



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general
16 de septiembre de 2021
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. 3163/2018* ** ***

<i>Comunicación presentada por:</i>	Maharajah Madhewoo (representado por los abogados Pete Weatherby, Erickson Mooneapillay y Sanjeev Teeluckdharry)
<i>Presunta víctima:</i>	El autor
<i>Estado parte:</i>	Mauricio
<i>Fecha de la comunicación:</i>	15 de diciembre de 2017 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión adoptada con arreglo al artículo 92 del reglamento del Comité, transmitida al Estado parte el 26 de marzo de 2018 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	24 de marzo de 2021
<i>Asunto:</i>	Recopilación y conservación de datos biométricos en las tarjetas de identidad
<i>Cuestión de procedimiento:</i>	Condición de víctima
<i>Cuestión de fondo:</i>	Intimidad
<i>Artículo del Pacto:</i>	17
<i>Artículo del Protocolo Facultativo:</i>	1

1. El autor de la comunicación es Maharajah Madhewoo, nacional de Mauricio, nacido en 1954. Afirma que el Estado parte ha vulnerado los derechos que lo asisten en virtud del artículo 17 del Pacto. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 23 de marzo de 1976. El autor cuenta con representación letrada.

* Aprobado por el Comité en su 131^{er} período de sesiones (1 a 26 de marzo de 2021).

** Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Tania María Abdo Rocholl, 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, Hernán Quezada Cabrera, Vasilka Sancin, José Manuel Santos Pais, Changrok Soh, Kobauyah Tchamdja Kpatcha, Hélène Tigroudja, Imeru Tamerat Yigezu y Gentian Zyberi.

*** Se adjuntan en los anexos de la presente decisión los votos particulares (disidentes) firmados por los miembros del Comité Furuya Shuichi y Gentian Zyberi.



Los hechos expuestos por el autor

2.1 En Mauricio se introdujo un sistema para la expedición de tarjetas de identidad en virtud de la Ley de la Tarjeta Nacional de Identidad de 1985. De conformidad con dicha Ley, y bajo la autoridad del Ministro competente para las cuestiones del estado civil, el Registrador debía llevar un registro de todos los ciudadanos de Mauricio. Los datos que debían figurar en el Registro eran el sexo, el nombre y otros detalles que se considerasen “razonables o necesarios”. Todo ciudadano debía solicitar su tarjeta de identidad en los seis meses siguientes a la fecha en que cumpliera los 18 años, para lo cual tendría que dejarse fotografiar. Cada tarjeta tenía un número, una fotografía, la firma del titular y la fecha de expedición. En “circunstancias razonables”, cualquier persona podía pedir que se le mostrara una tarjeta de identidad, pero no era obligatorio obedecer. En la Ley también se preveían multas de 10.000 rupias mauricianas y penas de prisión de hasta seis meses por uso indebido intencional de la tarjeta de identidad.

2.2 La Ley de Finanzas (disposiciones diversas) de 2009 amplió la información que debía proporcionarse para obtener la tarjeta de identidad, en particular las huellas dactilares y otros datos biométricos, así como la información que aparecía en la propia tarjeta, como el nombre completo, el apellido de soltera, en su caso, la fecha de nacimiento y “cualquier otra información que se prescriba”. La Ley aumentó las penas por incumplimiento a 100.000 rupias mauricianas y las penas de prisión hasta los cinco años.

2.3 Posteriormente se introdujeron varias enmiendas adicionales, en cumplimiento del mandato encomendado al correspondiente Ministro de elaborar reglamentos sobre los lectores de tarjetas de identidad inteligentes y sobre su utilización por entidades públicas y privadas. La Ley de la Tarjeta Nacional de Identidad (disposiciones diversas) de 2013 enmendó la Ley de la Tarjeta Nacional de Identidad de 1985, estipulando que una persona facultada por la ley para determinar la identidad de otra podía pedir a esta su tarjeta de identidad y que era obligatorio presentarla. Se añadió un artículo nuevo mediante el cual la recopilación y el procesamiento de la información biométrica quedaban sujetos a la Ley de Protección de Datos de 2004. Además, el Reglamento sobre la Tarjeta Nacional de Identidad (datos consignados en el Registro) de 2013 disponía que la información obtenida del solicitante había de consignarse en el Registro.

2.4 El autor impugnó la constitucionalidad de la implantación de la nueva tarjeta de identidad biométrica según lo dispuesto en la Ley de la Tarjeta Nacional de Identidad (disposiciones diversas) de 2013, alegando, entre otras cosas, que incumplía las disposiciones del artículo 9 de la Constitución de Mauricio referidas a la protección de la intimidad. En su sentencia de 29 de mayo de 2015, el Tribunal Supremo consideró que el nuevo sistema constituía una injerencia en los derechos amparados por el artículo 9, párrafo 1, de la Constitución. Sin embargo, el Tribunal Supremo estimó que la Ley que establecía el sistema referido a las huellas dactilares y otros datos biométricos era lo bastante precisa y accesible para que le fuera aplicable el criterio de la “autoridad de cualquier otra ley” previsto en el artículo 9, párrafo 2, de la Constitución. Consideró además que la disposición se había adoptado “en interés (...) del orden público” y que, por lo tanto, constituía una “derogación admisible” del artículo 9, párrafo 1, de la Constitución, basándose para ello en las pruebas aportadas por funcionarios del Estado de que la toma de huellas dactilares impedía que alguien presentara varias solicitudes para obtener una tarjeta de identidad. El Tribunal estimó que el autor no había demostrado que la introducción del requisito por el cual todo solicitante de una tarjeta de identidad debía acceder a la toma y registro de sus huellas dactilares y otros datos biométricos no era una medida razonablemente justificable en una sociedad democrática, dada la apremiante necesidad social de establecer medidas de protección frente a la falsificación de identidad, algo que en Mauricio se consideraba “vital para la correcta aplicación de la ley”. El autor había argumentado ante el Tribunal que, pese a la existencia de un fin legítimo, no había razones suficientes para determinar que las repercusiones negativas del almacenamiento indefinido de esos datos guardaran proporción con los beneficios. Había aducido que otras exenciones previstas en la Ley de Protección de Datos permitían un grado de acceso alarmante, incluso con el mero propósito de obtener asesoramiento jurídico, y que la Ley no preveía la supervisión judicial de dicho acceso. El Tribunal estimó que había motivos de orden público que justificaban el almacenamiento y la conservación de tales datos. No obstante, al examinar si el almacenamiento y la conservación

