



**Pacto Internacional
de Derechos Civiles
y Políticos**

Distr.
RESERVADA*

CCPR/C/85/D/1238/2004
21 de noviembre de 2005

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS
85º período de sesiones
17 de octubre a 3 de noviembre de 2005

DICTAMEN

Comunicación N° 1238/2004

<i>Presentada por:</i>	G. J. Jongenburger-Veerman (representada por un abogado, el Sr. F. A. J. Kalberg)
<i>Presunta víctima:</i>	La autora
<i>Estado Parte:</i>	Países Bajos
<i>Fecha de la comunicación:</i>	7 de agosto de 2003 (comunicación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión del Relator Especial con arreglo al artículo 97 del reglamento, transmitida al Estado Parte el 26 de enero de 2004 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de adopción del dictamen:</i>	1º de noviembre de 2005

* Se divulga por decisión del Comité de Derechos Humanos.

Asunto: Derechos de la pensión especial de viudedad.

Cuestiones de procedimiento: Agotamiento de los recursos internos.

Cuestiones de fondo: Discriminación de conformidad con el artículo 26 del Pacto.

Artículos del Pacto: Párrafo 1 del artículo 14 y artículo 26.

Artículos del Protocolo Facultativo: Apartado b) del párrafo 2 del artículo 5.

El 1º de noviembre de 2005, el Comité de Derechos Humanos aprobó su dictamen emitido a tenor del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo respecto de la comunicación N° 1238/2004. El texto del dictamen figura en el anexo del presente documento.

[Anexo]

Anexo

**DICTAMEN DEL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS EMITIDO A TENOR
DEL PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO 5 DEL PROTOCOLO FACULTATIVO
DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS
-85º PERÍODO DE SESIONES-**

respecto de la

Comunicación N° 1238/2004*

Presentada por: G. J. Jongenburger-Veerman (representada por un abogado,
el Sr. F. A. J. Kalberg)

Presunta víctima: La autora

Estado Parte: Países Bajos

Fecha de la comunicación: 7 de agosto de 2003 (comunicación inicial)

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

Reunido el 1º de noviembre de 2005,

Habiendo concluido el examen de la comunicación N° 1238/2004, presentada al Comité de Derechos Humanos en nombre de G. J. Jongenburger-Veerman con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Habiendo tenido en cuenta toda la información que le han presentado por escrito la autora de la comunicación y el Estado Parte,

Aprueba el siguiente:

Dictamen emitido a tenor del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo

1. La autora de la comunicación, de fechas 7 de agosto y 17 de octubre de 2003, es la Sra. G. J. Jongenburger-Veerman, de nacionalidad neerlandesa, nacida el 18 de julio de 1911. Alega ser víctima de una violación por parte de los Países Bajos del artículo 26 del Pacto

* Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité:
Sr. Nisuke Ando, Sr. Prafullachandra Bhagwati, Sr. Alfredo Castillero Hoyos,
Sra. Christine Chanet, Sr. Maurice Glèlè Ahanhanzo, Sr. Walter Kälin,
Sr. Ahmed Tawfik Khalil, Sr. Michael O'Flaherty, Sra. Elisabeth Palm, Sr. Rafael Rivas Posada,
Sir Nigel Rodley, Sr. Ivan Shearer, Sr. Hipólito Solari Yrigoyen, Sra. Ruth Wedgwood
y Sr. Roman Wieruszewski.

Internacional de Derechos Civiles y Políticos (el Pacto). Está representada por un abogado. El Protocolo Facultativo entró en vigor para los Países Bajos el 11 de marzo de 1979.

Recordatorio de los hechos

2.1. En enero de 1976, un tribunal disolvió el matrimonio de la autora al cabo de 40 años a petición de su marido, del que se había separado en 1952. Su marido era un antiguo empleado del Cuerpo de Asistencia de la Nueva Guinea Neerlandesa (*Bijstandskorps van burgerlijke rijksambtenaren*), que quedó disuelto el 5 de julio de 1967. En virtud de la Ley del Cuerpo de Asistencia (*Wet op het Bijstandskorps*), de 25 de mayo de 1962, todos los empleados del Cuerpo tenían la condición de funcionarios públicos neerlandeses. El ex marido de la autora falleció el 25 de marzo de 1991.

