



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general
15 de marzo 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. 3248/2018* ** ***

<i>Comunicación presentada por:</i>	Ahmed Tholal y Jeehan Mahmood (representados por la abogada Madeleine Sinclair, del Servicio Internacional para los Derechos Humanos)
<i>Presuntas víctimas:</i>	Los autores
<i>Estado parte:</i>	Maldivas
<i>Fecha de la comunicación:</i>	25 de septiembre de 2016 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión adoptada con arreglo al artículo 92 del reglamento del Comité, transmitida al Estado parte el 3 de octubre de 2018 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	2 de noviembre de 2020
<i>Asunto:</i>	Restricciones judiciales impuestas a la institución nacional de derechos humanos
<i>Cuestión de procedimiento:</i>	Admisibilidad: condición de víctima
<i>Cuestión de fondo:</i>	Libertad de expresión
<i>Artículo del Pacto:</i>	19
<i>Artículo del Protocolo Facultativo:</i>	1

1. Los autores de la comunicación son Ahmed Tholal y Jeehan Mahmood, nacionales de Maldivas. Afirman que el Estado parte ha vulnerado los derechos que los asisten en virtud del artículo 19 del Pacto. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 19 de diciembre de 2006. Los autores cuentan con representación letrada.

* Aprobado por el Comité en su 130º período de sesiones (12 de octubre a 6 de noviembre de 2020).

** Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Yadh Ben Achour, Ahmed Amin Fathalla, Furuya Shuichi, Christof Heyns, David H. Moore, Duncan Laki Muhumuza, Photini Pazartzis, Hernán Quezada Cabrera, Vasilka Sancin, José Manuel Santos Pais, Yuval Shany, Hélène Tigroudja y Andreas Zimmermann.

*** Se adjunta en el anexo del presente dictamen un voto particular conjunto (disidente) firmado por Christof Heyns, José Manuel Santos Pais y Andreas Zimmerman, miembros del Comité.



Los hechos expuestos por los autores

2.1 La Comisión de Derechos Humanos de Maldivas fue creada por decreto presidencial en 2003. El 18 de agosto de 2005, al ratificarse la Ley de la Comisión de Derechos Humanos, esta se convirtió en el primer órgano oficial independiente y autónomo de Maldivas. En agosto de 2006, las enmiendas introducidas a dicha Ley ampliaron el mandato y las facultades de la Comisión y la ajustaron a los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París). Tras la ratificación de la Constitución de Maldivas en agosto de 2008, la Comisión se convirtió en un órgano constitucional independiente y autónomo. En el momento en que se presentó esta comunicación, la Comisión estaba acreditada con la categoría “B” por el Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (que actualmente se denomina Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos).

2.2 Los autores figuraron entre los cinco miembros de la Comisión de Derechos Humanos entre septiembre de 2014 y junio de 2015, período en el que se produjeron los acontecimientos de que trata la presente comunicación. En septiembre de 2014, la Comisión publicó y presentó un informe para que el Consejo de Derechos Humanos lo examinara durante el segundo examen periódico universal de Maldivas. El informe, que se centraba en cuestiones de derechos humanos de Maldivas, se basaba tanto en la información reunida por la Comisión a título propio como en la recibida de autoridades gubernamentales, miembros de la sociedad civil y otros interesados pertinentes. Durante los tres meses anteriores a la publicación de su informe, la Comisión había celebrado una serie de reuniones para facilitar el diálogo constructivo sobre la aplicación de las recomendaciones formuladas en el primer ciclo del examen periódico universal.

