

# Libertad de expresión. Inmunidades parlamentarias

## TEDH. *Case of Ikotity and others v. Hungary*, 5 de octubre de 2023

*Por* **Damián Loreti**<sup>1</sup> *y* **Luis Lozano**<sup>2</sup>

.....

### 1. Introducción

Para comenzar, queremos advertir que la sentencia dictada por el TEDH en el caso “Ikotity y otros” que aquí comentamos quedó firme luego del rechazo en febrero de 2024 por parte del Comité de cinco miembros de la Grand Sala para tratar el recurso planteado.

### 2. Los hechos del caso

El 1° de marzo de 2017, tres diputados que representaban al partido verde de oposición húngaro Lehet Más a Politika (István Ikotity, Bernadett Szél y Róbert Benedek Sallai) solicitaron permiso para usar

1 Abogado (UBA). Doctor en Ciencias de la Información (Universidad Complutense de Madrid). Profesor titular de Derecho a la Información (Facultad de Ciencias Sociales, UBA). Ha sido perito ante la Corte IDH y desde 1990 asesora a organizaciones nacionales y regionales en materia de libertad de expresión, radiodifusión y entornos digitales.

2 Licenciado en Ciencias de la Comunicación (UBA). Candidato a Doctor en Derechos Humanos (UNLa). Trabajó como periodista en medios gráficos y digitales y en la Agencia Nacional de Noticias Télam. Dirigió el área de Comunicación del CELS y estuvo a cargo de la Dirección de Prensa y Difusión de la Defensoría General de la Nación. En la actualidad se desempeña como director de Relaciones Institucionales de la Procuración General de la Nación y como docente e investigador en la UBA.

carteles durante una interpelación promovida por un integrante de su propio grupo parlamentario para demostrar el alcance de la deforestación causada por planes de desarrollo en Budapest.

El Comité de Gobernanza de la Cámara de Diputados de la Asamblea Nacional no pudo llegar a una mayoría para decidir sobre el pedido, que finalmente fue rechazado por el presidente del Parlamento, que pertenecía a la alianza gobernante Fidesz-KDNP, encabezada por el primer ministro Viktor Orbán.

Cinco días después, mientras un colega estaba dando un discurso, los tres sancionados levantaron tres carteles de 50 cm x 60 cm que denunciaban el alcance de la degradación ambiental en Budapest. Los carteles contenían fotografías del paisaje urbano, antes y después de la afectación ambiental discutida en la interpelación.

Al mostrar carteles sin permiso, los diputados fueron acusados de violentar las reglas de la Asamblea Nacional. Por ello, el presidente de la sesión, también miembro de Fidesz, inició procedimientos disciplinarios contra los demandantes.

Como el Comité de Gobernanza de la Cámara de Diputados no pudo llegar a un consenso sobre la sanción a imponer, el asunto fue llevado nuevamente a la Presidencia. El 16 de marzo de 2017, el presidente decidió reducir el salario de los diputados cuestionados por ese mes en 100.000 florines húngaros (alrededor de 320 euros).

Los sancionados impugnaron la decisión ante el Comité de Inmunidad, que estaba compuesto por tres parlamentarios de Fidesz-KDNP y tres de la oposición. Como resultado de esta paridad, no hubo mayoría a favor de la solicitud de los sancionados, quienes luego pidieron al Parlamento en pleno que anulara las decisiones del presidente. Sin embargo, el 3 de abril de 2017, la mayoría de Fidesz-KDNP en el Parlamento confirmó las decisiones del presidente.

Es un elemento central del asunto, ya que luego fue llevado al TEDH, que los miembros de las coaliciones gubernamentales ocupaban 131 de los 199 escaños en la Asamblea Nacional en ese momento. Por lo tanto, como era dable de esperar según las constancias del proceso de las que da cuenta la sentencia del TEDH, el Parlamento votó, sin debate, para respaldar las decisiones del presidente y el salario de los sancionados fue –en definitiva– reducido.