de los datos se justificaba razonablemente, el Tribunal tuvo en cuenta testimonios periciales que mostraban que los datos biométricos no se conservaban de manera segura y que su protección presentaría notorias dificultades aun cuando se superasen los obstáculos técnicos actuales. Así pues, el Tribunal determinó que el almacenamiento y la conservación indefinidos de datos biométricos constituían una medida desproporcionada con respecto al objetivo perseguido y que no estaba razonablemente justificada en una sociedad democrática.

2.5 En respuesta a ello, las autoridades emitieron el Reglamento sobre la Tarjeta Nacional de Identidad (registro de identidad civil) de 2015 para revocar el Reglamento sobre la Tarjeta Nacional de Identidad (datos consignados en el Registro) de 2013 y eliminar el requisito de incluir información biométrica completa en el Registro. Según el Ministerio de Tecnología, Comunicación e Innovación, todos los datos biométricos fueron destruidos y eliminados del Registro en septiembre de 2015, y los datos dactiloscópicos se conservan ahora únicamente durante el tiempo que se tarda en expedir la tarjeta de identidad, tras lo cual son eliminados.

2.6 El Reglamento sobre la Tarjeta Nacional de Identidad (enmienda) de 2015 introdujo en el Reglamento de 2013 la siguiente declaración que había de añadirse a la solicitud para obtener una tarjeta de identidad: “No me opongo a que se procesen y registren los puntos característicos de mis huellas dactilares con el fin de producir mi tarjeta de identidad. Entiendo que esta información se borrará permanentemente del Registro una vez impresa la tarjeta”. Según el autor, la adición de esta declaración fue inapropiada, ya que no solicitar la tarjeta constituye una infracción penal y, por lo tanto, por mucho que uno se oponga no queda más remedio que presentar la solicitud, so pena de ser objeto de sanciones penales.

2.7 El Comité Judicial del Consejo Privado desestimó el recurso interpuesto por el autor contra la sentencia del Tribunal Supremo el 31 de octubre de 2016. Sin embargo, observó que la destrucción de los datos biométricos tras la expedición de las tarjetas de identidad podía afectar a la capacidad de prevenir la falsificación de identidad mediante la presentación de varias solicitudes utilizando diferentes identidades y documentos. También observó que la exigencia en el futuro, por parte del Ejecutivo, de incluir otros datos biométricos en la tarjeta de identidad podría dar lugar a nuevos cuestionamientos con respecto a su proporcionalidad.

2.8 Se han introducido nuevos cambios en virtud de la Ley de Finanzas (disposiciones diversas) de 2017, que en el momento de presentarse la comunicación no habían entrado en vigor aún. En virtud de esta Ley, la determinación de qué datos deben figurar en la tarjeta de identidad sigue siendo competencia del Ejecutivo.

La denuncia

3.1 El autor afirma que la Ley de la Tarjeta Nacional de Identidad, en su forma enmendada, atenta contra los derechos reconocidos en el artículo 17 del Pacto, pues hace obligatoria la utilización y conservación de datos personales delicados, cuya presentación a los funcionarios del Estado puede exigirse. Sostiene que la Ley no cumple los requisitos de legalidad, proporcionalidad y necesidad¹.

3.2 El autor reconoce que el sistema de tarjetas de identidad está previsto en la legislación nacional, pero afirma que las disposiciones nacionales no se ajustan a los propósitos y objetivos del derecho amparado por el Pacto. Ciertas disposiciones autorizan al Ministro a ampliar los requisitos de la Ley de la Tarjeta Nacional de Identidad sin necesidad de que sea

¹ El autor también señala la ausencia de consenso internacional con respecto a la necesidad de los sistemas nacionales de identificación obligatorios o con respecto a la información personal que deben contener, así como las inquietudes que con gran frecuencia suscitan tales sistemas en el terreno de la intimidad. Sostiene que se debe distinguir entre la conservación de información básica, como nombres, direcciones, fechas de nacimiento y sexo, por una parte, y de información personal y delicada, como huellas dactilares y ADN, por otra. Véase Comisión Europea de Derechos Humanos, *Reyntjens v. Belgium*, demanda núm. 16810/90; y *Friedl c. Austria* (demanda núm. 15225/89). Sostiene que las medidas constituyen una injerencia en el derecho a la intimidad deben estar previstas en la ley y ser necesarias y proporcionadas. Véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *S. and Marper v. United Kingdom* (demandas núms. 30562/04 y 30566/04); y Tribunal Supremo de la India, *Puttaswamy and Another v. Union of India and Others*, sentencia de 24 de agosto de 2017.

objeto de supervisión². El autor sostiene que la delegación en el Ejecutivo de la prescripción de qué datos sensibles han de recabarse y consignarse en el Registro y en la tarjeta de identidad es arbitraria y presenta una vaguedad e incertidumbre excesivas que la hacen incompatible con los fines y objetivos del artículo 17 del Pacto. El Estado parte está planteándose ampliar el alcance del sistema de tarjetas de identidad sin mayor control legislativo, a pesar de la importancia de tener en consideración los riesgos para la intimidad³. Según el autor, la propuesta de ampliar el sistema de tarjetas inteligentes para que abarque el historial médico es motivo de especial preocupación⁴.