2.3 En el informe, la Comisión cuestionó la independencia, transparencia, imparcialidad, competencia, coherencia y accesibilidad del poder judicial en Maldivas. En particular, sugirió que el Tribunal Supremo controlaba el sistema judicial y había debilitado los poderes judiciales conferidos a otros tribunales superiores e inferiores mediante, entre otras cosas, la publicación de una circular en la que había ordenado a todas las instituciones del Estado que evitaran cualquier comunicación sobre cuestiones judiciales con tribunales concretos, salvo que fuera a través del Tribunal Supremo. La Comisión también criticó en el informe al Gobierno de Maldivas por afirmar que la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados había tratado de socavar el sistema judicial del país en su informe sobre su misión a Maldivas. Por último, la Comisión señaló que había tenido dificultades para reunir información relacionada con el poder judicial debido a la falta de cooperación del Gobierno. En la conclusión del informe, la Comisión pidió al Gobierno que aplicara las recomendaciones de la Comisión Internacional de Juristas y de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados; codificara y armonizara la *sharia* y el *common law* de conformidad con la Constitución; y promulgara leyes para lograr una mayor coherencia en la jurisprudencia nacional.

2.4 En septiembre de 2014, tras la publicación del informe, el Tribunal Supremo inició un procedimiento *suo motu* contra la Comisión de Derechos Humanos, cuyos miembros fueron citados a comparecer ante el Tribunal el 22 de septiembre de 2014; dos días después se celebró una audiencia inicial. El Tribunal Supremo rechazó la petición de los miembros de la Comisión de que el caso fuera juzgado en primer lugar por el Tribunal Superior, lo que les habría ofrecido una vía de recurso. Durante la audiencia, el Tribunal Supremo presentó sus alegaciones contra la Comisión, y ofreció a sus miembros la oportunidad de responder. Concretamente, el Tribunal imputó a la Comisión los siguientes actos ilícitos:

- a) Cometer actos contra la seguridad y los intereses nacionales, según la Constitución;
- b) Representar ilegalmente a Maldivas;
- c) Mantener ilegalmente relaciones políticas con organizaciones internacionales;
- d) Difundir ilegalmente información e informes en nombre del Estado a organismos extranjeros;

- e) Violar la supremacía de la Constitución (art. 299) y el principio del estado de derecho;
- f) Proporcionar información falsa sobre los procedimientos legales;
- g) Contravenir el artículo 189 de la Constitución, que establece que la Comisión de Derechos Humanos de Maldivas debe ser independiente e imparcial y promover el respeto de los derechos humanos de manera equitativa, sin favoritismos ni prejuicios;
- h) Interferir en la labor de la judicatura e influir indebidamente en ella;
- i) Contravenir el artículo 141 c) y d) de la Constitución —que obliga a los funcionarios públicos a respetar la independencia y la dignidad de los tribunales— y las normas internacionales;
- j) Violar la independencia otorgada al poder judicial por las leyes internacionales;
- k) Actuar de manera sesgada;
- l) Socavar la credibilidad de la Comisión de Derechos Humanos;
- m) Ser deliberadamente negligente respecto de los progresos que Maldivas ha hecho y sigue haciendo en el establecimiento de la democracia y en la defensa del estado de derecho y los derechos humanos;
- n) Mostrarse indiferente ante quienes cometen actos terroristas contra la población, las instituciones estatales y las fuerzas de seguridad, y ante aquellos actos que ponen en peligro la paz y el orden y socavan la independencia y la soberanía del Estado, así como frente a quienes cometen tales actos;
- o) Invasión de la jurisdicción del poder ejecutivo, las fuerzas de seguridad, el poder judicial y el poder legislativo;
- p) Actuar solapando el mandato de otras instituciones del Estado, socavando así su propio mandato;
- q) Contravenir el artículo 145 c) de la Constitución, que dispone que el Tribunal Supremo será la autoridad definitiva en la interpretación de la Constitución, las leyes o cualquier otra cuestión de la que entienda un tribunal de justicia;
- r) Contravenir el artículo 20 a) y b) de la Ley núm. 22/2010 (Ley de la Judicatura), que establece que el Gobierno, el Parlamento y las instituciones del Estado deben obedecer y acatar las sentencias del Tribunal Supremo;
- s) Contravenir el artículo 141 b) de la Constitución, que dispone que la máxima autoridad de la administración de justicia es el Tribunal Supremo;
- t) Contravenir la disposición de la Constitución que establece que la Comisión de Derechos Humanos de Maldivas no tiene más obligaciones que las que le imponen la *sharia*, la Constitución y las leyes del país, así como los pactos internacionales en los que Maldivas es parte.