En Hungría este tipo de decisiones del Parlamento, o de sus cámaras, no tienen trámite de impugnación ante el Poder Judicial, por lo cual se daba así por agotado todo trámite de derecho interno y los tres diputados decidieron llevar su caso ante el TEDH.

Para el análisis de lo actuado en este caso es necesario tomar en cuenta que, en el año 2016, el TEDH ya había decidido en “Karácsony y otros contra Hungría” (TEDH, 2016) que la imposición de sanciones disciplinarias a diputados sin salvaguardias procesales adecuadas era contraria al artículo 10 del CEDH que protege la libertad de expresión y estableció varios requisitos para que un sistema disciplinario cumpliera con ello.

El TEDH consideró que en aquel momento

la legislación nacional no preveía ninguna posibilidad de que los parlamentarios interesados participaran en el procedimiento pertinente, en particular al ser escuchados. El procedimiento en el caso de los sancionados consistió en una propuesta escrita del Presidente para imponer multas y su posterior adopción por el plenario sin debate. Por tanto, el procedimiento no proporcionó a los sancionados ninguna garantía procesal (TEDH, 2016, párr. 159).

Por esa razón, entendió que “la injerencia impugnada en el derecho a la libertad de expresión de los demandantes no era proporcional a los fines legítimos perseguidos porque no estaba acompañada por garantías procesales adecuadas” (TEDH, 2016, párr. 161).

Esta conceptualización resultará fundamental para entender la evaluación que el TEDH realizó en “Ikotity”. La regulación de la Asamblea Nacional de Hungría fue posteriormente modificada y el caso que aquí comentamos presentó la primera oportunidad para que el Tribunal examinara el nuevo sistema disciplinario y su aplicación. Por lo tanto, el encuadre de este nuevo caso habrá de diferir, en ese punto, respecto de su precedente. En este nuevo contexto, el TEDH concluyó que ni el procedimiento para obtener permiso para mostrar los carteles, ni la imposición de sanciones disciplinarias constituían una violación del artículo 10 del CEDH.

### 3. La sentencia del TEDH

Una vez más, el Tribunal de Estrasburgo partió de la idea de que “la interferencia con el derecho de los demandantes a la libertad de expresión solo podría justificarse si estuviera ‘prescrita por la ley’, persiguiera uno o más objetivos legítimos a la luz del párrafo 2 del artículo 10 y fuera ‘necesaria en una sociedad democrática’” (TEDH, 2023, párr. 30).

Asimismo, corresponde al TEDH determinar si la interferencia con el derecho de los demandantes a la libertad de expresión fue proporcionada al objetivo legítimo que pretendía perseguir. En este sentido, el Tribunal consideró apropiado abordar dos cuestiones principales: en primer lugar, si el procedimiento aplicable estuvo acompañado de garantías procesales suficientes y, en segundo lugar, si la denegación de autorización y la imposición de una sanción a los solicitantes por exhibir los carteles eran en sí mismas desproporcionadas y, por tanto, injustificadas. Estas preguntas no están relacionadas, porque la naturaleza y gravedad de la interferencia, por un lado, y la naturaleza y la importancia de la libertad de expresión en las circunstancias del caso, por el otro, podrían tener un impacto en la evaluación de ambas razones. de la interferencia y las garantías procesales requeridas en virtud del artículo 10. La Corte examinará a su vez la protección procesal y la necesidad de la interferencia (TEDH, 2023, párr. 33).

Los jueces encontraron que las garantías procesales introducidas en el sistema disciplinario luego del caso del año 2016 eran adecuadas y que la aplicación de las sanciones ulteriores por la publicación no autorizada de los carteles no era desproporcionada y cumplía con el estándar de necesidad en un estado de derecho (TEDH, 2023, párr. 45).

La gran pregunta es si el derecho a la libertad de expresión de los diputados conlleva el derecho a utilizar carteles en el Parlamento para reforzar el énfasis de la crítica o de una posición en particular. En algunos países de la región americana estamos acostumbrados a ver representantes o asambleístas con carteles, banderas o atuendos *ad hoc* como forma de protesta o apoyo. Esta conducta se considera legal y hasta protegida por inmunidades parlamentarias.