3.3 No hay supervisión judicial ni otra supervisión independiente del funcionamiento del sistema de tarjetas de identidad, de la exigencia de información privada adicional ni de la recopilación, destrucción, consignación o acceso a la información que figura en el Registro o en la tarjeta de identidad.

3.4 La recopilación y el registro de información privada están sujetos únicamente a las salvaguardias de la Ley de Protección de Datos. En el presente caso, el Tribunal Supremo llegó a la conclusión de que el nivel de protección previsto en la Ley era insuficiente y que era ilegal que el Estado parte almacenara datos biométricos una vez expedida la tarjeta de identidad. El sistema se modificó, de modo que los datos dactiloscópicos ya no fueran conservados por las autoridades sino por la persona en cuestión, al exigir que los datos se incluyeran en la propia tarjeta de identidad, en lugar de poner fin a la recopilación y conservación de huellas dactilares y datos biométricos o de rectificar las deficiencias legislativas y técnicas señaladas por el Tribunal. Según el autor, esta modificación hace ineficaz el objetivo de la Ley de impedir las solicitudes múltiples mediante el cotejo de los datos biométricos con los incluidos en solicitudes anteriores. Además, la modificación agrava las deficiencias señaladas por el Tribunal, ya que ahora los ciudadanos están obligados a conservar datos sensibles en un formato vulnerable en interés de las autoridades del Estado parte.

3.5 El autor sostiene que el beneficio público que comporta el sistema no guarda proporción con los efectos perjudiciales para el derecho a la intimidad. Sostiene que la única justificación del Estado parte para hacer obligatoria la aportación de datos dactiloscópicos y para que los ciudadanos deban presentar su tarjeta de identidad a un funcionario del Estado es el orden público. El autor acepta que el sistema tiene el objetivo legítimo de prevenir la falsificación de identidad y, posiblemente, de ayudar a la comprobación de la identidad. Sin embargo, para justificar la eficacia del sistema, las autoridades del Estado parte aludieron principalmente a la capacidad de cotejar las solicitudes con la base de datos biométricos, que es precisamente el aspecto que el Tribunal Supremo consideró ilícito. Así pues, la inclusión de datos biométricos en la tarjeta de identidad no impide en modo alguno que se soliciten varias tarjetas de identidad con las mismas huellas dactilares⁵. Es más, la inclusión de huellas dactilares confiere mayor legitimidad a una tarjeta de identidad obtenida de manera fraudulenta. Aunque se aduzca la ventaja de dificultar la utilización de las tarjetas de identidad robadas o perdidas, una simple base de datos de tarjetas de identidad perdidas o robadas lograría un objetivo similar sin la intrusión que suponen la recopilación y el almacenamiento de datos biométricos. Además, obligar a los ciudadanos a llevar una tarjeta

² El autor se remite al artículo 3, párrafo 2 b), de la Ley de la Tarjeta Nacional de Identidad exige que se lleve un registro que incluya “cualquier otra información razonable o necesaria que se prescriba”; el artículo 5, párrafo 2, de la Ley especifica qué información se consignará en la propia tarjeta de identidad; el artículo 5, párrafo 2 h), (ahora f)) permite “cualquier otra información que se prescriba”; y el artículo 10 de la Ley establece que el Ministro puede emitir los reglamentos “que crea convenientes para los propósitos de la presente Ley”.

³ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *S. and Marper v. United Kingdom*, párrs. 71 a 75.

⁴ Véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *L. H. v. Latvia* (demanda núm. 52019/07).

⁵ El autor se remite al siguiente razonamiento del Comité Judicial del Consejo Privado en su sentencia de 31 de octubre de 2016: “El hecho de que las huellas dactilares y los puntos característicos no queden en el Registro tras la expedición de la tarjeta de identidad podría afectar negativamente a la capacidad del Gobierno para prevenir la falsificación de identidad, por ejemplo, si alguien solicitara más de una vez una tarjeta de identidad utilizando nombres y documentación diferentes. La capacidad de una determinada injerencia en un derecho fundamental para lograr un objetivo legítimo es un aspecto que debe considerarse siempre al valorar la justificación de la injerencia”.

de identidad y encomendarles la responsabilidad de la conservación de los datos biométricos presenta las carencias en materia de seguridad identificadas por las autoridades del Estado parte en su justificación del propio sistema, a saber, la pérdida o el robo de un número considerable de tarjetas de identidad. El testimonio pericial prestado ante el Tribunal demostró que era probable que los datos dactiloscópicos pudieran copiarse en tarjetas de identidad falsificadas.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo

4.1 Mediante una nota verbal de 1 de junio de 2018, el Estado parte informó al Comité de que no deseaba impugnar la admisibilidad de la comunicación.

4.2 Mediante una nota verbal de 21 de septiembre de 2018, el Estado parte presentó sus observaciones sobre el fondo de la comunicación. Observa que el autor no puede alegar una violación de sus derechos, ya que no se le han tomado las huellas dactilares.

