



## Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general  
20 de enero de 2022  
Español  
Original: inglés

### Comité de Derechos Humanos

#### Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 3278/2018\* \*\* \*\*\*

<i>Comunicación presentada por:</i>	Dorin Șeremet y otros (representados por los abogados Sorina Macrinici, Veronica Mihailov Moraru y Eduard Digore)
<i>Presuntas víctimas:</i>	Los autores
<i>Estado parte:</i>	República de Moldova
<i>Fecha de la comunicación:</i>	10 de agosto de 2018 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión adoptada con arreglo al artículo 92 del reglamento del Comité, transmitida al Estado parte el 5 de marzo de 2019 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	21 de octubre de 2021
<i>Asunto:</i>	Participación de nacionales residentes en el extranjero en las elecciones presidenciales
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Incompatibilidad con las disposiciones del Pacto
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Derecho de voto; derecho a un recurso efectivo; acceso a los tribunales
<i>Artículos del Pacto:</i>	2, párr. 1; 14, párr. 1; y 25 b)
<i>Artículos del Protocolo Facultativo:</i>	2 y 3

1. Los autores de la comunicación son Dorin Șeremet (nacido en 1998), Simion Doibani (nacido en 1988), Oleg Dolganiuc (nacido en 1988), Mihail Plugaru (nacido en 1987), Natalia Plugaru (nacida en 1983), Andrei Cebotari (nacido en 1988), Petru Maxian (nacido en 1983), Natalia Maxian (nacida en 1986), Viorica Muntean (nacida en 1987), Veronica Botnaru (nacida en 1988), Liuba Botnaru (nacida en 1978), Vlada-Valeria Botnaru (nacida en 1998), Sergiu Botnaru (nacido en 1969), Alexei Botnaru (nacido en 1975), Maria Cotea (nacida

\* Aprobado por el Comité en su 133<sup>er</sup> período de sesiones (11 de octubre a 5 de noviembre de 2021).

\*\* Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Wafaa Ashraf Moharram Bassim, Yadh Ben Achour, Arif Bulkan, Mahjoub El Haiba, Furuya Shuichi, Carlos Gómez Martínez, Marcia V. J. Kran, Duncan Laki Muhumuza, Photini Pazartzis, Vasilka Sancin, José Manuel Santos Pais, Soh Changrok, Kobayyah Tchamdja Kpatcha, Imeru Tamerat Yigezu y Gentian Zyberi.

\*\*\* Se adjunta en el anexo del presente dictamen un voto particular de Furuya Shuichi, miembro del Comité.



en 1962) y Valeriu Lupu (nacido en 1976). Son todos nacionales de la República de Moldova residentes en Italia o en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Afirman que el Estado parte ha violado los derechos que los asisten en virtud de los artículos 2, párrafo 1; 14, párrafo 1; y 25 b), del Pacto. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 23 de abril de 2008. Los autores están representados por abogados.

### Hechos expuestos por los autores

2.1 Aunque, hasta hace muy poco, en la República de Moldova los presidentes eran elegidos por el Parlamento, a raíz de la decisión del Tribunal Constitucional de 4 de marzo de 2016, el Estado parte ha adoptado el sistema de elecciones directas. Las primeras elecciones presidenciales se convocaron para finales de 2016.

2.2 El voto de los residentes en el extranjero se regula en el Código Electoral. El número de colegios electorales y su distribución geográfica lo decide el Gobierno, en colaboración con el Ministerio de Relaciones Exteriores e Integración Europea, sobre la base de dos criterios: a) la preinscripción en línea de los ciudadanos residentes en el extranjero; y b) la participación de los votantes residentes en el extranjero en las últimas elecciones parlamentarias (2014). De conformidad con el artículo 49, párrafo 3, del Código Electoral, se envía un máximo de 3.000 papeletas de voto a cada colegio electoral ubicado en el extranjero<sup>1</sup>.

2.3 Entre el 10 de mayo y el 19 de septiembre de 2016, se inscribieron en el censo electoral 3.570 ciudadanos de la República de Moldova residentes en el extranjero. El 26 de septiembre de 2016, el Gobierno aprobó el número de colegios electorales fuera del país y su ubicación, tras lo cual se establecieron 100 colegios electorales en el extranjero.

2.4 La primera vuelta de las elecciones presidenciales tuvo lugar el 30 de octubre de 2016. Ningún candidato reunió más del 50 % de los votos, de modo que se organizó una segunda vuelta. Para la primera vuelta, la Comisión Electoral Central distribuyó 270.350 papeletas entre los colegios electorales en el extranjero, en los que 67.205 votantes ejercieron su derecho de voto.

2.5 Durante la primera vuelta, se emitieron unos 2.000 votos en ocho de los colegios electorales en el extranjero<sup>2</sup>. Hubo un colegio electoral en el que se agotaron las papeletas antes de la hora de cierre de la votación<sup>3</sup>. Tras la primera vuelta, uno de los dos candidatos presidenciales más votados, Maia Sandu, informó a las autoridades moldavas sobre la movilización de los votantes en el extranjero y el riesgo de que el número de papeletas fuera insuficiente. El 2 de noviembre de 2016, envió un mensaje oficial al Gobierno, al Ministerio de Relaciones Exteriores e Integración Europea y a la Comisión Electoral Central para pedir que se incrementara el número de colegios electorales en el extranjero para la segunda vuelta. Los medios de comunicación y los medios sociales informaron de una movilización sin precedentes de los moldavos residentes en el extranjero para la segunda vuelta. El 3 de noviembre de 2016, la Sra. Sandu publicó en los medios sociales una carta abierta dirigida al Parlamento, el Gobierno, el Ministerio de Relaciones Exteriores e Integración Europea y la Comisión Electoral Central, en la que los acusaba de haber obstaculizado el derecho de los ciudadanos residentes en el extranjero a votar en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales. Sin embargo, las autoridades no tomaron medida alguna en lo tocante al número de colegios electorales en el extranjero de cara a la segunda vuelta.

2.6 La segunda vuelta se celebró el 13 de noviembre de 2016. La Comisión Electoral Central incrementó ligeramente, de 270.350 a 288.850, el número de papeletas enviadas a los colegios electorales en el extranjero, pero no adoptó ninguna disposición por lo que respecta al número de dichos colegios. El día de la segunda vuelta, el número de moldavos que votaron en el extranjero aumentó a 138.720, aproximadamente el doble que en la primera

<sup>1</sup> El Código Electoral prevé que los colegios electorales puedan acoger de 30 a 3.000 votantes.

<sup>2</sup> Núm. 1/314, en Montreal (1.989 votos); núm. 1/317, en Moscú (2.044 votos); núm. 1/325, en Dublín (2.068 votos); núm. 1/347, en París (1.971 votos); núm. 1/359, en Mestre (Italia) (1.886 votos); núm. 1/365 en Padua, (Italia) (1.898 votos); núm. 1/366 en Parma, (Italia) (1.964 votos); y núm. 1/389, en Bucarest (2.373 votos).