Sin embargo, en el caso que aquí comentamos, el TEDH consideró el uso de carteles como una forma de expresión sujeta a amplias restricciones, especialmente en los recintos parlamentarios, ya que estimó que los procedimientos parlamentarios ordenados son indispensables para la eficiencia del proceso democrático (TEDH, 2023, párr. 43).

El Tribunal reconoció que los carteles exhibidos por los demandantes no parecían provocativos ni insultantes, empero consideró que la sanción impuesta mediante la aplicación del reglamento parlamentario resulta válida también en el caso. Al respecto, sostuvo que las imágenes que contenían los posters podrían haber realizado razonablemente el punto que la persona que pronunciaba el discurso intentaba transmitir (TEDH, 2023, párr. 42). Sin embargo, el Parlamento y sus órganos designados estaban en mejores condiciones que el juez internacional para evaluar la necesidad de restringir conductas que pudieran perturbar el desarrollo ordenado de los debates parlamentarios (TEDH, 2023, párr. 42). A este respecto, el Tribunal no puede perder de vista la restricción antes mencionada sobre el uso de herramientas de presentación en el Parlamento húngaro, el amplio margen de apreciación del que disfrutaban los Estados y la autonomía de los parlamentos para regular el uso de medios que afectan a la forma de expresión más que el fondo del discurso (TEDH, 2023, párr. 39).

Dada la falta de razones específicas alegadas por los demandantes en el sentido de que los carteles no solo eran útiles sino necesarios para que la persona que pronunciaba el discurso transmitiera el mensaje y la falta de cualquier indicio de que las imágenes mostradas no pudieron ser proporcionadas a otros parlamentarios a través de algún otro canal, el Tribunal no consideró que al denegar el permiso de uso de los carteles se ejerciera de manera discrecional la potestad disciplinaria.

Por lo tanto, cuando al grupo de tres parlamentarios se les negó el permiso para usar carteles durante una interpelación y luego fueron sancionados por desafiar esa decisión, el TEDH no encontró violación del derecho a la libertad de expresión según el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH).

Las principales críticas que le caben a la decisión, y que no serán objeto de revisión por la Gran Sala, según lo ya dicho, es que si recortamos el análisis a los límites estrictos del contexto europeo el fallo permite asumir que se limita a aplicar principios generales establecidos en el precedente “Karácsony”.

De tal modo, al cambiar el contenido del reglamento como se ordenaba, Hungría puede aplicar las mismas medidas que anteriormente habían sido cuestionadas.

Habiendo quedado firme la decisión, cabe formular algunas apreciaciones críticas:

- A diferencia de su precedente, aquí no hay análisis concreto de proporcionalidad de la medida de la sanción, en tanto el fallo no incluye un pormenorizado razonamiento sobre si la sesión parlamentaria se habría visto obstruida o no, siendo que la exhibición de los carteles no generó inconvenientes para su desarrollo.

- La segunda objeción que nos merece el fallo es la amplitud del margen de apreciación nacional que las reglas europeas permiten. Para el caso concreto, siendo que no ha habido intervención jurisdiccional previa, el punto aparece aún más complejo porque se aplica una restricción a los derechos fundamentales de parlamentarios de la oposición que buscaban repercusión en un paisaje mediático sumamente concentrado. Al respecto, hay que destacar que el Comité de Derechos Humanos ha evitado la dependencia de esta idea del margen de apreciación en los siguientes términos, que obran en el párrafo 36 de la Observación General N. 34: “El Comité recuerda que el alcance de esta libertad no debe determinarse por referencia a un ‘margen de apreciación’”.

