Sr. Messerschmidt y el Sr. Camre. Al no hacerlo, no agotó todos los recursos internos disponibles. El Estado parte remite a la jurisprudencia del Comité relativa a la publicación de "El rostro de Mahoma", en que el Comité declaró inadmisibles las comunicaciones debido a que los autores, habiendo interpuesto una denuncia penal por difamación invocando el artículo 267, habían presentado la comunicación al Comité antes de que el Tribunal Supremo pronunciara su fallo definitivo sobre el asunto<sup>6</sup>. En opinión del Estado parte, esta jurisprudencia implica que para agotar los recursos internos en los casos de denuncias de incitación al odio religioso es preciso incoar procedimientos penales al amparo del artículo 267. No puede considerarse contrario al Pacto exigir que el autor agote el recurso previsto en el artículo 267, incluso después de que el ministerio público se haya negado a incoar una acción en virtud del artículo 266 b), ya que los requisitos para entablar procedimientos en virtud de la primera disposición no son idénticos a los de la segunda.

4.8 En cuanto al fondo, el Estado parte afirma que el requisito del acceso a un recurso efectivo se ha cumplido plenamente en el presente caso, ya que las autoridades danesas, es decir, el ministerio público, tramitaron la denuncia de presunta discriminación racial presentada por el autor de forma rápida, minuciosa y efectiva, en plena conformidad con lo que exige el Pacto. El artículo 2, párrafo 3 a) y b), del Pacto no exige que se dé acceso a los tribunales a la víctima si esta ha tenido acceso a una autoridad administrativa competente. De lo contrario, los tribunales estarían sobrecargados de casos de personas que alegarían que se ha infringido el Pacto y que se requiere una vista judicial, independientemente de la exhaustividad con que la autoridad administrativa competente hubiera investigado las denuncias correspondientes.

4.9 El hecho de que la denuncia penal del autor no haya conducido al resultado que él deseaba, a saber, el enjuiciamiento del Sr. Krarup, el Sr. Messerschmidt y el Sr. Camre, es irrelevante, ya que los Estados partes no están obligados a presentar cargos contra alguien cuando no se ha comprobado una violación de los derechos consagrados en el Pacto. A este respecto, cabe destacar que en el presente caso la cuestión se reducía a determinar si existían razones para suponer que las declaraciones del Sr. Krarup, el Sr. Messerschmidt y el Sr. Camre correspondían al ámbito de aplicación del artículo 266 b) del Código Penal. Por lo tanto, la evaluación que debía hacer el ministerio público era estrictamente legal. A ese respecto, el 22 de agosto de 2007, la Policía de Copenhague interrogó a una de las personas en cuestión, el Sr. Messerschmidt, en relación con el trasfondo de sus declaraciones. Era evidente que esas personas habían sido las autoras de las declaraciones efectuadas en los periódicos, y no había duda en cuanto al contexto en que estas se habían formulado. Tampoco fue necesario interrogar al autor de la comunicación, pues sus argumentos se recogían con detalle en la denuncia presentada a la policía, y no procedía adoptar ninguna otra medida de investigación en este caso.

4.10 Según los trabajos preparatorios del artículo 266 b) del Código Penal, nunca existió la intención de establecer límites estrechos respecto de los temas que pueden ser objeto de debate político, ni de regular detalladamente la forma en que debían tratarse esos temas. El derecho a la libertad de expresión es especialmente importante en el caso de los representantes elegidos del pueblo. Para poder injerirse en la libertad de expresión de un parlamentario de la oposición deben darse requisitos muy estrictos. En el presente caso, el Estado parte estima que la tramitación de la denuncia del autor por las autoridades nacionales se ajustó plenamente a los requisitos que pueden deducirse del artículo 2, párrafo 3 a) y b), del Pacto.

---

<sup>6</sup> Comunicación N° 1487/2008, *Kasem Said Ahmad y Asmaa Abdol-Hamid c. Dinamarca*, 18 de abril de 2008.

4.11 En cuanto a la posibilidad de recurrir la decisión, el Pacto no da a entender que el autor o su abogado tengan derecho a recurrir las decisiones de las autoridades administrativas nacionales ante un órgano administrativo superior. El Pacto tampoco se ocupa de cuándo un ciudadano o una organización de grupos de presión debería poder recurrir una decisión ante un órgano administrativo superior. Toda persona que se considere víctima de un delito puede presentar un recurso. Terceras personas pueden hacer otro tanto solamente si tienen un interés especial en el resultado de la causa que trascienda la mera imposición de una condena al infractor. Por lo tanto, no había ninguna indicación de circunstancias que hicieran pensar que el autor o su abogado tuvieran derecho a apelar. El Estado parte considera que la decisión del Director de la Fiscalía Pública, que está bien razonada y es conforme con las normas danesas, no puede considerarse contraria al Pacto.