<sup>3</sup> Núm. 1/336 en Stratford (Londres).

vuelta. Un número considerable de ciudadanos no pudo votar en 18 colegios electorales en el extranjero<sup>4</sup> porque las 3.000 papeletas de voto asignadas resultaron insuficientes<sup>5</sup>. Entre las personas que no pudieron votar por ese motivo en Londres y en Bolonia, Mestre y Parma (Italia) figuran los autores de la comunicación.

2.7 El 13 de noviembre de 2016, 4.031 ciudadanos moldavos, entre ellos los autores, presentaron reclamaciones en colegios electorales en el extranjero, denunciando que se había vulnerado su derecho de voto a causa del número insuficiente de papeletas<sup>6</sup>. Las mesas electorales de los colegios en el extranjero declinaron su competencia y remitieron las reclamaciones al Consejo Electoral del Distrito de Chisinau, órgano electoral superior en el orden jerárquico, sin informar a los denunciantes. Los ciudadanos moldavos en el extranjero organizaron protestas en todo el mundo para expresar su desacuerdo con la mala organización y los resultados de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales.

2.8 En virtud de dos decisiones de fechas 16 y 17 de noviembre de 2016, el Consejo del Distrito Electoral de Chisinau tomó nota de las reclamaciones presentadas por los ciudadanos que no pudieron votar en los colegios electorales en el extranjero y, sin pronunciarse sobre la supuesta vulneración del derecho de voto, dio traslado de esas reclamaciones al Tribunal Constitucional para su examen, al tiempo que confirmaba los resultados de las elecciones<sup>7</sup>. Los reclamantes, incluidos los autores, no tuvieron conocimiento de las dos decisiones hasta el 18 de noviembre de 2016, fecha en que se publicaron en el sitio web oficial del ayuntamiento. No obstante, el Tribunal Constitucional resolvió no admitir las reclamaciones y las devolvió al Consejo Electoral del Distrito, que las reenvió a la Comisión Electoral Central para su examen.

2.9 El 18 de noviembre de 2016, la Comisión Electoral Central aprobó su informe sobre los resultados de los comicios presidenciales. En él, la Comisión hizo referencia a las reclamaciones de los ciudadanos que no pudieron votar en los colegios electorales en el extranjero, e indicó que le correspondía al Tribunal Constitucional evaluar los hechos denunciados y cualquier consecuencia que estos hubieran podido tener sobre los resultados de la votación.

2.10 El 21 de noviembre de 2016, los representantes de 133 ciudadanos moldavos residentes en el extranjero, incluidos los autores, incoaron una acción judicial para reclamar la nulidad de las decisiones de los días 16 y 17 de noviembre de 2016 del Consejo Electoral del Distrito de Chisinau por la forma en que se habían examinado sus reclamaciones. Denunciaron una vulneración de su derecho de voto y una discriminación basada en el lugar de residencia porque las autoridades no habían tomado medidas para garantizar su derecho a votar. En las vistas, los demandantes plantearon también la inconstitucionalidad del artículo 49, párrafo 3, del Código Electoral, que limita a 3.000 el número de papeletas distribuidas a cada colegio electoral en el extranjero, cuando esa limitación no se aplica a los colegios electorales del país. En un auto incidental de 28 de noviembre de 2016, el tribunal de primera instancia del distrito central de Chisinau rechazó la solicitud de los demandantes de que todo el proceso se retransmitiera en directo. En otro auto incidental, de 29 de noviembre de 2016, el tribunal de primera instancia resolvió no elevar al Tribunal Constitucional el recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 49, párrafo 3, del Código

<sup>4</sup> Núm. 1/314, en Montreal (Canadá); núms. 1/317 y 1/318, en Moscú; núm. 1/325, en Dublín; núm. 1/328, en Bruselas; núms. 1/335 y 1/336, en Londres; núm. 1/346, en Frankfurt (Alemania); núm. 1/347, en París; núm. 1/349, en Villeneuve-Saint-Georges (Francia); núm. 1/350, en Montreuil (Francia); núm. 1/355, en Bolonia (Italia); núm. 1/359, en Mestre (Italia); núm. 1/365, en Padua (Italia); núm. 1/366, en Parma (Italia); núm. 1/375, en Verona (Italia); y núms. 1/389 y 1/390, en Bucarest.

<sup>5</sup> Al mismo tiempo, según las actas de los colegios electorales publicadas por la Comisión Electoral Central, varios colegios electorales del país recibieron más del máximo de 3.000 papeletas previsto por el Código Electoral. Los autores mencionan ocho colegios electorales a los que llegaron entre 3.005 y 4.045 papeletas.

<sup>6</sup> Presentaron reclamaciones individuales 1.434 ciudadanos en total, mientras que 2.597 interpusieron una reclamación colectiva.

<sup>7</sup> Con arreglo al Código Electoral y al reglamento de la Comisión Electoral Central en materia de reclamaciones, el Consejo Electoral del Distrito de Chisinau se encarga de examinar las reclamaciones contra las decisiones de las mesas electorales en el extranjero.

Electoral porque dicho Tribunal ya se había pronunciado en dos ocasiones al respecto. Finalmente, mediante auto incidental de 30 de noviembre de 2016, el tribunal de primera instancia desestimó la petición de los demandantes de que se citara a comparecer a un periodista y a uno de los autores en calidad de testigos de los hechos en Italia.

2.11 El 1 de diciembre de 2016, el tribunal de primera instancia del distrito central de Chisinau rechazó la demanda. El tribunal no encontró fundamentos jurídicos para anular sus propias decisiones de 16 y 17 de noviembre de 2016. Rechazó las videgrabaciones presentadas como prueba de las largas filas de espera en los colegios electorales en el extranjero porque los demandantes no indicaron el autor de la grabación, ni la fecha y hora o las condiciones en que esta se realizó, según lo exigido. El tribunal dictaminó que la organización de los colegios electorales en el extranjero y la distribución de las papeletas se ajustaban a las disposiciones legales. Para llegar a esa conclusión, se remitió a una sentencia anterior del Tribunal Constitucional en la que este reconocía al Estado la prerrogativa de organizar los colegios electorales en el extranjero sobre la base de una serie de criterios, como la preinscripción de los votantes residentes fuera del país, así como a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que no imponía a los Estados partes en el primer Protocolo del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos) la obligación de permitir a los ciudadanos que residen en el extranjero el ejercicio de su derecho de voto<sup>8</sup>. El tribunal de primera instancia consideró que los ciudadanos moldavos residentes en el extranjero recibían el mismo trato que los que se encontraban en el país, es decir, que tenían derecho a votar y a interponer demandas individuales o colectivas. Además, los ciudadanos moldavos residentes fuera del país podían votar con un pasaporte caducado en cualquiera de los 100 colegios electorales establecidos en el extranjero. Esos 100 colegios podían atender a 288.850 votantes, aunque en la segunda vuelta solo votaron 139.066. Aumentar el número de colegios electorales para la segunda vuelta habría supuesto un incumplimiento de la ley, dado que ambas vueltas deben celebrarse en las mismas condiciones. Por último, el tribunal de primera instancia tomó nota del hecho de que se informó a los votantes de los colegios electorales que se quedaron sin papeletas de la posibilidad de dirigirse a otros colegios electorales cercanos<sup>9</sup>.