2.5 Durante la primera audiencia ante el Tribunal, los miembros de la Comisión aportaron pruebas que respaldaban su postura de que su intención al presentar el informe no había sido socavar la Constitución ni comprometer la soberanía del país con intención dolosa hacia sus instituciones. Aclararon que, antes de presentarlo, habían compartido el informe con el Departamento de Administración Judicial, que funciona de conformidad con las políticas establecidas por el Tribunal Supremo y bajo la supervisión directa de un juez designado. El Departamento no propuso introducir cambios en el informe, y los miembros de la Comisión alegaron que ello indicaba claramente que la información que figuraba en él no infringía ninguna ley. El Tribunal Supremo evaluó esas nuevas pruebas durante un receso y finalmente decidió suspender las audiencias de ese día.

2.6 El 30 de septiembre de 2014, el Tribunal Supremo celebró una segunda audiencia, durante la cual los miembros de la Comisión negaron nuevamente los cargos. Declararon que sus conclusiones acerca del poder judicial se basaban en informes de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, la Comisión Internacional de Juristas

y Transparencia Internacional, pero el Tribunal declaró que el informe de la Relatora Especial no era válido y que el de Transparencia Internacional era infundado y tendencioso. Asimismo, el Tribunal reprendió a los miembros de la Comisión por no haberle consultado al elaborar el informe. En respuesta, el presidente y el vicepresidente de la Comisión reiteraron que su intención era plantear motivos de preocupación, no falsas acusaciones. Afirmaron que esas preocupaciones se basaban en el informe de la Relatora Especial y en la propia experiencia de la Comisión al tratar con el Tribunal Supremo en dos casos, en los que la Comisión había considerado que el Tribunal estaba usurpando poderes que no tenía, al ordenar a los tribunales que no cooperaran con la Comisión en su labor de investigación y evaluación de los problemas de derechos humanos. En el primer caso, el Tribunal Supremo había obstaculizado una investigación de la Comisión sobre una posible vulneración de los derechos humanos cometida por un tribunal inferior, al ordenar a este último que no cooperara con ella. En el segundo caso, el Tribunal Supremo había ordenado implícitamente a los tribunales inferiores que no cooperaran con el programa de la Comisión de vigilancia de los tribunales destinado a evaluar la protección de los derechos humanos en el marco del proceso judicial. En ambos casos, el Tribunal Supremo consideró que las acciones de la Comisión habían excedido el alcance de su mandato y declaró que solo él tenía la potestad de supervisar el sistema judicial.

2.7 Durante la segunda audiencia, cinco de los siete magistrados declararon que el informe de la Comisión era un intento deliberado de menospreciar a Maldivas a nivel internacional. El Tribunal también criticó la labor de la Comisión en términos más generales y planteó preguntas que en gran medida no estaban relacionadas con los cargos presentados, en un aparente intento de intimidar a sus miembros. Por ejemplo, si bien las acusaciones se referían a la sección del informe relativa al poder judicial, el Tribunal planteó cuestiones preocupantes con respecto a otras secciones del informe. También acusó a los miembros de la Comisión de violar los principios del islam en un caso independiente que el Tribunal de Menores había presentado contra la Comisión en marzo de 2014¹.