4.3 El Estado parte observa que el derecho a la protección de los datos personales, incluso en el contexto del tratamiento de las huellas dactilares, no es absoluto y debe considerarse en relación con su función en la sociedad⁶. También observa que el Tribunal Supremo determinó que las disposiciones sobre el tratamiento de las huellas dactilares revelaban una injerencia en los derechos que asistían al autor en virtud del artículo 9, párrafo 1, de la Constitución. Sin embargo, el Tribunal consideró que esas disposiciones eran permisibles en virtud del artículo 9, párrafo 2, de la Constitución si se adoptaban en interés del orden público. También consideró que el autor no había demostrado que la injerencia no era razonablemente justificable en una sociedad democrática. El Tribunal consideró que la toma de huellas dactilares era necesaria y proporcional al objetivo de establecer un sistema seguro de protección de la identidad y de protección frente a la falsificación de identidad⁷. El Comité Judicial del Consejo Privado refrendó el razonamiento del Tribunal, tras advertir de su renuencia a inmiscuirse en la valoración de la justificación de una injerencia en un derecho fundamental efectuada por un tribunal local que está más familiarizado que él con las circunstancias de su sociedad.

4.4 El Estado parte sostiene que la toma y la conservación de huellas dactilares se justifica para satisfacer la apremiante necesidad social de protección frente a la falsificación de identidad, pues ayuda a las autoridades a comprobar la identidad de los ciudadanos, eliminar las prácticas fraudulentas y mantener el orden público. El Estado parte sostiene que el Tribunal Supremo, habida cuenta de la necesidad de conciliar todos los intereses en juego al restringir un derecho⁸, halló un justo equilibrio entre el interés público y los efectos perjudiciales para la vida privada del autor. Aduce que el Tribunal determinó acertadamente que la injerencia en el presente caso estaba motivada por un objetivo legítimo, no era una injerencia desproporcionada o intolerable en el derecho a la intimidad del autor y, por lo tanto, estaba justificada por las circunstancias. El Estado parte concluye que la injerencia no está manifiestamente desprovista de fundamento razonable⁹.

4.5 El Estado parte rechaza que la restricción no esté prevista en la ley. Señala que el autor impugnó la implantación de la tarjeta de identidad biométrica en virtud de la Ley de la Tarjeta Nacional de Identidad ante el Tribunal Supremo, pero que este desestimó sus argumentos. El Estado parte sostiene que la aprehensión del autor se basa en consideraciones hipotéticas y sería libre de volver a recurrir al Tribunal si el sistema se ampliara en el futuro.

⁶ Tribunal de Justicia europeo, *Schmidberger and others v. Austria* (asunto núm. C-112/00); *Schwarz c. Stadt Bochum* (asunto núm. C-291/12), párrs. 33, 45, 50 y 51, 62 a 64, y 66; y *X. c. la Comisión de las Comunidades Europeas* (asunto núm. C-404/92 P), párr. 18; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *S. and Marper v. United Kingdom*, párr. 101; Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Tribunal Superior de Justicia, Queen's Bench Division, Tribunal Administrativo con sede en Birmingham, *R. (on application of R.) v. Chief of Constable* [2013] EWHC 2864, párr. 37.

⁷ El Tribunal se remitió, entre otros, al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *S. and Marper v. United Kingdom*; y *Şahin v. Turkey*, demanda núm. 44774/98.

⁸ Tribunal de Justicia europeo, *Schmidberger v. Republic of Austria* (asunto núm. C-112/00), párrs. 79 a 81;

⁹ Tribunal Supremo del Reino Unido, *R. (on application of S. G. and others (previously J.S. and others) v. Secretary of State for Work and Pensions* [2015] UKSC 16, párr. 37.

Comentarios del autor respecto de las observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo

5.1 El 20 de diciembre de 2018, el autor presentó sus comentarios sobre las observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo. Señala que su reclamación respecto de la violación de sus derechos se refiere a una obligación legal prevista en la Ley de la Tarjeta Nacional de Identidad a la que está sujeto como nacional de Mauricio. La Ley tipifica como delito no solicitar una tarjeta de identidad, lo que podría llevar al autor a ser detenido y condenado en caso de incumplimiento. El autor sostiene que, por lo tanto, es una víctima en el sentido del artículo 1 del Protocolo Facultativo.

5.2 El autor sostiene que el Estado parte confunde la supervisión judicial con el acceso a los tribunales para impugnar la constitucionalidad de la Ley de la Tarjeta Nacional de Identidad. Señala que fue el Tribunal Supremo el que consideró “cuestionable” que no se hubieran previsto medidas de supervisión judicial para controlar el acceso a los datos del sistema. También observa que, en varias observaciones finales sobre los informes que los Estados partes presentan en virtud del Pacto, el Comité ha aludido a la importancia de las salvaguardias en aquellos mecanismos que podrían permitir una injerencia en la vida privada proporcional al objetivo legítimo que se persigue¹⁰.

5.3 En cuanto a la proporcionalidad, el autor no niega que el Comité deba mostrar respeto por el enfoque adoptado por las autoridades y los tribunales nacionales, pero sostiene que la legislación y las políticas internas no tienen carácter determinativo y que el nivel de escrutinio depende del contexto. Sostiene que la invocación por el Estado parte de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto *Şahin c. Turquía* está fuera de lugar, ya que ese asunto se refería al respeto de la libertad de religión. Se determinó que la conciliación entre los derechos de quienes practicaban diferentes religiones y los de quienes no practicaban ninguna dependía en gran medida de cada lugar, lo que llevó al Tribunal a conceder un amplio margen de apreciación a las autoridades nacionales. El autor sostiene que el presente caso es diferente, ya que se trata de una medida para combatir la falsificación de identidad, que se produce en todo el mundo. Sostiene que los demás casos citados por el Estado parte se refieren a sistemas que no son obligatorios o persiguen objetivos legítimos muy específicos y apremiantes, o ambos. Sin embargo, el presente caso se refiere a una disposición general y obligatoria para toda la ciudadanía, cuya proporcionalidad debe ser, por definición, mucho más difícil de establecer que en el caso de una injerencia específica o dirigida a un objetivo muy concreto. Además, las autoridades del Estado parte han declarado públicamente que tienen el propósito de ampliar el sistema y, por consiguiente, la injerencia en la vida privada.