4.12 El Estado parte añade que los comisarios de policía deben comunicar al Director de la Fiscalía Pública todos los casos en que se desestime una denuncia de violación del artículo 266 b). Este sistema da más atribuciones al Director de la Fiscalía Pública, como parte de sus facultades generales de supervisión, para reconsiderar un asunto a fin de verificar que el artículo 266 b) se haya aplicado de manera correcta y uniforme. A este respecto, se hace referencia al caso relativo a la publicación del artículo "El rostro de Mahoma" y de las 12 ilustraciones de Mahoma que lo acompañaron, en que el Director de la Fiscalía Pública decidió, debido al interés público en el asunto, considerar la apelación sin determinar si las organizaciones y las personas que habían recurrido la decisión del ministerio público regional podían considerarse legitimadas para ello<sup>7</sup>. En el presente caso, sin embargo, el Director de la Fiscalía Pública consideró que no había base alguna para hacer caso omiso, a título excepcional, del hecho de que ni el autor ni su abogado tenían derecho a recurrir la decisión.

4.13 Las pruebas del autor respecto del riesgo de ser agredido consisten únicamente en una referencia a un estudio de 1999 según el cual parecía que personas procedentes de Turquía, el Líbano y Somalia que vivían en Dinamarca sufrían agresiones racistas en las calles. En opinión del Estado parte, ese estudio no puede considerarse prueba suficiente de que el autor, danés de nacimiento, tenga un motivo real para temer ataques o agresiones contra su persona, y de hecho el autor no ha mencionado ninguna agresión efectiva (verbal o física) de que haya sido objeto como consecuencia de las declaraciones del Sr. Krarup, el Sr. Messerschmidt y el Sr. Camre.

4.14 Por consiguiente, el Estado parte pide al Comité que declare inadmisibles la comunicación por no haberse demostrado la existencia de indicios razonables de una violación del artículo 20, párrafo 2, del Pacto y por no haberse agotado los recursos internos. Si el Comité declara admisible la comunicación, se solicita que concluya que no ha habido violación del Pacto.

#### **Comentarios del autor sobre las observaciones del Estado parte**

5.1 El 24 de agosto de 2009, el autor aportó sus comentarios. El autor señala que en la respuesta del Estado parte no se hace referencia alguna al artículo 27 del Pacto. Por lo tanto, supone que debe darse por sentado que no se ha protegido su derecho al disfrute pacífico de su cultura y religión y de sus símbolos. Según el artículo 27, los miembros de los grupos minoritarios tienen derecho a su identidad, y no deben ser obligados a "desaparecer" o a someterse a una asimilación forzada. Este derecho debe ser absoluto. En cuanto a las observaciones del Estado parte de que las declaraciones recriminatorias no están comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 20, párrafo 2, del Pacto, el Estado parte no abordó la cuestión de si la imposición de límites a las declaraciones formaba parte del deber positivo que imponía a los Estados partes el artículo 27 del Pacto

---

<sup>7</sup> *Ibid.*

de proteger el derecho de las minorías a disfrutar de su cultura y sus símbolos y el derecho a profesar y practicar su religión.

5.2 El autor pone en duda que se haya llevado a cabo una investigación minuciosa en este caso. Resulta muy difícil entender de qué manera la policía danesa pudo dar por finalizada la investigación sin interrogar a los tres implicados (la policía solo interrogó al Sr. Messerschmidt). En vista de las repetidas declaraciones ofensivas y degradantes proferidas por el partido político del Sr. Krarup, el Sr. Messerschmidt y el Sr. Camre, habría sido apropiado examinar si sus declaraciones encajaban en la definición de propaganda, circunstancia que se considera agravante a tenor del artículo 266 b), párrafo 2. En opinión del autor, las declaraciones recriminatorias no están amparadas por la inmunidad que asiste a los miembros del Parlamento en el desempeño de sus funciones y no se ajustan a la aplicación igualitaria del requisito habitual de la "evaluación estrictamente legal".