2.8 El 16 de junio de 2015, el Tribunal Supremo convocó de nuevo a los miembros de la Comisión y emitió su fallo sobre el caso². Señaló que, en la página 4 del informe presentado al examen periódico universal, bajo el subtítulo “acceso a la justicia”, la Comisión había afirmado que el Tribunal Supremo controlaba los tribunales de Maldivas. El Tribunal consideró que esa descripción contenía información falsa sobre: la jurisdicción del Tribunal Supremo; los procedimientos constitucionales y jurídicos seguidos por los tribunales de la judicatura de Maldivas para celebrar los juicios y garantizar la justicia; y los procedimientos seguidos por los tribunales. El Tribunal determinó que la Comisión había actuado ilegalmente al no basarse en información creíble, preparar un informe falso y difundirlo. Además, declaró que, habida cuenta de que los tres poderes del Estado de Maldivas protegían y promovían los derechos humanos, los miembros de la Comisión de Derechos Humanos de Maldivas habían demostrado parcialidad; habían socavado la credibilidad de la Comisión; habían sido deliberadamente negligentes respecto de los progresos que Maldivas había hecho y seguía haciendo en el establecimiento de la democracia y la defensa del estado de derecho y los derechos humanos; y habían permanecido indiferentes ante quienes cometían actos terroristas contra la población, las instituciones estatales y las fuerzas de seguridad, y ante aquellos actos que ponían en peligro la paz y el orden y socavaban la independencia y la soberanía del Estado, así como frente a quienes cometían tales actos. El Tribunal determinó que la Comisión había intentado deliberadamente socavar la independencia del poder judicial y la Constitución de Maldivas, y había alentado actos que dañaban la independencia, la soberanía, el sistema constitucional, la paz y el orden de Maldivas. El Tribunal dictaminó que, por consiguiente, la Comisión había violado los artículos 141, 145 c) y 299 a) de la Constitución de Maldivas, así como el artículo 20 a) y b) de la Ley núm. 22/2010 (Ley de la Judicatura).

¹ Según los autores, en ese caso la Comisión se había enfrentado a cargos por desacato tras la publicación de un informe que, según el Tribunal de Menores, contenía información falsa. El informe se refería al recurso interpuesto contra una sentencia de flagelación dictada por el Tribunal de Menores contra una víctima de abuso sexual de 15 años de edad que había sido condenada por fornicación.

² Tribunal Supremo de Maldivas, sentencia núm. 2014/SC-SM/42, 16 de junio de 2015.

2.9 En el fallo, el Tribunal ordenó a la Comisión que se adhiriera a un conjunto de directrices de 11 puntos, que le exigían:

- a) Actuar en el ámbito de la Constitución y las leyes de Maldivas para garantizar la plena protección de los intereses del Estado y de sus ciudadanos;
- b) Velar por que no perturbara en modo alguno la unidad y la homogeneidad de los ciudadanos de Maldivas;
- c) Garantizar que no socavara la paz, la seguridad, el orden y las ancestrales normas de conducta;
- d) Asegurarse de que no solapara ni usurpara las responsabilidades y el mandato de otras instituciones estatales;
- e) Cerciorarse de que esas actividades estuvieran permitidas en la sociedad maldiva por la Constitución de Maldivas y sus leyes;
- f) Cerciorarse de que esas actividades se ajustaran a la fe maldiva, las normas sociales aceptadas y el buen comportamiento;
- g) Asegurarse de que esas actividades se basaran en políticas compiladas fundamentadas en investigaciones fidedignas acordes con la fe maldiva, las normas sociales aceptadas, el buen comportamiento, la Constitución y las leyes del país, y de manera que se protegieran la seguridad, la paz y la unidad nacionales, y con la plena cooperación de otras instituciones de Maldivas;
- h) Seguir los procedimientos establecidos por el Gobierno y contar con la mediación de la institución estatal competente en caso de que la Comisión tuviera que colaborar con organismos extranjeros;
- i) Defender el Gobierno legítimo, garantizar el respeto del estado de derecho y velar por que esas actividades permitieran que los ciudadanos acataran en mayor medida el estado de derecho;
- j) Garantizar que esas actividades carecieran de todo sesgo político y no pretendieran promover los intereses de un partido específico ni difamar a un partido concreto;
- k) Asegurarse de que esas actividades no fomentaran el extremismo político, social ni religioso, no comportaran dificultades para Maldivas y no empañaran la buena reputación de la nación.