2.12 Los autores, junto con los otros demandantes, recurrieron esa decisión. Alegaron, entre otros motivos, que establecer un límite de 3.000 papeletas por colegio electoral suponía una limitación de su derecho de voto. El 6 de diciembre de 2016, el Tribunal de Apelación de Chisinau ratificó la sentencia del tribunal de primera instancia y consideró que las decisiones de los días 16 y 17 de noviembre de 2016 del Consejo Electoral del Distrito de Chisinau se ajustaban a derecho porque correspondía al Tribunal Constitucional decidir sobre la presunta vulneración del derecho de voto al confirmar los resultados de las elecciones. La determinación del número de colegios electorales en el extranjero y la adjudicación de un máximo de 3.000 papeletas a cada uno de ellos se ajustaban también a las disposiciones legales en vigor. El Tribunal de Apelación observó que, durante la primera vuelta, los votantes no cuestionaron el número de colegios electorales ni el número de papeletas suministrado a cada uno de ellos. En cuanto a la alegación de los demandantes de que la alternativa de ir a votar a otro colegio electoral cercano habría supuesto una discriminación a causa de los gastos de viaje, el Tribunal de Apelación recordó que el derecho de voto no era un derecho absoluto y que los que hubiesen deseado ejercerlo habrían tenido la posibilidad real de hacerlo. Por último, el Tribunal de Apelación señaló que los denunciantes no impugnaron expresamente el auto incidental del tribunal de primera instancia de 30 de noviembre de 2016 por el que se había desestimado su solicitud de citar a dos testigos.

2.13 El 12 de diciembre de 2016, el Tribunal Supremo de Justicia declaró inadmisibles el recurso de casación interpuesto por los autores y los demás demandantes por entender que sus argumentos se referían principalmente a las conclusiones del Tribunal de Apelación y no a una aplicación incorrecta de la ley.

<sup>8</sup> Véase *Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece*, demanda núm. 42202/07, sentencia, 15 de marzo de 2012.

<sup>9</sup> El tribunal cita el ejemplo de dos colegios electorales en Italia, situados a 31 y 45 km, respectivamente, del colegio electoral en el que los ciudadanos pretendían votar en un principio.

2.14 El 13 de diciembre de 2016, el Tribunal Constitucional confirmó los resultados de las elecciones presidenciales y validó el mandato del Presidente. Observó que, cuando el 13 de noviembre de 2016 se presentaron en los colegios electorales en el extranjero demandas individuales y colectivas por presunta vulneración del derecho de voto, en vez de pronunciarse sobre la existencia de una vulneración, la Comisión Electoral Central declinó su competencia. El Tribunal Constitucional aclaró que correspondía a los órganos electorales y a los tribunales ordinarios examinar las reclamaciones presentadas el día de la votación, y que estos no deberían haber declinado su competencia. Al no examinar las circunstancias de estos casos, las instancias inferiores habían impedido al Tribunal Constitucional disponer de una valoración jurídica de los hechos, ya que este solo examina cuestiones de derecho y no de hecho. Por tanto, el Tribunal Constitucional recomendó al Parlamento que aclarase la legislación aplicable al examen de las reclamaciones relativas a la organización y celebración de elecciones. En particular, le recomendó que regulara expresamente procedimientos de reclamación distintos para los diversos tipos de elecciones, y que estableciera procedimientos separados para el caso de que se celebraran dos vueltas.

2.15 El Tribunal Constitucional afirmó, además, que el derecho de voto era un derecho relativo y no absoluto, por lo que el Estado gozaba de un amplio margen de discreción, y que el ejercicio de ese derecho podía conllevar algunas limitaciones implícitas. También sostuvo que la igualdad en materia de derecho de voto no implicaba que este pudiera ejercerse en las mismas condiciones dentro y fuera del país, dadas las diferentes situaciones jurídicas de los ciudadanos que vivían en el país y en el extranjero. Añadió que el primer Protocolo del Convenio Europeo de Derechos Humanos no garantizaba el derecho de los nacionales de un Estado parte a votar en el extranjero. Por otra parte, en el Código de Buenas Prácticas en Asuntos Electorales, de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), se admitía que el lugar de residencia podía influir en el ejercicio del derecho de voto.

2.16 Si bien daba por supuesto que los 4.031 ciudadanos demandantes no pudieron ejercer su derecho de voto<sup>10</sup>, el Tribunal Constitucional no pudo hallar ninguna prueba objetiva de que las autoridades del Estado no actuaran de buena fe al establecer el número de colegios electorales en el extranjero. Por ejemplo, teniendo en cuenta que la mayoría de las demandas habían sido presentadas por ciudadanos moldavos residentes en Italia, el Tribunal señaló que en ese país se habían establecido 25 colegios electorales. En esos colegios se habían recibido un total de 75.000 papeletas, y en la segunda vuelta de las elecciones habían participado 51.738 votantes. No obstante, tomando en consideración que un gran número de ciudadanos moldavos que residían fuera del país no pudieron votar el 13 de noviembre de 2016, el Tribunal Constitucional recomendó que el Parlamento reformara la legislación sobre el sistema de votación en el extranjero y adoptara nuevos criterios para calcular el número de papeletas que debía enviarse a los colegios electorales en el extranjero y su distribución geográfica entre estos, y que se previera el suministro de una cierta cantidad de papeletas de reserva.

2.17 Tras dicha decisión del Tribunal Constitucional, los autores y otros demandantes solicitaron al Tribunal Supremo que revisara su decisión de 12 de diciembre de 2016, habida cuenta de que no habían tenido acceso a un control judicial efectivo de las decisiones del 16 y el 17 de noviembre de 2016 del Consejo Electoral del Distrito de Chisinau y de que los órganos electorales y judiciales no les habían ofrecido un juicio imparcial de conformidad con las disposiciones legislativas y en aplicación del principio de buena fe en beneficio de los ciudadanos. El 22 de marzo de 2017, el Tribunal Supremo de Justicia declaró inadmisibles las solicitudes de revisión por entender que su admisión habría equivalido a reconocer que el Tribunal Constitucional había declarado inconstitucional una ley que los tribunales inferiores habían aplicado al resolver sobre el caso.

<sup>10</sup> Dada la diferencia de 67.488 votos entre los dos candidatos presidenciales en la segunda vuelta, el Tribunal Constitucional declaró que, aunque se hubieran validado, esos 4.031 votos no habrían podido influir en los resultados de la votación, tanto más cuanto que no cabía asumir que todos habrían sido a favor del mismo candidato.

## Denuncia

3.1 Los autores alegan que el Estado parte ha vulnerado los derechos que los asisten en virtud del artículo 25 b), leído por separado y conjuntamente con los artículos 2, párrafo 1, y 14, párrafo 1, del Pacto.