5.3 El autor se remite a los trabajos preparatorios del artículo 266 b) del Código Penal, así como a la causa *Glistrup*<sup>8</sup>, para afirmar que sí existió la intención de incluir en el ámbito de aplicación del artículo 266 b) los actos de políticos o las declaraciones políticas. En una enmienda legislativa de 1996 se introdujo el párrafo 2 del artículo 266 b) con el fin de combatir las actividades de propaganda. El trasfondo en que debía verse el proyecto de ley eran las tendencias cada vez más marcadas hacia la intolerancia, la xenofobia y el racismo, tanto en Dinamarca como en el extranjero. Los actos de propaganda, entendidos como la difusión sistemática de declaraciones discriminatorias con miras a influir en la opinión pública, se consideraron una circunstancia agravante, ante la cual debía imponerse una pena de prisión y no una simple multa. El informe explicativo contenía además una directiva para el ministerio público en el sentido de que no se abstuviera como en el pasado de presentar cargos cuando los actos fueran de carácter propagandístico. En la causa *Glistrup*, el Tribunal Supremo dictaminó que el artículo 266 b) era aplicable porque el acusado, que era un político, había hecho que recayera el odio sobre un grupo de población en razón de su credo u origen. El Tribunal observó además que la libertad de expresión debía ejercerse con el necesario respeto por los otros derechos humanos, incluido el derecho a la protección contra los insultos y la discriminación degradante en razón de las creencias religiosas.

5.4 Con respecto a la evaluación legal que el ministerio público debería haber realizado, el autor sostiene que no hubo equilibrio entre todos los elementos en juego. Las declaraciones recriminatorias no fueron hechas durante un debate que entrañara un intercambio entre distintos contendientes sino que constituyeron un ataque unilateral contra un grupo vulnerable que no tenía posibilidad alguna de defenderse. Al no efectuar una investigación, a pesar de que en la jurisprudencia del Tribunal Supremo se habían reconocido limitaciones a la libertad de expresión de los políticos, el ministerio público no dio al autor y al grupo minoritario al que pertenece posibilidad alguna de someter su caso a un tribunal de justicia. El autor recuerda que el ministerio público danés ha adoptado una serie de decisiones parecidas de no investigar ni incoar acciones respecto de denuncias relativas a declaraciones hechas por políticos, como sucedió en *Gelle c. Dinamarca*, donde el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial dictaminó que se había violado el artículo 6 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Causa *Glistrup*, sentencia del Tribunal Supremo de Dinamarca, 23 de agosto de 2000, *Danish Weekly Law Reports*, UfR 000. 2234.

<sup>9</sup> Comunicación N° 34/2004 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Gelle c. Dinamarca*, opinión aprobada el 6 de marzo de 2006, párr. 6.5.



5.5 En cuanto al agotamiento de los recursos internos, el autor rechaza firmemente el argumento del Estado parte de que debería haber iniciado una acción judicial por difamación acogiéndose a los artículos 267 y 275 1) del Código Penal. El artículo 266 se refiere a un interés público o general de la sociedad y protege a un grupo (aspecto colectivo), mientras que el artículo 267 dimana de un concepto tradicional de daño al honor o la reputación personal y se refiere a actos o cualidades morales de las personas (aspecto individual). A diferencia de lo que ocurre con el artículo 267, en el caso del artículo 266 una declaración insultante o degradante no necesita ser falsa para quedar comprendida en el ámbito de aplicación de esa disposición.

5.6 En *Gelle c. Dinamarca*<sup>10</sup>, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial consideró que no sería razonable esperar que el autor de la queja iniciara una acción judicial separada en virtud de las disposiciones generales del artículo 267, después de haber hecho valer infructuosamente el artículo 266 b) del Código Penal por circunstancias en que eran directamente aplicables la letra y el espíritu de esa disposición. En cuanto a la decisión de inadmisibilidad del Comité de Derechos Humanos respecto de *Ahmad y Abdol-Hamid c. Dinamarca*<sup>11</sup>, el autor observa que los hechos en ese caso eran diferentes a los del caso actual, porque había dos series distintas de procedimientos, una con el segundo autor, en virtud del artículo 266 b), y la otra con el primer autor, en virtud del artículo 267. Puesto que la comunicación se presentó conjuntamente y uno de los dos procedimientos aún estaba en trámite cuando el Comité examinó el asunto, el Comité declaró inadmisibles la comunicación en su totalidad. El Estado parte no puede, pues, aducir este ejemplo como motivo para rechazar la admisibilidad de la presente comunicación.

5.7 El autor sostiene que debería ser considerado víctima de las declaraciones recriminatorias, porque ha resultado directamente afectado al ser señalado como miembro de un grupo minoritario que se distingue por un símbolo cultural y religioso. Ha quedado expuesto a los efectos de la divulgación de ideas que incitan al odio cultural y religioso, sin contar con la adecuada protección.