2.10 Muchos observadores internacionales han puesto en tela de juicio la imparcialidad del poder judicial de Maldivas, entre ellos Amnistía Internacional³, la Comisión Internacional de Juristas⁴, la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados⁵ y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)⁶. Varios observadores también han criticado la falta de libertad de expresión en el país. Por ejemplo, el Departamento de Estado de los Estados Unidos, en su informe de 2014 sobre la situación de los derechos humanos en Maldivas, señaló que en varias ocasiones los tribunales habían tratado de limitar la libertad de expresión, ya fuera interrogando a las personas que los habían criticado o iniciando procesos contra ellas, lo que incluía el enjuiciamiento de la Comisión de Derechos Humanos⁷. Periodistas y agentes de la sociedad

³ Amnistía Internacional, “Maldives: Ignoring human rights obligations”, 10 de septiembre de 2014, pág. 6; y Amnistía Internacional, *Informe 2015/16*, pág. 291.

⁴ Comisión Internacional de Juristas y South Asians for Human Rights, “Justice Adrift: Rule of Law and Political Crisis in the Maldives: A Fact-Finding Mission Report”, agosto de 2015, pág. 14.

⁵ A/HRC/23/43/Add.3, párr.30.

⁶ ACNUDH, “Maldives Supreme Court is subverting the democratic process - Pillay”, 30 de octubre de 2013; y ACNUDH, “Supreme Court judgement gravely undermines Maldives Human Rights Commission – Zeid”, 19 de junio de 2015.

⁷ Departamento de Estado de los Estados Unidos, Oficina de Democracia, Derechos Humanos y Trabajo, “Maldives 2014 Human Rights Report”, pág. 8.

civil de Maldivas se han visto amenazados con ser objeto de acciones similares cuando critican al Gobierno⁸.

2.11 En la resolución 70/163 de la Asamblea General y la resolución 27/18 del Consejo de Derechos Humanos, se destacó que las instituciones nacionales de derechos humanos, sus miembros y su personal no debían ser objeto de represalias ni de intimidación como resultado de sus actividades, y se exhortó a los Estados a que investigaran con prontitud y de manera exhaustiva los casos de presuntas represalias o intimidación contra los miembros o el personal de dichas instituciones nacionales, o contra las personas que cooperaran o trataran de cooperar con ellas⁹.

2.12 Los autores sostienen que han agotado los recursos internos porque las decisiones del Tribunal Supremo son definitivas y no se dispone de recursos no judiciales efectivos. En cualquier caso, aducen que, si existen otros recursos judiciales, estos no serían efectivos. Los autores también afirman que no han sometido el asunto a otro procedimiento de examen o arreglo internacional.

Denuncia

3.1 Los autores afirman que el Estado parte violó los derechos que los asisten en virtud del artículo 19 del Pacto, cuando el Tribunal Supremo enjuició a la Comisión de Derechos Humanos debido al contenido del informe que había elaborado para el examen periódico universal; dictaminó que el informe de la Comisión era ilegal y tendencioso y socavaba la independencia judicial; y exigió que la Comisión acatará directrices que limitaban su capacidad de trabajar y compartir información libremente con las Naciones Unidas. Las acusaciones y directrices del Tribunal constituyen restricciones a la comunicación protegida de los autores con las Naciones Unidas¹⁰ y suponen represalias contra la Comisión por su legítima cooperación con el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas. Esas restricciones no están permitidas en virtud del artículo 19, párrafo 3, del Pacto. El propio Comité ha reconocido que comunicarse libremente con él es una forma de expresión para la que hay que proteger a los defensores frente a las represalias¹¹.

3.2 Ni las acusaciones ni las directrices formuladas por el Tribunal Supremo eran medidas necesarias para lograr un objetivo legítimo. Además, ni unas ni otras estaban previstas por la ley en el sentido del artículo 19 del Pacto, teniendo en cuenta la observación general núm. 34 (2011) del Comité, relativa a la libertad de opinión y la libertad de expresión. Muchas de las acusaciones individuales, y todas ellas tomadas en su conjunto:

- a) Fueron excesivamente imprecisas y amplias (por ejemplo, las acusaciones de socavar la soberanía del Estado y de mostrar parcialidad);
- b) Carecían de una base jurídica clara o de detalles (por ejemplo, las acusaciones de representar ilegalmente a Maldivas);
- c) Se derivaban del derecho tradicional, religioso o consuetudinario (por ejemplo, las acusaciones de incumplimiento de la disposición de la Constitución que establece que la Comisión no tiene más obligaciones que las que impone la *sharia*);
- d) Eran incompatibles con las disposiciones, los propósitos y los objetivos del Pacto (por ejemplo, las acusaciones de mantener relaciones políticas ilícitas con organizaciones internacionales).