3.2 Los autores afirman que el Código Electoral prevé un máximo de 3.000 papeletas para cada colegio electoral. Por consiguiente, no pudieron votar en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales porque en cinco colegios electorales situados fuera del territorio del Estado parte, a los que acudieron a votar, se agotaron las papeletas antes de la hora de cierre. Consideran que no se respetó ni garantizó la efectividad de su derecho de voto debido a una mala planificación y organización de las elecciones fuera del país cuando las autoridades determinaron el número y la distribución geográfica de los colegios electorales en el extranjero. La República de Moldova ha registrado una emigración masiva y no existen datos exactos ni fiables sobre el número de nacionales que residen en el extranjero. Según diversos estudios y datos publicados por las autoridades nacionales, entre 800.000 y 1 millón de moldavos viven fuera del país. Para un país con un total de 3,6 millones de habitantes, esto tiene dramáticas consecuencias, también en el ámbito electoral, lo que las autoridades deberían haber tenido en cuenta al adoptar disposiciones para habilitar la votación en el extranjero y aprobar leyes y normativas al respecto.

3.3 Los autores señalan que, según la legislación en vigor en el momento de los hechos, el número y la distribución geográfica de los colegios electorales en el extranjero debían ser decididos por el Gobierno en colaboración con el Ministerio de Relaciones Exteriores e Integración Europea sobre la base de dos criterios: la preinscripción en línea de los ciudadanos que estuvieran fuera del país y la participación de los votantes residentes en el extranjero en las elecciones parlamentarias anteriores. La preinscripción en línea es un instrumento relativamente reciente en la República de Moldova, establecido en las elecciones parlamentarias de 2014 y utilizado por segunda vez en las elecciones presidenciales de 2016. Muchas personas denunciaron en los medios sociales que, en el último mes de preinscripción, el sistema en línea no había funcionado como es debido. Además, las autoridades no organizaron campañas de información masivas para los moldavos residentes en el extranjero acerca del sistema de preinscripción.

3.4 En cuanto al segundo criterio, los autores sostienen que las autoridades desatendieron la recomendación de la Asociación Promo-LEX de incrementar el número de colegios electorales en los lugares en que hubo más de 2.000 votantes por colegio electoral en las elecciones parlamentarias de 2014. En casi todos esos colegios electorales, las papeletas se agotaron antes del cierre de la votación el 13 de noviembre de 2016. Los autores consideran, por tanto, que el número de colegios electorales en el exterior era insuficiente. Por ejemplo, los datos disponibles muestran que, en ese momento, había 142.266 moldavos residiendo en Italia. Las autoridades habían establecido 25 colegios electorales en ese país, lo que solo garantizaba el derecho de voto a 75.000 de ellos.

3.5 Los autores afirman que, tras las reformas legislativas de 2017, se elevó de 3.000 a 5.000 el máximo de papeletas adjudicadas a cada colegio electoral y se fijaron criterios adicionales para el establecimiento de colegios electorales.

3.6 Los autores afirman que los órganos electorales no examinaron ni tramitaron adecuadamente sus reclamaciones, como también señaló el Tribunal Constitucional en su decisión de 13 de diciembre de 2016. El mecanismo de solución de controversias electorales, incluido el sistema de presentación de demandas sobre las votaciones en el extranjero, no es claro. Además, la misión de observación de las elecciones de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa recomendó que se revisara el sistema de solución de controversias electorales a fin de eliminar las lagunas e incoherencias y garantizar así una reparación judicial efectiva. Destacó que debía estudiarse la posibilidad de adoptar unos procedimientos claros y delimitar de manera inequívoca las competencias para conocer de las demandas relativas a las

votaciones en el extranjero<sup>11</sup>. Sin embargo, el Parlamento no ha modificado aún el capítulo del Código Electoral sobre el procedimiento de reclamaciones. Solo la Comisión Electoral Central modificó su reglamento para establecer que las reclamaciones relativas al ejercicio del derecho de voto en los colegios electorales en el extranjero deben presentarse ante los tribunales nacionales el día de las elecciones.

3.7 Los autores señalan, además, que sufrieron discriminación en comparación con quienes votaron en la República de Moldova, que no tuvieron ningún problema con el número de colegios electorales y de papeletas. Esta diferencia de trato en el ejercicio de su derecho de voto constituyó una discriminación directa basada en el lugar de residencia. En la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, al menos ocho colegios electorales en la República de Moldova recibieron más del máximo de 3.000 papeletas fijado por el Código Electoral, lo que supone una diferencia de trato entre los electores que votaron en el país y los que lo hicieron en el extranjero.

3.8 Los autores denuncian asimismo una contravención del artículo 14, párrafo 1, del Pacto por denegación del acceso a la justicia, de la igualdad de medios procesales y de un juicio imparcial, y por incumplimiento del principio de publicidad. Los órganos electorales declinaron su competencia para conocer de las reclamaciones que los autores presentaron el día de las elecciones en relación con su derecho de voto y las elevaron al Tribunal Constitucional para que las examinara en el marco de su mandato de validación de las elecciones. Los tribunales nacionales rechazaron sus reclamaciones, tanto por cuestiones de fondo como de procedimiento, y afirmaron que debían haberlas presentado ante los órganos electorales el día de las elecciones y no ante los tribunales. Sin embargo, el Tribunal Constitucional sostuvo que ni los órganos electorales ni los tribunales nacionales debían haber declinado su competencia, y que debían haber investigado las infracciones denunciadas el día de las elecciones. Por tanto, los autores no disfrutaron de igualdad de acceso a la justicia en razón de su lugar de residencia.

3.9 El tribunal de primera instancia del distrito central de Chisinau infringió el principio de igualdad de medios al no querer oír la declaración de dos testigos de cargo de sendos colegios electorales. El tribunal se negó a admitir como pruebas las videgrabaciones y fotografías que mostraban las enormes filas de espera que se formaron en los colegios electorales en el extranjero, a pesar de que los abogados se habían ajustado a las normas procesales para presentar este tipo de pruebas. Los diversos tribunales que intervinieron rechazaron también arbitrariamente las reclamaciones de los autores y los otros demandantes sin motivación alguna, lo que es contrario al principio de acceso efectivo y en igualdad de condiciones a los órganos judiciales. Por último, los tribunales infringieron el principio de publicidad, dado que no publicaron las decisiones judiciales en sus páginas web, a pesar de la obligación legal de hacerlo. El tribunal de primera instancia del distrito central de Chisinau denegó también la petición de los denunciantes de que se retransmitiera el juicio en directo.

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

4.1 El 3 de mayo de 2019, el Estado parte presentó sus observaciones sobre la admisibilidad y el fondo, en las que afirma que la comunicación debería declararse inadmisibles por incompatibilidad *ratione materiae* con las disposiciones del Pacto. En el caso de que el Comité considerase que la comunicación es admisible, el Estado parte alega que carece de fundamento.