5.8 El autor insiste en el equilibrio entre la libertad de expresión de que disfrutan las personalidades públicas, como los políticos y los funcionarios públicos, y el deber del Estado de limitar esa libertad cuando contraviene otros derechos fundamentales. En cuanto al argumento del Estado parte de que los datos sobre la violencia contra los musulmanes datan de 1999, el autor repone que no puede facilitar datos actualizados precisamente porque la Junta de Igualdad Étnica fue disuelta en 2002. No obstante, la vigencia de estos datos se corrobora parcialmente en un documento reciente de la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, publicado en mayo de 2009<sup>12</sup>. En dicho informe, el Estado parte destaca por acoger a grupos que sufren un elevado índice de infracciones racistas pero presentan una baja tasa de denuncia ante la policía.

### **Deliberaciones del Comité**

#### *Examen de la admisibilidad*

6.1 Antes de examinar toda reclamación formulada en una comunicación, el Comité de Derechos Humanos debe decidir, de conformidad con el artículo 93 de su reglamento, si es o no admisible en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto.

6.2 En cumplimiento de lo exigido en el artículo 5, párrafo 2 a), del Protocolo Facultativo, el Comité se ha cerciorado de que el mismo asunto no está siendo examinado en el marco de otro procedimiento de examen o arreglo internacional.

<sup>10</sup> *Ibid.*, párr. 6.2.

<sup>11</sup> Comunicación N° 1487/2008, *op. cit.*

<sup>12</sup> EU-MIDIS 02, Informe "Data in Focus"/Los musulmanes.

6.3 El Comité toma nota del argumento del Estado parte de que el autor no agotó los recursos internos al no incoar una acción por declaraciones difamatorias, aplicables a las declaraciones racistas (artículos 267 y 275, párrafo 1, del Código Penal). El Comité observa que: a) según el autor, el artículo 266 b), por una parte (véase la nota 2 *supra*), y los artículos 267 y 268, por otra (véase la nota 6 *supra*), no protegen los mismos intereses (el interés colectivo frente al interés privado); b) el artículo 266 b) se refiere a las declaraciones racistas que el Estado parte tiene la obligación de perseguir judicialmente (interés colectivo) mientras que el artículo 267 versa sobre la difamación de las personas (demanda penal) y está por lo tanto dirigido a particulares concretos; y c) una declaración insultante o degradante con arreglo al artículo 266 no necesita ser falsa para quedar comprendida en el ámbito de aplicación de esa disposición. Toma nota también del argumento del autor de que una acción judicial privada no es, por definición, un recurso que permita garantizar el cumplimiento por el Estado parte de sus obligaciones internacionales. El Comité considera que no sería razonable esperar que el autor iniciara un procedimiento separado acogiéndose al artículo 267, después de haber hecho valer infructuosamente el artículo 266 b) del Código Penal en circunstancias en que eran directamente aplicables la letra y el espíritu de esa disposición. En consecuencia, el Comité concluye que los recursos internos se han agotado de conformidad con el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo<sup>13</sup>.

6.4 En cuanto a las denuncias del autor relativas a los artículos 20, párrafo 2, y 27 del Pacto, el Comité observa que nadie puede, en abstracto o por *actio popularis*, impugnar una ley o una práctica que considere contraria al Pacto. Quien se crea víctima de la violación de un derecho protegido en el Pacto deberá demostrar que el Estado parte, por acción u omisión, ha menoscabado ya el ejercicio de su derecho, o que ese menoscabo es inminente, fundándose por ejemplo en la legislación en vigor o en una decisión o una práctica judicial o administrativa. En la decisión del Comité relativa a la causa *Toonen c. Australia*, el Comité consideró que el autor había tratado de forma razonable de demostrar que la amenaza de aplicación coercitiva y los efectos omnipresentes, en las prácticas administrativas y en la opinión pública, derivados del carácter continuado de los hechos inculpativos lo habían afectado y continuaban afectándolo personalmente. No obstante, en el presente caso, y sin perjuicio de las obligaciones que incumben al Estado parte en virtud del artículo 20, párrafo 2, respecto de las declaraciones hechas por el Sr. Krarup, el Sr. Messerschmidt y el Sr. Camre, el Comité estima que el autor no ha demostrado que esas declaraciones concretas habían tenido consecuencias específicas para él, o que las consecuencias específicas de las declaraciones eran inminentes y lo habrían afectado personalmente<sup>14</sup>. El Comité considera, por lo tanto, que el autor no ha demostrado su condición de víctima a los efectos del Pacto. En consecuencia, esta parte de la comunicación es inadmisibile con arreglo al artículo 1 del Protocolo Facultativo.