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 es o no admisible en virtud del Protocolo Facultativo.

6.2 El Comité observa que el Estado parte no discute la admisibilidad de la comunicación. No obstante, toma nota del argumento del Estado parte de que el autor no puede alegar una violación de los derechos que le reconoce el Pacto, porque no se le han tomado las huellas dactilares. El Comité toma nota además del argumento del autor de que, como nacional de Mauricio, está sujeto a la obligación legal de tener una tarjeta de identidad que exige la toma y el registro de sus huellas dactilares, cuyo incumplimiento equivale a una infracción penal. El Comité concluye que el autor ha demostrado su condición de víctima a los efectos de la admisibilidad, y que el artículo 1 del Protocolo Facultativo no obsta para que examine la comunicación.

¹⁰ CCPR/C/79/Add.54, párr. 19; y CCPR/C/79/Add.83, párr. 20.

6.3 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.

6.4 El Comité observa que el autor presentó una reclamación ante el Tribunal Supremo de Mauricio y apeló al Comité Judicial del Consejo Privado, y que en el expediente no figura información sobre otros recursos que le hubieran quedado por agotar al autor. Por consiguiente, el Comité concluye que el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo no obsta para que examine la comunicación.

6.5 El Comité considera que el autor ha fundamentado suficientemente sus reclamaciones y ha planteado cuestiones en relación con el artículo 17 del Pacto, y toma nota de la observación del Estado parte de que no discute la admisibilidad de la comunicación. Por consiguiente, el Comité declara admisible la comunicación y procede a examinarla en cuanto al fondo.

Examen de la cuestión en cuanto al fondo

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

7.2 El Comité observa que ninguna parte parece discutir que la toma y el registro obligatorios de las huellas dactilares del autor constituiría una injerencia en su vida privada. El Comité toma nota de que, según el autor, la Ley de la Tarjeta Nacional de Identidad en su versión enmendada viola los derechos que le asisten en virtud del artículo 17 del Pacto, por ser ilegal y arbitraria. El Comité también toma nota de que el Estado parte rechaza las alegaciones del autor.

7.3 El Comité recuerda que la injerencia autorizada por los Estados solo puede tener lugar en virtud de la ley, que a su vez debe conformarse a las disposiciones, propósitos y objetivos del Pacto¹¹. Igualmente, la recopilación y el registro de información personal en computadoras, bancos de datos y otros dispositivos, tanto por las autoridades públicas como por los particulares o entidades privadas, deben estar reglamentados por la ley¹². El Comité recuerda que una injerencia no es “ilegal” según los términos del artículo 17, párrafo 1, si se ajusta a las disposiciones legales correspondientes del país, tal como las interpretan los tribunales nacionales¹³. El Comité observa que la injerencia denunciada en el presente caso, es decir, el procesamiento y registro de las huellas dactilares, está prevista en el artículo 4, párrafo 2 c), de la Ley de la Tarjeta Nacional de Identidad¹⁴. El Comité observa también que el Tribunal Supremo determinó que “existe una ley que prevé el almacenamiento y la conservación de las huellas dactilares y otros datos biométricos relativos a la identidad de la persona”¹⁵. El Comité considera que el argumento del autor sobre el alcance de ciertas disposiciones de la Ley no le permite concluir que el procesamiento de sus huellas dactilares no esté previsto por la Ley. Por lo tanto, el Comité no puede concluir que la injerencia en la vida privada del autor sea ilegal.

7.4 El Comité recuerda que con la introducción del concepto de arbitrariedad se pretende garantizar que incluso una injerencia prevista en la ley “esté en consonancia con las disposiciones, los propósitos y los objetivos del Pacto y sea, en todo caso, razonable en las circunstancias particulares del caso”¹⁶. En consecuencia, toda injerencia en la vida privada y familiar debe ser proporcional al fin legítimo que se persigue y ser necesaria en las circunstancias particulares de cada caso¹⁷. El Comité recuerda que los Estados deben adoptar

¹¹ Observación general núm. 16 (1988) del Comité sobre el derecho a la intimidad, párr. 3.

¹² *Ibid.*, párr. 10.

¹³ *Van Hulst c. los Países Bajos* (comunicación núm. 903/2000), párr. 7.5.

¹⁴ En el artículo se dispone lo siguiente: “Toda persona que solicite una tarjeta de identidad deberá (...) c) permitir que se tomen y registren sus huellas dactilares y otra información biométrica sobre sí misma”.

¹⁵ Tribunal Supremo de Mauricio, *Madhewoo v. State of Mauritius and another*, 2015 SCJ 177, pág. 29.

¹⁶ Observación general núm. 16 (1988), párr. 4.

¹⁷ *Toonen c. Australia*, comunicación núm. 488/1992, párr. 8,3; y *Vandom c. la República de Corea* (CCPR/C/123/D/2273/2013), párr. 8.8.

medidas eficaces para velar por que la información relativa a la vida privada de una persona no caiga en manos de personas no autorizadas por ley para recibirla, elaborarla y emplearla y por que nunca se la utilice para fines incompatibles con el Pacto¹⁸.

7.5 En el presente caso, el Comité toma nota de la observación del Estado parte acerca de la necesidad de conciliar la protección de los datos personales con la apremiante necesidad social de prevenir la falsificación de identidad. Toma nota de que el Estado parte sostiene que su Tribunal Supremo determinó acertadamente que la toma de huellas dactilares estaba justificada para prevenir esta forma de fraude. El Comité toma nota asimismo de que las autoridades del Estado parte han hecho que los datos dactiloscópicos ya no sean conservados por los sistemas de las autoridades sino por cada titular de una tarjeta de identidad, al exigir que esos datos se incluyan en la propia tarjeta. El autor, así como el Comité Judicial del Consejo Privado, han señalado que este cambio hace ineficaz el objetivo del cotejo con los datos biométricos presentados en solicitudes anteriores y, por lo tanto, afecta a la capacidad de las autoridades del Estado parte de prevenir la falsificación de identidad. El Comité observa que el Estado parte no ha discutido este argumento concreto ni ha explicado de qué manera el almacenamiento y la conservación de los datos dactiloscópicos en las tarjetas de identidad individuales pueden prevenir eficazmente la falsificación de identidad.