4.2 En lo que respecta a la admisibilidad de la comunicación, el Estado parte se remite a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que ha señalado que los derechos dimanantes del artículo 3 del primer Protocolo del Convenio Europeo de Derechos Humanos no son absolutos, que existe la posibilidad de establecer límites implícitos y que los Estados contratantes gozan de un amplio margen de apreciación a ese respecto<sup>12</sup>. El Estado parte afirma que el Comité ha aplicado ese mismo enfoque como ha recordado en

<sup>11</sup> Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos, "Election observation mission final report, presidential election 30 October and 13 November 2016", 15 de febrero de 2017, págs. 27 y 28. Puede consultarse en <https://www.osce.org/odihr/elections/moldova/300016?download=true>.

<sup>12</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Hirst v. the United Kingdom (no. 2)*, demanda núm. 74025/01, sentencia, 6 de octubre de 2005, párrs. 60 y 61.

su observación general núm. 25 (1996), en la que indica que el derecho a votar y a ser elegido no es un derecho absoluto y puede ser objeto de restricciones siempre y cuando no sean discriminatorias o poco razonables<sup>13</sup>.

4.3 Según el Estado parte, el artículo 25 del Pacto garantiza el derecho de voto, pero no el derecho a votar en el extranjero. El ejercicio de este último depende de la discrecionalidad del Estado, que goza de un amplio margen de apreciación en lo tocante a la organización de su sistema electoral. En ese sentido, la Comisión Europea de Derechos Humanos declaró inadmisibles varias demandas en las que se alegaban restricciones del derecho de voto basadas en el criterio de residencia<sup>14</sup>.

4.4 El Estado parte explica que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha indicado que el artículo 3 del primer Protocolo del Convenio Europeo de Derechos Humanos no impone a los Estados contratantes la obligación de establecer un sistema que permita a los ciudadanos residentes en el extranjero votar desde fuera del país<sup>15</sup>. El Tribunal Europeo ha señalado también que ni los tratados internacionales y regionales pertinentes, como el Pacto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, ni su interpretación por parte de los órganos internacionales competentes permiten concluir que los derechos de voto de las personas ausentes de forma temporal o permanente del Estado del que son nacionales llegan hasta imponer a dicho Estado la obligación de tomar disposiciones asegurar su ejercicio en el extranjero<sup>16</sup>.

4.5 El Estado parte considera, por tanto, que el derecho de los expatriados a votar desde su lugar de residencia no está garantizado por el Pacto, sino que depende del margen de apreciación del que disponen los Estados, que son libres de elegir las modalidades a través de las que facilitarán ese voto. El Pacto no impone a los Estados partes una obligación positiva de garantizar a los ciudadanos que viven fuera del territorio nacional el ejercicio de su derecho de voto en el país en el que residen. El hecho de no poder ejercer el derecho de voto en el país de residencia, siendo así que ese derecho puede hacerse efectivo en el país de origen, no altera la substancia de este.

4.6 Por lo que se refiere al fondo, el Estado parte recuerda que, en el asunto *Sitaropoulos y Giakoumopoulos c. Grecia*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos analizó la legislación de los Estados miembros del Consejo de Europa sobre el voto en el extranjero. Según ese análisis, en la mayoría de los Estados que autorizaban la votación desde el extranjero, los ciudadanos que deseaban acogerse a esa posibilidad debían inscribirse en los censos electorales antes de una determinada fecha. En el presente caso, la organización de los colegios electorales en el extranjero se basaba en la preinscripción de los ciudadanos y en el índice de participación en las elecciones anteriores.

4.7 La preinscripción se ha utilizado para determinar el número de votantes residentes en el extranjero, con objeto de calcular la cantidad necesaria de colegios electorales y de papeletas para cada colegio. Durante el período de preinscripción para las elecciones presidenciales de 2016, que duró más de cuatro meses<sup>17</sup>, se inscribieron en el censo 3.570 votantes. A partir de esta información y, teniendo en cuenta que en las elecciones parlamentarias de 2014 votaron 73.311 electores, el Gobierno aprobó el establecimiento de 100 colegios electorales en el extranjero para las elecciones presidenciales de 2016. En total, se enviaron 270.350 papeletas a dichos colegios electorales para la primera vuelta y, atendiendo las peticiones de los votantes, se distribuyeron 288.850 papeletas para la segunda.

<sup>13</sup> Véase también *Yevdokimov y Rezanov c. la Federación de Rusia* (CCPR/C/101/D/1410/2005), párr. 7.4.

<sup>14</sup> Véanse, por ejemplo, *X. v. the United Kingdom*, demanda núm. 7566/76, decisión sobre la admisibilidad, 11 de diciembre de 1976; *X. v. the United Kingdom*, demanda núm. 7730/76, decisión sobre la admisibilidad, 28 de febrero de 1979; *X. v. the United Kingdom*, demanda núm. 8873/80, decisión sobre la admisibilidad, 13 de mayo de 1982; *Polacco and Garofalo v. Italy*, demanda núm. 23450/94, decisión sobre la admisibilidad, 15 de septiembre de 1997; y *Luksch v. Germany*, demanda núm. 35385/97, decisión sobre la admisibilidad, 21 de mayo de 1997.

<sup>15</sup> *Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece*, párr. 71.

<sup>16</sup> *Ibid.*, párr. 72.

<sup>17</sup> Del 10 de mayo al 19 de septiembre de 2016.

De los 100 colegios electorales, 95 recibieron la cantidad máxima de 3.000 papeletas prevista en el artículo 49, párrafo 3, del Código Electoral.

4.8 El Estado parte estima, por consiguiente, que actuó con diligencia dadas las circunstancias del caso. Señala también que, en algunos colegios electorales, el número de votantes aumentó considerablemente durante la segunda vuelta, en comparación con la primera. En total, 67.205 votantes residentes en el extranjero participaron en la primera ronda, cifra que se duplicó en la segunda ronda hasta 138.720. Las autoridades, que habían basado su decisión en el índice de participación de los votantes residentes en el extranjero en los comicios anteriores, no podían haber previsto esa diferencia entre la primera y la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2016. Los resultados de las elecciones presidenciales celebradas en dos vueltas en otros países indican que la participación en la primera vuelta a menudo es más alta que en la segunda<sup>18</sup>.

4.9 El Estado parte considera, por tanto, que el de los autores es un caso aislado y sin precedentes, que no obedece a un problema recurrente o sistémico. Desde las elecciones de 2016, se han adoptado varias medidas para mejorar y garantizar de forma efectiva el derecho de voto de los ciudadanos residentes en el extranjero. Por ejemplo, se han modificado el sistema de preinscripción y los criterios para el establecimiento de colegios electorales en el extranjero y se ha incrementado de 3.000 a 5.000 el número de papeletas que cabe distribuir a cada colegio electoral. No obstante, el Estado parte recuerda que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha considerado que las leyes y prácticas de los Estados miembros no han alcanzado un desarrollo tal que permita identificar un enfoque común o un consenso en favor del reconocimiento de un derecho ilimitado de voto a los no residentes<sup>19</sup>.