6.5 El Comité señala que los particulares únicamente pueden hacer valer el artículo 2 en relación con otras disposiciones del Pacto. No es razonable exigir que el Estado parte, sobre la base del artículo 2, párrafo 3 b), haga efectivos esos procedimientos respecto de denuncias que no están suficientemente fundadas y en las que el autor no ha sido capaz de demostrar que es víctima directa de las violaciones<sup>15</sup>. Puesto que el autor no ha demostrado que es víctima a los efectos de la admisibilidad en relación con los artículos 20, párrafo 2, y 27 del Pacto, su afirmación de que se ha violado el artículo 2 del Pacto también es inadmisibile con arreglo al artículo 2 del Protocolo Facultativo, por carecer de fundamento.

<sup>13</sup> Comunicación N° 1868/2009, *Andersen c. Dinamarca*, decisión de inadmisibilidad de 26 de julio de 2010, párr. 6.3.

<sup>14</sup> *Ibid.*, párr. 6.4.

<sup>15</sup> *Ibid.*, párr. 6.5.

7. Por lo tanto, el Comité de Derechos Humanos decide que:
- a) La comunicación es inadmisibles en virtud de los artículos 1 y 2 del Protocolo Facultativo; y
  - b) La presente decisión se ponga en conocimiento del autor de la comunicación y, a título informativo, del Estado parte.

[Adoptada en español, francés e inglés, siendo la versión original el texto inglés. Posteriormente se publicará también en árabe, chino y ruso como parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.]

## Apéndice

### **Voto particular (concurrente) del Sr. Yuval Shany, el Sr. Fabián Omar Salvioli y el Sr. Víctor Manuel Rodríguez Rescia, miembros del Comité**

1. Aunque estamos de acuerdo en que el recurso presentado por el autor es inadmisibile, nos preocupa que el lenguaje utilizado por el Comité en su dictamen pueda ser leído para limitar más de lo necesario el derecho de las víctimas a presentar comunicaciones. El Protocolo Facultativo solo permite la presentación de comunicaciones por personas que aleguen ser víctimas de una violación de un derecho protegido por el Pacto y no reconoce la *actio popularis*. Aun así, en situaciones en que un acto u omisión por un Estado parte afecta negativamente a un grupo de personas, todos los miembros del grupo que puedan demostrar que el acto o la omisión ya han menoscabado el ejercicio del derecho que les confiere el Pacto o que dicho menoscabo es inminente, pueden ser considerados víctimas a los fines de su derecho a presentar quejas. En efecto, en la causa *Toonen c. Australia*, el Comité consideró que, a pesar de que la ley que penalizaba la conducta homosexual privada era de carácter general y tenía un efecto generalizado en las prácticas administrativas y la opinión pública en Tasmania, el autor había demostrado que la amenaza de la aplicación de la ley y las actitudes sociales discriminatorias que esta respaldaba lo habían afectado efectivamente y continuaban afectándolo personalmente<sup>1</sup>.

2. En el presente caso, el autor no ha demostrado que la decisión del Estado parte de no presentar cargos penales en relación con las declaraciones concretas formuladas por el Sr. Krarup, el Sr. Messerschmidt y el Sr. Camre lo haya afectado efectivamente, o que las consecuencias concretas de dicha decisión eran inminentes y lo afectarían personalmente. El hecho de que el autor sea miembro de la minoría musulmana de Dinamarca y de que dichas declaraciones se dirigieran directamente a este grupo minoritario no es suficiente para concluir que hay indicios razonables de que el Estado parte no hubiera protegido adecuadamente al autor y que dicho incumplimiento hubiera afectado efectivamente el ejercicio de sus derechos reconocidos en el Pacto.

3. En consecuencia, consideramos que el fundamento correcto de inadmisibilidad debe ser la incapacidad del autor para demostrar una violación de sus derechos reconocidos en los artículos 20, párrafo 2, y 27 del Pacto, y no el hecho de carecer de la condición de víctima a causa de la índole colectiva del perjuicio supuestamente causado por los actos u omisiones del Estado parte.

---

<sup>1</sup> Comunicación N° 488/1992, *Toonen c. Australia*, dictamen aprobado el 31 de marzo de 1994, párr. 8.2.