7.6 Asimismo, habida cuenta de la naturaleza y la magnitud de la injerencia ocasionada por el procesamiento y registro obligatorios de las huellas dactilares, el Comité considera que es esencial disponer de normas claras y detalladas que rijan el alcance y la aplicación de las medidas, así como de salvaguardias mínimas relativas, entre otras cosas, a la duración, el almacenamiento, la utilización, el acceso por terceros, los procedimientos para preservar la integridad y la confidencialidad de los datos y los procedimientos para su destrucción, proporcionando así garantías suficientes frente al riesgo de abuso y arbitrariedad¹⁹. El Comité observa que, a este respecto, el autor se remite a la determinación del Tribunal Supremo de que el almacenamiento y la conservación indefinidos de los datos dactiloscópicos en una base de datos central era inconstitucional. A raíz de esta determinación, las autoridades del Estado parte han dejado de almacenar y conservar los datos dactiloscópicos de esta manera en particular. No obstante, el Estado parte no ha discutido la afirmación del autor de que la conservación de los datos dactiloscópicos en cada una de las tarjetas de identidad agrava las carencias de seguridad señaladas por el Tribunal. Concretamente, el autor ha señalado que encomendar la responsabilidad de la conservación de datos a los titulares de las tarjetas entraña riesgos de pérdida y robo de los datos dactiloscópicos, dada la facilidad con que pueden copiarse en tarjetas falsificadas²⁰. Dado que el Estado parte no ha facilitado información sobre la implantación de medidas para proteger los datos biométricos almacenados en las tarjetas de identidad, el Comité no puede llegar a la conclusión de que existan garantías suficientes frente al riesgo de abuso y arbitrariedad de la injerencia en el derecho a la intimidad derivado del posible acceso a los datos biométricos presentes en las tarjetas de identidad. A la luz de las citadas inquietudes sobre la capacidad del sistema para contribuir a la prevención de la falsificación de identidad, el Comité considera que las preocupaciones que suscita desde el punto de vista de la seguridad no pueden calificarse de razonables. En consecuencia, y no obstante la posibilidad de que haya motivos y circunstancias en que el procesamiento de datos biométricos no daría lugar a una injerencia arbitraria en el sentido del artículo 17 del Pacto, el Comité considera que, en las circunstancias particulares del presente caso, el almacenamiento y la conservación de los datos dactiloscópicos del autor en una tarjeta de identidad, según lo prescrito en la Ley de la Tarjeta Nacional de Identidad, constituiría una injerencia arbitraria en su derecho a la intimidad, en contravención del artículo 17 del Pacto.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *S. and Marper v. United Kingdom*, párr. 99.

²⁰ El autor se remite al testimonio pericial prestado en ante los tribunales nacionales acerca de la tecnología de identificación por radiofrecuencia utilizada para almacenar los datos biométricos. El perito explicó que, con un lector de identificación por radiofrecuencia, el cual se puede adquirir fácilmente por Internet, resulta sencillo copiar los datos biométricos sin contacto físico y sin que el titular de la tarjeta se dé cuenta.

8. Por consiguiente, el Comité, actuando en virtud del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, dictamina que los hechos que tiene ante sí ponen de manifiesto una violación por el Estado parte de los derechos que asisten al autor en virtud del artículo 17 del Pacto.

9. De conformidad con el artículo 2, párrafo 3 a), del Pacto, el Estado parte tiene la obligación de proporcionar al autor un recurso efectivo. En consecuencia, el Estado parte está obligado a proporcionar garantías suficientes frente al riesgo de arbitrariedad y abuso de los datos dactiloscópicos del autor que pueda derivarse de la expedición al autor de una tarjeta de identidad, y a revisar los motivos para almacenar y conservar los datos dactiloscópicos en las tarjetas de identidad, a la luz del presente dictamen. Además, el Estado parte tiene la obligación de adoptar medidas para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro.

10. Teniendo presente que, por haber llegado a ser parte en el Protocolo Facultativo, el Estado parte ha reconocido la competencia del Comité para determinar si ha habido o no violación del Pacto y que, con arreglo al artículo 2 del Pacto, el Estado parte se ha comprometido a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio o estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto y a proporcionar un recurso efectivo y jurídicamente exigible cuando se compruebe una violación, el Comité desea recibir del Estado parte, en un plazo de 180 días, información sobre las medidas que haya adoptado para aplicar el dictamen del Comité. Se pide asimismo al Estado parte que publique el presente dictamen y que le dé amplia difusión en los idiomas del Estado parte.

Anexo I

Voto particular (disidente) de Furuya Shuichi

1. No puedo suscribir las conclusiones del Comité de que el autor ha demostrado su condición de víctima a los efectos de la admisibilidad, y que el artículo 1 del Protocolo Facultativo no obsta para que examine la comunicación.