### **Comentarios de los autores sobre las observaciones del Estado parte**

5.1 El 5 de agosto de 2019, los autores presentaron comentarios sobre las observaciones del Estado parte y señalaron que, a diferencia de las situaciones que se dan en otros Estados miembros del Consejo de Europa (véase el párr. 4.6 *supra*), el Estado parte ha reconocido el derecho de los ciudadanos moldavos residentes fuera del país a votar en el extranjero y previsto unos procedimientos detallados a tal fin en el Código Electoral. Además, en el párrafo 3 de la observación general núm. 25 (1996), el Comité señala que, a diferencia de otros derechos y libertades reconocidos por el Pacto, el artículo 25 protege los derechos de “cada uno de los ciudadanos” y no se permite hacer distinción alguna entre ellos en lo concerniente al goce de esos derechos.

5.2 Los autores afirman que la preinscripción en línea de los votantes en el Estado parte no es indispensable para el ejercicio del derecho de voto, sino que se introdujo en el Código Electoral como criterio para el establecimiento de los colegios electorales en el extranjero. Sin embargo, las autoridades no organizaron campañas de información para los moldavos residentes en el extranjero sobre el procedimiento de preinscripción, y el sistema electrónico no funcionó correctamente.

5.3 Los autores indican también que el Estado parte no ha formulado observaciones sobre la supuesta contravención del artículo 14, párrafo 1, del Pacto y mantienen sus alegaciones al respecto.

### **Deliberaciones del Comité**

#### *Examen de la admisibilidad*

6.1 Antes de examinar toda reclamación formulada en una comunicación, el Comité debe decidir, de conformidad con el artículo 97 de su reglamento, si dicha comunicación es admisible en virtud del Protocolo Facultativo.

<sup>18</sup> El Estado parte señala el número de votantes que participaron en las elecciones presidenciales, celebradas en dos vueltas de Bulgaria (2016), Eslovaquia (2019), Francia (2017), Lituania (2014) y Ucrania (2019).

<sup>19</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Shindler v. the United Kingdom*, demanda núm. 19840/09, sentencia, 7 de mayo de 2013, párr. 115.

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.

6.3 El Comité observa que el Estado parte se opone a la admisibilidad de la comunicación en virtud del artículo 3 del Protocolo Facultativo por entender que el artículo 25 del Pacto no garantiza el derecho de voto desde el extranjero. Observa también que los autores responden que, según la observación general núm. 25 (1996), el artículo 25 del Pacto ampara los derechos de todo ciudadano y que el Estado parte ha reconocido el derecho de sus ciudadanos residentes fuera del país a votar desde el extranjero.

6.4 El Comité señala que el texto del artículo 25 b) del Pacto garantiza el derecho de voto de todos los ciudadanos sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2 del Pacto. Observa que, en su propia legislación, el Estado reconoce el derecho de voto a sus ciudadanos residentes en el extranjero. En la medida en que el derecho interno reconoce un derecho de voto a dichos ciudadanos, el Estado parte está obligado a garantizar ese derecho de conformidad con el artículo 25. El Comité estima, por consiguiente, que dicha alegación no es incompatible *ratione materiae* con el artículo 25 del Pacto, por lo que resulta admisible de conformidad con el artículo 3 del Protocolo Facultativo.

6.5 El Comité observa la reclamación formulada por los autores en relación con el artículo 25 b) del Pacto, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 1, de que la imposibilidad de votar en las elecciones presidenciales de 2016 constituyó una discriminación basada en su residencia en el extranjero. El Estado parte señaló que el Pacto no imponía a los Estados partes una obligación positiva de garantizar a los ciudadanos que vivían fuera del territorio nacional el ejercicio de su derecho de voto en el país en el que residían. Sin embargo, el Comité considera que, a efectos de la admisibilidad, los autores han explicado suficientemente los motivos por los que alegan trato discriminatorio basado en el lugar de residencia. Por lo tanto, el Comité considera que esta reclamación es admisible.

6.6 El Comité observa las alegaciones formuladas por los autores, en relación con la segunda oración del artículo 14, párrafo 1, del Pacto, de que el tribunal de primera instancia del distrito central de Chisinau no aceptó citar a dos testigos de cargo, inadmitió como pruebas las videograbaciones y las fotografías que se hicieron el día de las elecciones y rechazó la petición de que se retransmitiera el juicio en directo, y que las sentencias de los tribunales no se publicaron en sus páginas web. El Comité señala que la alegación relativa a la publicidad carece de fundamento. Además, observa que las otras alegaciones se refieren a la aplicación del derecho interno por los tribunales del Estado parte. El Comité recuerda que corresponde en general a los tribunales de los Estados partes examinar los hechos y las pruebas, o la aplicación de la legislación nacional, en cada caso particular, a menos que pueda demostrarse que la evaluación o la aplicación fueron claramente arbitrarias o constituyeron un error manifiesto o una denegación de justicia<sup>20</sup>. Por consiguiente, el Comité declara inadmisibles esta parte de la comunicación, en virtud del artículo 2 del Protocolo Facultativo.

6.7 Por consiguiente, el Comité considera que las alegaciones formuladas por los autores en relación con el artículo 25 b), leído por separado y conjuntamente con el artículo 2, párrafo 1, del Pacto, referentes a la vulneración de su derecho a votar en igualdad de condiciones con otros ciudadanos, y en relación con la primera oración del artículo 14, párrafo 1, relativas a la falta de acceso a los tribunales para resolver sus reclamaciones, han sido suficientemente fundamentadas a los efectos de la admisibilidad, por lo que procede a examinarlas en cuanto al fondo.

#### *Examen de la cuestión en cuanto al fondo*

7.1 El Comité ha examinado la comunicación teniendo en cuenta toda la información que le han facilitado las partes, en cumplimiento de lo exigido en el artículo 5, párrafo 1, del Protocolo Facultativo.

<sup>20</sup> *Riedl-Riedenstein y otros c. Alemania* (CCPR/C/82/D/1188/2003), párr. 7.3; *Schedko c. Belarús* (CCPR/C/77/D/886/1999), párr. 9.3; *Riedl-Riedenstein y otros c. Alemania* (CCPR/C/80/D/1138/2002), párr. 8.6.

7.2 El Comité observa las alegaciones formuladas por los autores al amparo del artículo 25 b), leído por separado y conjuntamente con el artículo 2, párrafo 1, del Pacto, en el sentido de que el Estado parte ha vulnerado su derecho a votar en su calidad de ciudadanos residentes en el extranjero y los ha discriminado en razón de su lugar de residencia. Cuestionan la manera en que el Estado parte ha establecido el número de colegios electorales en el extranjero y la disposición legal que limitó a 3.000 el número de papeletas que podían distribuirse a cada uno de esos colegios. El Comité observa asimismo que, según el Estado parte, el número de colegios electorales en el extranjero y de papeletas se determinó sobre la base de la preinscripción de los ciudadanos en el censo y del número de residentes en el extranjero que habían participado en las anteriores elecciones parlamentarias, el Estado parte no podía prever que en la segunda vuelta de las elecciones de 2016 el número de votantes residentes en el extranjero se duplicaría con creces y había actuado con diligencia, dadas las circunstancias del caso, a fin de permitir a sus ciudadanos residentes fuera del país ejercer su derecho de voto desde el extranjero.