2.2. Las pensiones que corresponden a los familiares supervivientes de los antiguos empleados del Cuerpo de Asistencia de la Nueva Guinea Neerlandesa no se rigen por la Ley de pensiones de los funcionarios públicos (*Algemene Burgerlijke Pensioenwet*), sino por una legislación especial, a saber, el Reglamento del Plan de Pensiones de la Nueva Guinea Neerlandesa (*Pensioensreglement Nederlands Nieuw-Guinea*) (PRNG), de 29 de diciembre de 1958. Este Reglamento no prevé pensiones para las viudas divorciadas de antiguos funcionarios públicos. No obstante, en virtud de una cláusula de gravosidad que figura en el artículo 31 del PRNG, puede concederse una pensión en casos especiales que no están previstos en el Reglamento.

2.3. El 1º de enero de 1966, a la luz de una modificación de la legislación sobre el divorcio, se introdujo una nueva sección G 4 en la Ley de pensiones de los funcionarios públicos, que preveía una pensión especial para las viudas divorciadas de funcionarios públicos. El 6 de febrero de 1973 se adoptó el párrafo a) del artículo 8 de la Ley de la Caja de Pensiones y Ahorros (*Pensioen en Spaarfondsenwet*), y se estableció que todos los reglamentos relativos a las pensiones debían prever la posibilidad de conceder una pensión especial a las viudas divorciadas. El PRNG no se modificó en consecuencia.

2.4. Tras el fallecimiento de su ex marido, la autora solicitó al Ministro del Interior una pensión especial de viudedad con efecto a partir del 26 de marzo de 1991. El 12 de julio de 1991, el Ministro del Interior rechazó la solicitud de la autora, y se basó en su facultad discrecional, prevista en la cláusula de gravosidad del artículo 31 del PRNG. El 16 de octubre de 1991 su objeción a esa decisión fue rechazada. El 18 de mayo de 1993 se desestimó el recurso presentado por la autora ante la División Judicial del Consejo de Estado (*Afdeling Rechtspraak van de Raad van State*).

2.5. El 1º de marzo de 1999, la autora volvió a solicitar a la Administración de la Caja de Pensiones Indonesia (*Stichting Administratie Indonesische Pensioenen*) (SAIP), que se encargaba de administrar las pensiones de Nueva Guinea desde 1995, que le concediese una pensión especial de viudedad con efecto a partir del 26 de marzo de 1991, sobre la base de una aplicación análoga de la sección G 4 de la Ley de pensiones de los funcionarios públicos, y del párrafo a) del artículo 8 de la Ley de la Caja de Pensiones y Ahorros. El 29 de noviembre de 1999 la SAIP, siguiendo instrucciones del Ministro del Interior, quien consideró que la inexistencia de un derecho a una pensión especial de viudedad ya no se ajustaba a la sociedad actual, le concedió una pensión especial de viudedad con efecto a partir del 1º de enero de 1999, de conformidad con el artículo 31 del PRNG. La autora impugnó esta decisión, en la medida en

que se le denegaba la pensión durante el período comprendido entre el 26 de marzo de 1991 y el 31 de diciembre de 1998. El 2 de marzo de 2000, la SAIP rechazó su objeción.

2.6. El 14 de agosto de 2000 se desestimó el recurso de la autora presentado a la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal de Distrito de La Haya (*Arrondissementsechtbank's-Gravenhage, afdeling bestuursrecht*), en el que también alegaba la violación del artículo 1 de la Constitución neerlandesa (principio de igualdad) y el artículo 26 del Pacto. El 9 de agosto de 2001, el Tribunal Central de Apelaciones (*Centrale Raad van Beroep*) de Utrecht desestimó un nuevo recurso de apelación, y sostuvo que la solicitud presentada por la autora en 1999 era sustancialmente igual a la de 1991 y que, como la decisión en ese caso había pasado a ser definitiva y concluyente, debía respetarse, a menos que fuese manifiestamente arbitraria o que se hubiesen producido nuevos acontecimientos que hiciesen razonable su anulación. El Tribunal no encontró tales circunstancias y consideró que la diferencia en el trato era el producto de la decisión política del legislador, basada en criterios razonables y objetivos, de distinguir entre los territorios del Estado en ultramar y en Europa. De manera análoga, el Tribunal consideró que la decisión de conceder una pensión especial de viudedad a la autora con efecto a partir del 1º de enero de 1999 correspondía únicamente a la facultad discrecional del Ministro en virtud del artículo 31 del PRNG.