2. De conformidad con el artículo 1 del Protocolo Facultativo, el Comité puede recibir y examinar comunicaciones de particulares que aleguen ser víctimas de una vulneración de cualquiera de los derechos consagrados en el Pacto. A ese respecto, el Comité ha establecido jurisprudencia según la cual una persona solo puede alegar que es víctima, en el sentido que ello tiene en el artículo 1 del Protocolo Facultativo, si dicha persona realmente resulta afectada. Cuán concretamente debe considerarse este requisito es una cuestión de grado. Sin embargo, ningún individuo puede, en abstracto, mediante *actio popularis*, impugnar una ley o práctica alegando que esa ley es contraria al Pacto. Si la ley o la práctica en cuestión aún no se han aplicado concretamente en detrimento de esa persona, su aplicabilidad en cualquier caso debe ser tal que el riesgo de que la presunta víctima se vea afectada sea algo más que una posibilidad teórica¹. En consecuencia, quien se crea víctima de la violación de un derecho protegido en el Pacto deberá demostrar que el Estado parte, por acción u omisión, ya ha menoscabado el ejercicio de su derecho, o que ese menoscabo es inminente, fundando sus argumentos por ejemplo en la legislación en vigor o en una decisión o una práctica judicial o administrativa².

3. Al aplicar ese principio, el Comité ha aceptado la comunicación en la etapa en la que los derechos del autor aún no han sido realmente vulnerados, sino que solo corren el riesgo de serlo debido a una determinada ley. Sin embargo, incluso en esos casos, ha reconocido que cuando una persona pertenece a un grupo cuyas actividades se consideran contrarias a la ley en virtud de la legislación pertinente, esta puede tener derecho a presentar una reclamación en calidad de víctima³. De hecho, el Comité solo ha reconocido la condición de víctima a una categoría definida de personas, como los musulmanes y los inmigrantes no occidentales⁴, las minorías sexuales⁵, las minorías lingüísticas⁶ y las mujeres con cónyuges extranjeros⁷, incluso si en teoría una ley puede aplicarse a todos los nacionales del Estado parte.

4. Además, el Comité solicitó a los autores que demostraran las consecuencias específicas de la ley que les afectaría personalmente. Por ejemplo, en el caso *Toonen c. Australia*, el Comité consideró que la comunicación era admisible porque el autor había hecho esfuerzos razonables para demostrar que la amenaza de aplicación y el impacto generalizado de la existencia continuada de las disposiciones en las prácticas administrativas y la opinión pública le habían afectado y seguían afectándole de manera personal⁸. Por otra parte, en el caso *Andersen c. Dinamarca*, llegó a la conclusión de que la comunicación era inadmisibile debido a que la autora no había demostrado que la declaración formulada tuviera consecuencias específicas para ella o que las consecuencias específicas de las declaraciones fueran inminentes y le afectaran de manera personal⁹.

¹ *Aumeeruddy-Cziffra y otros c. Mauritania*, comunicación núm. 35/1978, párr. 9.2.

² *Andersen c. Dinamarca* (CCPR/C/99/D/1868/2009), párr. 6.4; *Beydon y otros c. Francia*, (CCPR/C/85/D/1400/2005), párr. 4.3; *Aalbersberg y otros c. los Países Bajos* (CCPR/C/87/D/1440/2005); y *Brun c. Francia* (CCPR/C/88/D/1453/2006), párr. 6.3.

³ *Ballantyne y otros c. el Canadá*, comunicaciones núm. 359/1989 y núm. 385/1989/Rev.1, párr. 10.4.

⁴ *Rabbae y otros c. los Países Bajos* (CCPR/C/117/D/2124/2011), párr. 9.6.

⁵ *G. c. Australia* (CCPR/C/119/D/2172/2012), párr. 6.5.

⁶ *Raihan c. Letonia* (CCPR/C/100/D/1621/2007), párr. 7.4;

⁷ *Aumeeruddy-Cziffra y otros c. Mauricio*, párr. 9.2 b) 2;

⁸ *Toonen c. Australia*, párr. 5.1.

⁹ *Andersen c. Dinamarca*, párr. 6.4.

5. En el presente caso, está claro que los derechos que asisten al autor en virtud del Pacto no se han vulnerado todavía, dado que no se le han tomado las huellas dactilares ni se le ha acusado de incumplimiento de la legislación correspondiente. Sin embargo, el Comité ha determinado que el autor ha demostrado su condición de víctima debido a que, como nacional de Mauricio, está sujeto a la obligación legal de tener una tarjeta de identidad que exige la toma y el registro de sus huellas dactilares, cuyo incumplimiento equivale a una infracción penal (párr. 6.2 de la decisión). Sin embargo, en mi opinión, el autor no ha demostrado que forme parte de una categoría definida de personas cuyas actividades se consideren, con arreglo a la legislación pertinente, contrarias a la ley, ni ha hecho todo lo posible por demostrar las consecuencias específicas que entraña la legislación para él o las repercusiones de carácter personal que tendría para él. Sin esas pruebas, conceder la condición de víctima por el mero hecho de su nacionalidad mauriciana equivale a aceptar una *actio popularis*, lo que sin duda se aparta de la jurisprudencia del Comité.

6. Por consiguiente, llego a la conclusión de que el autor no tiene la condición de víctima a efectos de la admisibilidad y, por consiguiente, la comunicación debe considerarse inadmisibles de conformidad con el artículo 1 del Protocolo Facultativo.

Anexo II

Voto particular (disidente) de Gentian Zyberi

1. No estoy de acuerdo con las conclusiones del Comité, que considera que en el presente caso se ha vulnerado el artículo 17. Considero que la decisión constituye una oportunidad perdida para ofrecer orientación, dado que, hasta donde sé, es el primer caso en el que el Comité ha abordado cuestiones relativas a la incorporación de datos biométricos en tarjetas de identidad personales y el derecho a la intimidad con arreglo al artículo 17.