7.3 El Comité recuerda su observación general núm. 25 (1996), en la que se afirma que el derecho de voto no es un derecho absoluto y puede ser objeto de restricciones siempre y cuando no sean discriminatorias o poco razonables<sup>21</sup>. El Comité señala en el presente caso que en el derecho interno del Estado parte se reconoce el derecho de voto a sus ciudadanos residentes en el extranjero. Observa, sin embargo, que, a pesar de este reconocimiento, los autores no pudieron votar desde fuera del país, puesto que en los colegios electorales de sus ciudades se habían agotado las papeletas que les habían adjudicado, cuyo número máximo venía determinado en el Código Electoral.

7.4 El Comité debe valorar si las restricciones que enfrentaron los autores como votantes en el extranjero en las elecciones presidenciales de 2016 fueron poco razonables. Observa el argumento del Estado parte de que no existe consenso en derecho internacional acerca de si el alcance de los derechos de voto de las personas ausentes de forma temporal o permanente del Estado del que son nacionales llegan hasta imponer a dicho Estado la obligación de tomar disposiciones para asegurar su ejercicio en el extranjero. El Estado parte alega también que de un análisis de la legislación de los miembros del Consejo de Europa en materia de voto desde el extranjero se desprende que, en la mayoría de los Estados en que dicho voto está autorizado, los ciudadanos que desean acogerse a tal posibilidad tienen que registrarse para figurar en el censo electoral antes de una determinada fecha.

7.5 El Comité observa, sin embargo, que el Estado parte pertenece a la categoría de Estados que han optado por proteger el derecho de voto de sus ciudadanos en el extranjero. En términos prácticos, a fin de determinar el número y la ubicación de los colegios electorales necesarios para que sus ciudadanos puedan ejercer su derecho a votar en el extranjero, el Estado parte debe calcular cuántos de ellos pueden desear ejercer ese derecho. Dicho cálculo se basa, en concreto, en el número de ciudadanos que están interesados en ejercer su derecho de voto, ya sea porque hayan manifestado su interés en el pasado, reflejado en las estadísticas de las elecciones anteriores, o porque hayan manifestado un interés específico por unas determinadas elecciones futuras al preinscribirse en el censo. El Comité no cree que ese método, utilizado para predecir el número de posibles votantes, sea poco razonable.

7.6 El Comité, en concreto, observa que se distribuyeron 288.850 papeletas a los colegios electorales en el extranjero, mientras que los votantes residentes fuera del país que participaron en la segunda vuelta fueron unos 139.000. Observa asimismo que 73.311 votantes participaron en las elecciones parlamentarias celebradas dos años antes, en 2014, que 67.205 votantes participaron en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2016 sin que se produjera ningún incidente, y que solo 3.570 votantes se habían preinscrito para las elecciones de 2016. Teniendo en cuenta todo lo que antecede, el Comité no considera que el número total de papeletas que el Estado había calculado para los ciudadanos que desearan votar desde el extranjero en las elecciones presidenciales de 2016 fuera poco razonable. Observa que, a pesar de este cálculo general, los autores no pudieron votar porque sus colegios electorales se quedaron sin papeletas. No obstante, el Comité constata que los autores no han podido demostrar que, en la zona correspondiente a esos colegios electorales, el Estado parte debería haber previsto la posibilidad de que hubiera más de 3.000 votantes, ya sea a partir de la

<sup>21</sup> Véase también *Yevdokimov y Rezanov c. la Federación de Rusia*, párr. 7.4.

preinscripción de éstos o de las tasas de participación en comicios anteriores. Los autores tampoco han demostrado que el hecho de que los dirigieran hacia otros colegios electorales cercanos, situados en un radio de 30 a 45 km y donde seguía habiendo papeletas, hubiera supuesto un problema excesivo para ellos. Asimismo, el Comité toma nota de las reformas legislativas realizadas en 2017 en el Estado parte con respecto a la preinscripción y a los criterios para el establecimiento de colegios electorales en el extranjero, que han permitido incrementar de 3.000 a 5.000 el número de papeletas que cabe distribuir a cada colegio electoral.

7.7 Teniendo en cuenta todo lo anterior y, considerando que las elecciones de 2016 fueron las primeras elecciones presidenciales directas celebradas desde 1996, que el cálculo global de votos en el extranjero resultaba ampliamente suficiente a la vista de la participación en las elecciones anteriores y las preinscripciones y que los casos de agotamiento de las papeletas parecen haber ocurrido en una minoría de colegios electorales, en los que se ofreció a los votantes la posibilidad de acudir a votar a colegios cercanos, el Comité estima que la situación descrita por los autores no pone de manifiesto una vulneración de su derecho de voto reconocido en el artículo 25 b) del Pacto.

7.8 En cuanto a la alegación de los autores de que la imposibilidad de votar en las elecciones presidenciales de 2016 constituyó una discriminación basada en su lugar de residencia, el Comité señala que el Código Electoral prevé que los colegios electorales reciban entre 30 y 3.000 votantes. Ese artículo hace referencia a los colegios electorales en general, sin distinguir entre los ubicados dentro o fuera del país. En las circunstancias del caso, 95 de los 100 colegios electorales establecidos en el extranjero recibieron la cantidad máxima de 3.000 papeletas estipulada en el artículo 49, párrafo 3, del Código Electoral. El Comité considera, por tanto, que ese límite de 3.000 papeletas por colegio electoral se aplica sin distinciones, independientemente de que el colegio electoral esté ubicado dentro o fuera del país. El Comité observa, por consiguiente, que la limitación del número de papeletas disponibles en las ciudades de los autores se debió más bien a un problema en la estimación local del número de votantes, más que a una distinción legal basada en el lugar de residencia. Habiendo concluido que, a la luz de la información estadística y censal disponible en el Estado parte, el cálculo general de papeletas y de centros electorales para las elecciones de 2016 no fue poco razonable, aunque se hubiera quedado corto en casos muy concretos, y a falta de otra información suplementaria de los autores, el Comité determina que los hechos que tiene ante sí no ponen de manifiesto un trato discriminatorio a los autores en razón de su residencia en el extranjero con arreglo a lo dispuesto en el artículo 25 b), leído por separado y conjuntamente con el artículo 2, párrafo 1, del Pacto.

7.9 A la luz de lo anterior, el Comité no puede dictaminar que la información que tiene ante sí demuestre que se han vulnerado los derechos que asisten a los autores con arreglo al artículo 25 b), leído por separado y conjuntamente con el artículo 2, párrafo 1, del Pacto.