La denuncia

3.1. La autora alega una violación de los derechos que le corresponden en virtud del artículo 26 del Pacto y argumenta que su solicitud de una pensión especial de viudedad debería haberse examinado sobre la misma base jurídica que las pensiones especiales de viudedad de los supérstites de todos los demás funcionarios públicos de los Países Bajos. En este contexto, se refiere a las declaraciones del Secretario de Estado de Interior durante la lectura pública de la Ley del Cuerpo de Asistencia en el Parlamento el 9 de mayo de 1962, a los efectos de que se trataría a los funcionarios del Cuerpo de Asistencia igual que a sus homólogos neerlandeses. Argumenta que, tras la adopción de la sección G 4 de la Ley de pensiones de los funcionarios públicos en 1966, el PRNG debería haberse modificado en consecuencia, ya que indicaba la aceptación del derecho de un supérstite divorciado a una pensión de viudedad (parcial).

3.2. Con respecto a la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos, según la cual no corresponde al Comité revisar los hechos y pruebas presentados ante los tribunales del Estado Parte, la autora argumenta que ello no debería ser un obstáculo en su caso, ya que la División Judicial del Consejo de Estado que decidió sobre su recurso de apelación en 1993 no es un tribunal independiente e imparcial, puesto que aconsejó al Ministro del Interior que adoptase la legislación pertinente que distingue entre viudas de antiguos empleados del Cuerpo de Asistencia, por una parte, y de otros funcionarios públicos, por otra¹. La autora llega a la conclusión de que la falta de imparcialidad objetiva del Consejo Judicial por consiguiente viola el párrafo 1 del artículo 14 del Pacto. Asimismo, la autora sostiene que el Consejo Judicial no tenía competencia para examinar su recurso de apelación contra la decisión del Ministro de 16 de octubre de 1991, ya que el tribunal competente para conocer de esos recursos en relación con los funcionarios públicos, incluidos los antiguos empleados del Cuerpo de Asistencia, habría sido el

¹ En este contexto, la autora cita la sentencia *Procola c. Luxemburgo*, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, serie A, vol. 326.

Consejo de Apelación (*Raad van Beroep*). En lugar de remitirla a los tribunales competentes, la opinión sobre los recursos aplicables incluida en la decisión del Ministro indicó erróneamente que el tribunal de apelación competente era el Consejo Judicial. Por tanto, la decisión del Consejo Judicial debería considerarse nula y sin efecto.

3.3. La autora alega que ha agotado los recursos internos, ya que no cabe ningún recurso contra la sentencia del Tribunal Central de Apelaciones, y que el mismo asunto no ha sido sometido ya a otro procedimiento de examen o arreglo internacionales.

Observaciones del Estado Parte

4.1. En su exposición del 23 de marzo de 2004, el Estado Parte argumenta que la denuncia presentada en virtud del artículo 14 del Pacto no es admisible, debido a que la autora no ha planteado esta cuestión en los procedimientos internos y, por tanto, no ha agotado los recursos internos a este respecto.

4.2. En su exposición del 24 de julio de 2004, el Estado Parte explica que la autora podía haber impugnado la falta de imparcialidad del Consejo de Estado en el recurso de apelación o en sus alegaciones, pero que en cambio había planteado la cuestión 11 años después de que se hubiera examinado su caso. El Estado Parte añade que la autora no ha fundamentado su denuncia de falta de independencia e imparcialidad. El Estado Parte explica que las labores consultiva y judicial corren a cargo de diferentes departamentos del Consejo, que todos los miembros del Consejo tienen cargos vitalicios y que su independencia está garantizada del mismo modo que la de los miembros de otros órganos judiciales². Del mismo modo, el argumento de la autora de que el Consejo de Estado no era competente para conocer de sus alegaciones podía haberse planteado en ese momento. El Estado Parte llega a la conclusión de que esta parte de la comunicación debería declararse inadmisibles o bien sin fundamento.

4.3. En lo que respecta a la afirmación de la autora de que debería haber sido tratada en pie de igualdad con las viudas de los antiguos funcionarios de los Países Bajos, el Estado Parte explica que, después de que se reformase la Ley de divorcio neerlandesa en 1971, el legislador no quiso deliberadamente introducir ninguna disposición en el PRNG de 1971 para el grupo específico de viudas al que pertenece. En una carta del Ministro dirigida al Parlamento, de 19 de agosto de 1971 se explica esta posición. El Estado Parte afirma que, después de transferir la responsabilidad administrativa sobre los antiguos territorios de ultramar de Nueva Guinea y las Indias Orientales Neerlandesas, los Países Bajos se comprometieron a conceder y pagar pensiones a las viudas de los antiguos funcionarios públicos en estos territorios. En virtud del acuerdo por el que se regulaba la transferencia, los Países Bajos garantizaban el derecho a pensión que existía en el momento de la transferencia. En ese momento tenía derecho a una pensión de viudedad la mujer con la que el fallecido había contraído matrimonio antes de los 65 años y con la que seguía casado en el momento de su fallecimiento. Por tanto, el Estado Parte argumenta que sus obligaciones respecto de las pensiones de viudedad con arreglo a estos