3.3 Como demuestra la jurisprudencia del Comité en *Singer c. el Canadá*, las actuaciones del Tribunal Supremo no solo vulneraron los derechos de la Comisión sino también los propios derechos de los autores como personas¹². El derecho a la libertad de expresión está,

⁸ Amnistía Internacional, “Maldives: Assault on Civil and Political Rights”, 23 de abril de 2015, pág. 12; y A/HRC/WG.6/22/MDV/2, párr. 46.

⁹ Resolución 70/163 de la Asamblea General, párr. 11; y resolución 27/18 del Consejo de Derechos Humanos, párrs. 9 y 11.

¹⁰ CCPR/C/LKA/CO/5, párr. 21.

¹¹ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), relativa a la libertad de opinión y la libertad de expresión.

¹² *Singer c. el Canadá* (CCPR/C/51/D/455/1991).

por su propia naturaleza, indisolublemente vinculado a la persona. Los autores tienen el derecho de comunicar información a los organismos internacionales y, por lo tanto, se han visto directa y personalmente afectados por las directrices y las acusaciones formuladas por el Tribunal Supremo.

Observaciones del Estado parte sobre el fondo

4.1 En sus observaciones de fecha 4 de abril de 2019, el Estado parte reconoce las adversidades operacionales a las que se enfrenta la Comisión de Derechos Humanos como resultado del procedimiento *suo motu* ante el Tribunal Supremo, y tomará en consideración las consecuencias del fallo del Tribunal. El Estado parte ha entrado en una nueva era de gobierno democrático. La nueva administración se ha comprometido a reformar todas las instituciones del Estado para garantizar la protección de los derechos humanos, restablecer el respeto de las obligaciones internacionales del Estado y promover el funcionamiento de dichas instituciones en el marco de las competencias que les han sido atribuidas. Las políticas relativas a esas reformas se están discutiendo y debatiendo entre las partes interesadas, si bien la administración dirigida por el Presidente Ibrahim Mohamed Solih se encuentra todavía en sus inicios. No obstante, se ha trabajado para cumplir la promesa esencial del Gobierno de reformar las leyes necesarias relativas a las comisiones independientes, a fin de permitir que ejerzan de manera libre y objetiva sus respectivas funciones. A ese respecto, se ha formulado un proyecto de ley en el que se proponen enmiendas a la Ley núm. 6/2006 (Ley de la Comisión de Derechos Humanos) para presentarlo al parlamento. Una vez promulgado, el proyecto de ley otorgará a la Comisión la potestad ilimitada para:

a) Solicitar la asistencia de los asociados internacionales pertinentes, incluidos los asociados bilaterales y regionales y las organizaciones internacionales, a fin de proteger y promover los derechos humanos;

b) En su calidad de institución nacional de derechos humanos, presentar informes a las organizaciones, comités, órganos, grupos de trabajo y otros órganos internacionales en relación con las obligaciones que imponen al Estado los tratados y convenciones de derechos humanos en los que es parte.

4.2 La sentencia *suo motu* del Tribunal Supremo es, por su naturaleza, un acto judicial. Habida cuenta de la completa separación entre los poderes ejecutivo, judicial y legislativo, tal como se dispone en la Constitución de 2008, el Gobierno no puede anular las decisiones del Tribunal Supremo. Sin embargo, esas decisiones pueden ser reparadas mediante una enmienda a la legislación respectiva, cuya promulgación es competencia del poder legislativo. Una vez promulgado, el mencionado proyecto de ley, propuesto por el Gobierno a través de su plan de acción de 100 días, aportará solución a las preocupaciones planteadas en la presente comunicación.