7.10 El Comité observa, por otra parte, las alegaciones formuladas por los autores, en relación con el artículo 14, párrafo 1, del Pacto, en el sentido de que ni los órganos electorales ni los tribunales examinaron las reclamaciones que presentaron el día de las elecciones por vulneración de su derecho de voto. A este respecto, el Comité toma nota de la decisión de 13 de diciembre de 2016 del Tribunal Constitucional, en la que este aclaró que correspondía a los órganos electorales y a los tribunales ordinarios examinar las reclamaciones presentadas el día de las votaciones, y que estos no debían haber declinado su competencia. Con todo, aunque el Tribunal Constitucional señaló algunas incoherencias en el proceso de examen de las reclamaciones presentadas por los autores, el Comité observa que los tribunales nacionales se pronunciaron no obstante sobre esas reclamaciones antes de que el Tribunal Constitucional confirmara los resultados de las elecciones presidenciales y validara el mandato del Presidente de la República de Moldova el 13 de diciembre de 2016. Aunque el Comité observa que el marco legislativo en sí no establece claramente quiénes son las autoridades competentes para conocer de las reclamaciones relacionadas con el ejercicio del derecho de voto el día de las elecciones, también constata que los autores sí tenían la posibilidad de acudir a los tribunales del Estado parte y ser oídos por estos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14, párrafo 1, del Pacto. Por consiguiente, el Comité no puede concluir que el Estado parte ha incumplido su deber de velar por que los autores tuvieran acceso a los tribunales según lo establecido en el artículo 14, párrafo 1, del Pacto.

8. El Comité, actuando en virtud del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, dictamina que los hechos que tiene ante sí no ponen de manifiesto una violación por el Estado parte del artículo 14, párrafo 1, ni del artículo 25 b), leído por separado y conjuntamente con el artículo 2, párrafo 1 del Pacto.

## Anexo

### Voto particular (disidente) de Furuya Shuichi, miembro del Comité

1. No puedo suscribir las conclusiones del dictamen de que la alegación de los autores de que no pudieron votar porque se agotaron las papeletas no constituye una vulneración de su derecho de voto reconocido en el artículo 25 b) del Pacto.
2. De conformidad con el artículo 25 b), los Estados deben adoptar medidas eficaces para asegurar que todas las personas que tengan derecho a votar puedan ejercerlo<sup>1</sup>. Esto significa que los Estados partes están obligados no solo a abstenerse de obstaculizar el ejercicio del derecho de voto, sino también a adoptar medidas positivas para garantizar la libre expresión de la voluntad de los electores. El artículo 25 no impone a los Estados partes la obligación de garantizar a los ciudadanos residentes fuera del territorio el ejercicio de su derecho de voto en el país en el que residan. No obstante, un Estado parte está obligado a garantizar ese derecho de conformidad con el artículo 25 en la medida en que su derecho interno reconozca el derecho de voto a sus ciudadanos residentes en el extranjero. Si bien el derecho de voto no implica que este deba ejercerse en las mismas condiciones dentro y fuera del país dadas las diferentes situaciones de los ciudadanos que residen dentro y fuera de él, un Estado parte debe cumplir la obligación dimanante del artículo 25 en la medida en que la situación lo permita.
3. En el presente caso, el Estado parte ha reconocido el derecho de voto de los ciudadanos moldavos residentes en el extranjero y ha establecido procedimientos detallados en el Código Electoral para el voto de los expatriados. Por consiguiente, la interrogante en cuestión es si el Estado parte adoptó las medidas adecuadas para garantizar el ejercicio del derecho de voto por los ciudadanos del Estado parte residentes en el extranjero, de conformidad con el artículo 25.
4. En cumplimiento de la legislación del Estado parte, el número y la distribución geográfica de los colegios electorales en el extranjero se decidieron teniendo en cuenta dos criterios: la preinscripción en línea de los ciudadanos que estuvieran fuera del país y la participación de los votantes residentes en el extranjero en anteriores elecciones parlamentarias. Sin embargo, el Estado parte alega que, si bien actuó con diligencia en las circunstancias del caso, las autoridades no podían haber previsto la diferencia entre el número de votantes de la primera y la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2016, dado que habían basado su decisión en el índice de participación de los votantes residentes en el extranjero en las elecciones anteriores.
5. No obstante, en mi opinión, no está claro que el Estado parte haya actuado con la diligencia debida en las circunstancias dadas. Cabe señalar cuatro hechos. En primer lugar, la preinscripción es poco fiable. En el presente caso, la preinscripción en línea de los votantes no era indispensable para el ejercicio del derecho de voto, sino que se utilizó como criterio para el establecimiento de los colegios electorales en el extranjero. Según los datos estadísticos presentados por el Estado parte, se habían preinscrito 3.570 personas, pero en la primera vuelta participaron 67.205 votantes en el extranjero (párrs. 4.7 a 4.8). Esto significa que el número real de votantes de la primera vuelta fue 19 veces mayor que el número de personas preinscritas, lo cual demuestra con claridad que la preinscripción no funcionó como criterio para calcular el número de personas que votaría en la segunda vuelta. El Estado parte debería haber prestado mayor atención a este hecho antes de la segunda vuelta. En segundo lugar, en la primera vuelta, las papeletas se agotaron antes del cierre en un colegio electoral: el núm. 1/336 en Stratford (Londres) (párr. 2.5, nota 3). En ese momento, el Estado parte sabía, o debería haber sabido, que existía la posibilidad de que se agotasen las papeletas antes del cierre de otros colegios electorales en la segunda vuelta. En tercer lugar, la candidata a la presidencia Maia Sandu señaló oficialmente este problema al Ministerio de Relaciones

---

<sup>1</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 11.

Exteriores e Integración Europea y a la Comisión Electoral Central. Además, los medios de comunicación y los medios sociales informaron de una movilización sin precedentes de los moldavos residentes en el extranjero para la segunda vuelta (párr. 2.5). Aun así, el Estado parte no tomó ninguna medida, salvo la de aumentar el número de papeletas destinadas a los colegios electorales en el extranjero de 270.350 a 288.850, lo que supone un aumento de apenas un 6,8 %. En cuarto lugar, pese a que la legislación dispone que se asigne un máximo de 3.000 papeletas a cada colegio electoral, la Comisión Electoral Central asignó más de 3.000 papeletas a ocho colegios electorales para la segunda vuelta (párr. 2.6, nota 5). Esto indica que el Estado parte pudo haber aumentado el número de papeletas asignadas a los colegios electorales y haber superado el máximo fijado si hubiese tomado más en serio la posibilidad de que aumentara el número de votantes en la segunda vuelta.

6. A la luz de estos hechos, no puedo considerar que el Estado parte haya actuado con la diligencia debida, ni que haya adoptado todas las medidas posibles para que los ciudadanos moldavos residentes en el extranjero, incluidos los autores, pudiesen ejercer su derecho de voto en la segunda vuelta. Así pues, debo concluir que los hechos que el Comité tiene ante sí ponen de manifiesto una vulneración del artículo 25 del Pacto.

---