² El Estado Parte cita una sentencia reciente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (*Kleyn y otros c. los Países Bajos*, de 6 de mayo de 2003), en la que se declaró que una denuncia sobre la supuesta falta de imparcialidad de la División de lo Contencioso Administrativo del Consejo era manifiestamente infundada.

planes se limitan a los derechos adquiridos en el pasado. Una modificación de los reglamentos que se ajustase a la Ley de divorcio modificada habría supuesto una desviación de la política seguida hasta entonces, y además habría infringido los derechos de la última esposa/viuda, que ya no habría tenido derecho a la totalidad de la pensión. Según el Estado Parte, el problema de compartir las pensiones entre las viudas anteriores no había surgido cuando se introdujo la Ley de divorcio en los planes de pensiones neerlandeses. Así, el Estado Parte argumenta que, en este sentido, las viudas/esposas de los antiguos funcionarios públicos de los territorios de ultramar no estaban en la misma posición que las viudas/esposas de los funcionarios incluidos en un plan de pensiones neerlandés. El Estado Parte añade que se reconoció que el tribunal que establece las disposiciones financieras en un caso de divorcio podía tener en cuenta esta situación.

4.4. Al examinar el caso de la autora, la División Judicial del Consejo de Estado aceptó los argumentos del Ministro de que la diferencia de trato no infringió el derecho de igualdad, habida cuenta de que los casos en cuestión no eran iguales, puesto que se referían a diferentes categorías de funcionarios. Además, se consideró pertinente el hecho de que, cuando se disolvió el matrimonio de la autora, se tuvo en cuenta la pérdida del derecho a una pensión de viudedad con arreglo al PRNG en el sentido de que su marido había tomado disposiciones en favor de ella que el tribunal había considerado razonables.

4.5. El Estado Parte explica que la decisión del Ministro en 1999 de conceder a la autora una pensión especial de viudedad no se adoptó porque los argumentos anteriormente expuestos ya no fuesen válidos, sino porque la actitud imperante respecto del derecho a pensión de las mujeres casadas había cambiado en tal medida que era incompatible con la inexistencia de un derecho a una pensión especial de viudedad. La concesión de la pensión no se basaba en el principio de la igualdad de trato, sino en la cláusula de gravosidad prevista en el PRNG.

4.6. Por tanto, el Estado Parte llega a la conclusión de que no ha habido infracción del principio de igualdad que figura en el artículo 26 del Pacto.

Comentarios de la autora

5.1. En una carta de 14 de septiembre de 2004, la autora presenta sus comentarios sobre las observaciones del Estado Parte y mantiene que se ha violado el artículo 14 del Pacto porque la División Judicial del Consejo de Estado no tenía competencia para decidir sobre su recurso en 1993. Asimismo, sostiene que careció de imparcialidad objetiva.

5.2. En cuanto a los argumentos del Estado Parte de que la diferencia de trato no constituye una violación de los derechos de igualdad, la autora está en desacuerdo con la referencia que hace el Estado Parte a la situación de los antiguos funcionarios públicos de las Indias Orientales Neerlandesas. Explica que existe una diferencia entre la condición jurídica de los antiguos funcionarios de las Indias Orientales y los miembros del Cuerpo de Asistencia de Nueva Guinea. La condición de los primeros se rige por un acuerdo con Indonesia, mientras que la de los segundos quedó establecida en la Ley del Cuerpo de Asistencia de 25 de mayo de 1962, y se rige por la legislación neerlandesa. Por tanto, argumenta que el PRNG es un plan de pensiones neerlandés y no, como sugiere el Estado Parte, un plan de pensiones de ultramar.

5.3. La autora recuerda que el PRNG se redactó entre 1957 y 1958, cuando aún no se había introducido el concepto de pensión especial de viudedad en la legislación neerlandesa. Afirma que el PRNG refleja la legislación neerlandesa, y en especial la Ley de pensiones de los funcionarios públicos, tal como era en ese momento. Según la autora, nada impedía por tanto modificarlo en consecuencia cuando se introdujo la pensión especial de viudedad en la Ley de pensiones de los funcionarios públicos en 1966, o al menos en 1973, cuando la pensión especial de viudedad pasó a ser obligatoria para todos los planes de pensiones. A este respecto, afirma que se había introducido otra serie de modificaciones en el PRNG para adaptarlo a los cambios que se habían producido en la legislación neerlandesa, por ejemplo para ampliar el concepto de huérfanos con derecho a pensión.