4.3 El Estado parte reafirma su compromiso de respetar y cumplir sus obligaciones convencionales, especialmente las relativas a los derechos y las protecciones fundamentales, y asegura al Comité que se trabajará para garantizar que se protejan en todo momento los derechos civiles de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción.

Comentarios de los autores a las observaciones del Estado parte sobre el fondo

5. En sus comentarios de fecha 4 de junio de 2019, los autores reconocen y celebran las enmiendas legislativas propuestas por el Estado parte. Sin embargo, esas enmiendas, si bien pueden impedir violaciones futuras, no proporcionan un recurso efectivo para las violaciones cometidas en el pasado. Los autores reiteran sus reclamaciones y, como recurso, solicitan al Comité que:

a) Declare que se ha cometido una vulneración de los derechos que reconoce a los autores el artículo 19 del Pacto;

b) Declare que las vulneraciones del derecho de los autores a la libertad de expresión no están comprendidas en ninguna de las restricciones estipuladas en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto, y que no estaban previstas en la ley;

c) Declare que ni los cargos ni las directrices se formularon con la suficiente precisión para permitir que una persona discierna lo que está debidamente restringido y

regule su conducta en consecuencia, y conferirían una discreción sin límites al Tribunal Supremo;

d) Declare que los cargos y las directrices constituían de por sí violaciones del artículo 19 del Pacto porque no perseguían un objetivo legítimo;

e) Declare que ni los cargos ni las directrices eran necesarios para la consecución de ningún objetivo legítimo;

f) Declare que los cargos y las directrices constituían represalias contra los autores por haberse comunicado con las Naciones Unidas, en una forma de expresión protegida por el artículo 19 del Pacto;

g) Pida al Estado parte que apoye el proyecto de ley propuesto, y a la legislatura que lo apruebe.

Observaciones adicionales del Estado parte

6.1 En su nueva comunicación de fecha 12 de septiembre de 2019, el Estado parte informó al Comité de que no deseaba presentar nuevas observaciones sobre el fondo de la comunicación, y proporcionó información actualizada sobre las enmiendas propuestas a la Ley núm. 6/2006 (Ley de la Comisión de Derechos Humanos) mencionadas anteriormente. Ya ha concluido la etapa inicial de lectura y debate del examen del proyecto de ley, que será sometido a una revisión final antes de ser presentado al parlamento para su votación. Las enmiendas al proyecto de ley están patrocinadas por una autora de la presente comunicación, la Sra. Mahmood, e incluyen disposiciones destinadas a garantizar la integridad de los miembros de la Comisión de Derechos Humanos, entre ellas un código de conducta y el requisito de que los miembros declaren sus activos financieros. El proyecto de ley también propone que se otorguen a la Comisión poderes más amplios mediante, entre otras cosas, el establecimiento de un mecanismo de compensación. Durante el debate sobre el proyecto de ley, se discutió la importancia de armonizar las enmiendas propuestas con las directrices establecidas en los Principios de París.

6.2 En virtud del artículo 26 del proyecto de ley, la Comisión de Derechos Humanos estaría facultada para entablar contacto y comunicarse libremente con las organizaciones internacionales de derechos humanos, de conformidad con los tratados internacionales en los que el Estado es parte, lo que ofrecerá una solución a las restricciones que se le impusieron a través de las directrices de 11 puntos dictadas por el Tribunal Supremo.

Deliberaciones del Comité

Examen de la admisibilidad

7.1 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 o no admisible en virtud del Protocolo Facultativo.

7.2 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.

7.3 El Comité, advirtiendo que el Estado parte no ha refutado la admisibilidad de la comunicación ni el argumento específico de los autores de que han agotado todos los recursos internos disponibles, observa también que la decisión impugnada fue adoptada por el Tribunal Supremo, contra el que no cabe recurso alguno. Por consiguiente, el Comité considera que el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo no le impide examinar la comunicación.