2. El fundamento de la decisión del Comité figura en el apartado 7.6. El Comité observa que, dado que el Estado parte no ha facilitado información sobre la implantación de medidas para proteger los datos biométricos almacenados en las tarjetas de identidad, el Comité no puede llegar a la conclusión de que existan garantías suficientes frente al riesgo de abuso y arbitrariedad derivado del posible acceso a los datos biométricos presentes en las tarjetas de identidad. Posteriormente, y sin explicación, el Comité sostiene que, en las circunstancias específicas del caso, el almacenamiento y la conservación de los datos dactiloscópicos del autor en una tarjeta de identidad, según lo prescrito en la Ley de la Tarjeta Nacional de Identidad, constituiría una injerencia arbitraria en su derecho a la intimidad, en contravención del artículo 17 del Pacto.

3. El Comité no explica por qué el almacenamiento y la conservación de los datos dactiloscópicos del autor en una tarjeta de identidad constituye una injerencia arbitraria en su derecho a la intimidad, ni tampoco se ha referido en su breve análisis a ninguna buena práctica relativa a la inclusión o la exclusión de datos biométricos, incluidas las huellas dactilares, en las tarjetas nacionales de identidad. Dada la complejidad de la cuestión, habría sido prudente que el Comité solicitara la intervención de terceros para dilucidar los aspectos fundamentales que se le plantearon. El artículo 17 se redactó en un momento en que no se disponía de tecnología biométrica avanzada y los documentos nacionales de identidad no incluían datos digitales biométricos personales. En años más recientes, muchos países han incluido datos biométricos, incluidas las huellas dactilares, en los programas de tarjetas de identidad personal¹. Ello sirve para diversos fines, por ejemplo, la prevención de la falsificación de identidad, la lucha contra el terrorismo y otros fines de seguridad pública. A la par han surgido diversos problemas, entre los que se incluyen dificultades en la rendición de cuentas, la privacidad, la gestión de datos, la inscripción, la cobertura, el coste y la armonización de esos programas.

4. Aunque varios Estados utilizan cada vez más las nuevas tecnologías de identificación biométrica, no hay garantías sólidas de que esas tarjetas de identidad no puedan falsificarse o utilizarse de forma indebida. Aunque reconocen algunos de los problemas, las autoridades del Estado parte han hecho hincapié en la necesidad de conciliar la protección de los datos personales incluidos en las tarjetas de identidad con la apremiante necesidad social de prevenir la falsificación de identidad y garantizar la seguridad pública. En el artículo 9, Delitos, de la Ley de la Tarjeta Nacional de Identidad figuran disposiciones para proteger contra el abuso y la arbitrariedad derivados del posible acceso a los datos biométricos que contienen las tarjetas de identidad, y se dispone que las penas por esos delitos son una multa no superior a 100.000 rupias mauricianas y una pena de prisión por un período máximo de cinco años. Esa parte de la Ley tiene por objeto proteger a las personas, como el autor, de la posibilidad de que delincuentes hagan uso indebido de las tarjetas de identidad personales o

¹ En el caso de los Estados miembros de la Unión Europea, véase el reglamento (UE) 2019/1157 de 20 de junio de 2019, artículo 3, párrafo 5. Véase también la decisión del Tribunal Constitucional de Bélgica de 14 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.const-court.be/public/n/2021/2021-002n.pdf> (en neerlandés). Véase también Unión Internacional de Telecomunicaciones, “Review of national identity programs”, mayo de 2016, pág. 8 (constataciones principales) y págs. 14 a 16 (cuadro 1, en el que figura una lista de Estados y se indica si en los sistemas nacionales de identificación se incluyen huellas dactilares); Grupo Banco Mundial, “The State of identification systems in Africa” country brief, 2017; y Banco Asiático de Desarrollo, “Identity for development in Asia and the Pacific”, 2016.

los datos biométricos que contienen. Los casos sobre los que se ha pronunciado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se refieren a la conservación de datos personales, como huellas dactilares, ADN y fotografías, en bases de datos durante un período indefinido², o tras la suspensión de actuaciones penales³. A la fecha, no se ha resuelto ningún caso relacionado con el almacenamiento y la conservación de huellas dactilares en tarjetas de identidad, a pesar de que muchos Estados partes en el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales cuentan con sistemas nacionales de identificación que incorporan las huellas dactilares en esas tarjetas⁴.

5. Aunque comparto la preocupación general del Comité de que esas tecnologías deben ser objeto de reglamentación adecuada con el fin de garantizar que un Estado o terceros no las utilicen indebidamente, al concluir que el simple almacenamiento y la conservación de los datos dactiloscópicos del autor en una tarjeta de identidad, según lo prescrito en la Ley de la Tarjeta Nacional de Identidad, constituiría una injerencia arbitraria en el artículo 17 del Pacto, el Comité ha interpretado el artículo 17 de manera excesivamente amplia.

6. Pareciera ser que la denuncia es discutible, dado que no se obligó al autor a que diera sus huellas dactilares. En el plano nacional, el Tribunal Supremo y el Comité Judicial del Consejo Privado se han pronunciado respecto de varios aspectos referentes al caso, y las autoridades del Estado han reconocido y subsanado ulteriormente las deficiencias que se han detectado. Además, no está claro si determinadas cuestiones que el autor planteó ante el Comité se han formulado adecuadamente en el plano nacional ni si se han agotado los recursos internos. Teniendo en cuenta los hechos del caso, la mejor decisión que podría haber tomado el Comité habría sido determinar que no se vulneró el artículo 17.

² Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *S. and Marper v. United Kingdom*, demandas núms. 30562/04 y 30566/04; y *Gaughran v. United Kingdom* (demanda núm. 45245/15).

³ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *M. K. v. France* (demanda núm. 19522/09).

⁴ Véase la Guía relativa a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Protección de Datos, 31 de diciembre de 2020 (Consejo de Europa/Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2021), sobre la jurisprudencia referente al almacenamiento y la conservación de las huellas dactilares, incluidos los párrafos 24, 29, 111, 192 y 200.