5.4. La autora recuerda que estuvo casada durante el período en el que su marido trabajó en Nueva Guinea, y que se pagaron todas las primas para la pensión de viudedad, a la que nadie más que ella podía tener derecho. La adaptación del PRNG no habría tenido consecuencias internacionales, al contrario que la adaptación de las pensiones de los antiguos funcionarios de las Indias Orientales Neerlandesas. Así pues, sostiene que el hecho de que no se le concediera una pensión especial de viudedad basada en el principio de igualdad con todas las demás viudas divorciadas en virtud de la legislación neerlandesa constituye una violación del artículo 26 del Pacto.

Deliberaciones del Comité

Examen de la admisibilidad

6.1. De conformidad con el artículo 93 de su reglamento, antes de examinar la reclamación que figura en una comunicación, el Comité de Derechos Humanos debe decidir si dicha reclamación es admisible en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

6.2. El Comité ha comprobado que el mismo asunto no ha sido sometido ya a otro procedimiento de examen o arreglo internacional a los efectos del apartado a) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo.

6.3. El Comité ha tomado conocimiento de la objeción del Estado Parte a la admisibilidad de la reclamación de la autora en virtud del artículo 14 del Pacto, por no haberse agotado los recursos internos a este respecto. El Comité señala asimismo que la autora no ha planteado en sus comentarios ningún argumento que demuestre que esos recursos internos no estuvieran disponibles o no fueran efectivos. La información que el Comité tiene ante sí muestra que la autora no ha planteado la cuestión de la falta de imparcialidad o de competencia del Consejo de Estado en el momento en que se examinó su recurso. El Comité considera por tanto que esta parte de la comunicación es inadmisibile con arreglo al apartado b) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo.

6.4. Al no haber ningún otro obstáculo a la admisibilidad de la comunicación, el Comité declara que la comunicación es admisible en lo que respecta a la reclamación relativa al artículo 26 del Pacto.

Examen de la cuestión en cuanto al fondo

7.1. El Comité ha examinado la presente comunicación a la luz de toda la información que le han facilitado las partes, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo Facultativo.

7.2. La autora ha alegado que el hecho de que no se le concediese una pensión especial de viudedad durante los años 1991 a 1998 constituye una violación del artículo 26 del Pacto por el Estado Parte. El Estado Parte ha argumentado que la distinción que se hace en las disposiciones jurídicas pertinentes se refiere a diferentes categorías de funcionarios. Asimismo, ha argumentado que el hecho de que la autora perdería su derecho a una pensión de viudedad se tuvo en cuenta en el momento de su divorcio, y que se adoptaron medidas para compensar esa pérdida, que en su momento el Tribunal consideró razonables, y que la autora no ha impugnado esta parte de las observaciones del Estado Parte. El Comité recuerda su jurisprudencia de que no toda diferenciación basada en los motivos enumerados en el artículo 26 del Pacto constituye discriminación, siempre y cuando se base en motivos razonables y objetivos³. En las circunstancias del presente caso, el Comité considera que la distinción entre las viudas neerlandesas de los antiguos empleados del Cuerpo de Asistencia de la Nueva Guinea Neerlandesa y las viudas de otros ex funcionarios públicos neerlandeses no se basa en ninguno de los motivos pertinentes enumerados en el artículo 26 ni equivale a ninguna otra condición en el sentido de lo dispuesto en ese artículo. Además, los documentos que el Comité tiene ante sí, en particular la referencia que se hace a los motivos presentados al legislador en 1971 para que no se modificara el PRNG (párr. 4.3 *supra*), no revelan que haya faltado razonabilidad ni objetividad. Por lo tanto la no concesión a la autora de una pensión entre 1991 y 1998 no constituye una violación del artículo 26 del Pacto.

8. El Comité de Derechos Humanos, actuando en virtud del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo, considera que los hechos expuestos no ponen de manifiesto una violación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

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

³ Véase, entre otras cosas, la jurisprudencia del Comité en *Broeks c. los Países Bajos* (CCPR/C/29/D/172/1984, párr. 13), *Zwaan - de Vries c. los Países Bajos* (CCPR/C/29/D/182/1984, párr. 13), *H. Vos c. los Países Bajos* (CCPR/C/35/D/218/1986, párr. 11.3), *Pauger c. Austria* (CCPR/C/44/D/415/1990, párr. 7.3), *Müller y Engelhard c. Namibia* (CCPR/C/74/D/919/2000, párr. 6.7) y *Derksen c. los Países Bajos* (CCPR/C/80/D/976/2001, párr. 9.2).