- La tercera objeción recae sobre la admisión de un sistema de permisos previos. Siendo que el artículo 10 del CEDH admite la aplicación de restricciones y condicionalidades para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, la injerencia resultante de la negativa del presidente del Parlamento pareciera ser desproporcionada, al igual que la aplicación posterior de la sanción. Ello surge del hecho de que el fallo parece basarse en el precedente, pero omite analizar que en “Karácsony y otros” se habían interrumpido los procedimientos parlamentarios porque los luego castigados usaron un megáfono.

En materia del “margen de discrecionalidad”, el TEDH entiende que los parlamentos nacionales están en mejor posición que los jueces internacionales para determinar la necesidad de una restricción que pueda perturbar el orden durante los debates parlamentarios. El Tribunal afirmó, además, que los parlamentos tienen, tanto un amplio margen de apreciación, como la autonomía para regular la manera de expresión dentro de sus recintos (TEDH, 2023, párr. 34).

En relación con esto, observó que la solicitud de los sancionados para usar carteles no fue concedida porque no se consideraban necesarios para comprender el contenido del discurso de interpelación o para ampliar su significado. Si bien la Ley del Parlamento se ha interpretado de manera restrictiva con respecto al uso de herramientas de presentación, el Tribunal entendió que “no parece arbitraria ni manifiestamente irrazonable y no hay nada que sugiera que su propósito fuera otro que garantizar la efectividad del Parlamento” (TEDH, 2023, párr. 41).

Dado que los sancionados no lograron fundamentar la necesidad de difundir los carteles para transmitir su mensaje, el TEDH sostuvo que el presidente del Parlamento no había ejercido su poder de una manera incompatible con la libertad de expresión.

El TEDH también consideró el argumento de los sancionados sobre el uso de carteles para atraer la atención, ya que tenían un acceso limitado a los medios audiovisuales en Hungría. Para el Tribunal, los sancionados no habían probado que mostrar los carteles durante la interpelación fuera la única forma de informar al público. Si bien admite que los “medios no convencionales de comunicación” pueden ser efectivos para llamar la atención de los medios, encontró que tales medios de comunicación podrían obstaculizar el objetivo de “garantizar la autoridad y el funcionamiento efectivo del Parlamento y, por lo tanto, la eficiencia del proceso democrático” (TEDH, 2023, párr. 43).

Por último, en cuanto a la gravedad de la sanción impuesta, el Tribunal reconoció que la reducción de salario “puede no haber sido insignificante” (TEDH, 2023, párr. 44). Sin embargo, dado que Hungría goza de un amplio margen de apreciación en la regulación de las formas de expresarse dentro del Parlamento, el Tribunal decidió disminuir su escrutinio.

Lamentablemente, en este caso no se tomó en cuenta una especial protección que el mismo TEDH había otorgado a los parlamentarios hace ya treinta años, cuando afirmó:

Aunque la libertad de expresión es importante para toda persona, lo es especialmente para un representante elegido por los ciudadanos. Representa a su electorado, llama la atención sobre sus preocupaciones y defiende sus intereses. Por consiguiente, las interferencias con la libertad de expresión de un parlamentario de la oposición, como el demandante, exige el escrutinio más estricto por parte del Tribunal (TEDH, 1992, párr. 42).

Finalmente, el Tribunal de Estrasburgo concluyó que no hubo violación del derecho a la libertad de expresión reconocido en el artículo 10 del CEDH. Además, la queja de los sancionados vinculada con la posible violación del artículo 13 del tratado leído en conjunto con el artículo 10, relativa a la inexistencia de un remedio efectivo, fue desestimada debido a la superposición con las conclusiones del Tribunal sobre la existencia de garantías procesales al analizar el artículo 10.

## Referencias bibliográficas

Comité de Derechos Humanos (2011). Observación General N° 34, *Artículo 19. Libertad de opinión y libertad de expresión*, 102º período de sesiones.

TEDH. *Case of Castells v. Spain*, Court (Chamber), 23 de abril de 1992.

TEDH. *Case of Karácsony and others v. Hungary*, Court (Grand Chamber), 17 de mayo de 2016.

TEDH. *Case of Ikotity and others v. Hungary*, Court (First Section), 5 de octubre de 2023.