7.4 El Comité observa que las alegaciones y conclusiones que formuló el Tribunal Supremo se dirigieron a la Comisión de Derechos Humanos de Maldivas como entidad. Recuerda que las personas solo pueden alegar ser víctimas en el sentido del artículo 1 del Protocolo Facultativo si sus derechos reconocidos por el Pacto se ven realmente afectados por un acto u omisión atribuible a un Estado parte, si bien es cuestión de grado el modo

concreto en que debe interpretarse ese requisito¹³. El Comité también recuerda su jurisprudencia en el sentido de que el derecho a la libertad de expresión está, por su propia naturaleza, indisolublemente vinculado a la persona¹⁴. Observa que los autores fueron miembros de la Comisión durante el período pertinente y que en el fallo del Tribunal Supremo se declaró que los miembros de la Comisión habían mostrado parcialidad y habían socavado la credibilidad de esta. Los autores, en su calidad de miembros de la Comisión, fueron citados personalmente a comparecer ante el Tribunal Supremo, y tuvieron que responder a preguntas relativas al contenido del informe y a las actividades de la Comisión. El Comité observa asimismo que las rigurosas alegaciones, conclusiones y directrices formuladas por el Tribunal limitaron la capacidad de la Comisión, incluida la de sus miembros, para buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, y podrían haber tenido un efecto inhibitorio que habría limitado la capacidad de los miembros de la Comisión de expresar sus opiniones profesionales en el desempeño de sus funciones oficiales. El Comité recuerda que, en el debate público sobre las instituciones públicas, a efectos del Pacto es sumamente importante que la expresión pueda tener lugar sin inhibiciones¹⁵. El Comité observa además que los autores, en su calidad de miembros de una institución nacional de derechos humanos, canalizaban el intercambio de expresiones de distintos miembros de la sociedad, a la vez que buscaban difundir entre esas personas información sobre cuestiones de interés público, entre otras cosas sobre el funcionamiento de las instituciones públicas. Por tanto, el Comité considera que, además de la Comisión, los autores se vieron realmente afectados, de forma personal y directa, por las alegaciones, conclusiones y directrices formuladas por el Tribunal Supremo. Por consiguiente, considera que el artículo 1 del Protocolo Facultativo no le impide examinar la presente comunicación.

7.5 El Comité considera que no hay más obstáculos para la admisibilidad de la comunicación y, por consiguiente, procede a examinarla en cuanto al fondo.

Examen de la cuestión en cuanto al fondo

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

8.2 La cuestión que debe decidir el Comité es si las alegaciones de actos ilícitos y las directrices formuladas por el Tribunal Supremo contra la Comisión de Derechos Humanos entran en el ámbito de aplicación del artículo 19, párrafo 3, del Pacto, que permite ciertas restricciones al derecho a la libertad de expresión, solo si están fijadas por la ley y solo en la medida en que sean necesarias para asegurar el respeto de los derechos y la reputación de los demás y para la protección de la seguridad nacional o el orden público o la salud o la moral públicas¹⁶. A este respecto, el Comité se remite a su observación general núm. 34, en la que afirmó que la libertad de opinión y la libertad de expresión son condiciones indispensables para el pleno desarrollo de la persona, son fundamentales para toda sociedad y constituyen la piedra angular de todas las sociedades libres y democráticas¹⁷. Toda restricción al ejercicio de dichas libertades debe cumplir requisitos estrictos de necesidad y proporcionalidad. Las restricciones solamente se podrán aplicar para los fines con que fueron prescritas y deberán estar relacionadas directamente con la necesidad específica de la que dependen¹⁸. El Comité también recuerda su jurisprudencia con arreglo a la cual incumbe al Estado parte demostrar que las restricciones de los derechos que asisten a los autores en virtud del artículo 19 del Pacto eran necesarias y proporcionadas¹⁹.

¹³ Véase, entre otros, *Aumeeruddy-Cziffra c. Mauricio*, comunicación núm. 35/1978, párr. 9.2.

¹⁴ *Singer c. el Canadá* (CCPR/C/51/D/455/1991), párr. 11.2.

¹⁵ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34, párr. 38; y *Bodrožić c. Serbia y Montenegro* (CCPR/C/85/D/1180/2003), párr. 7.2.

¹⁶ *Severinets c. Belarús* (CCPR/C/123/D/2230/2012), párr. 8.4.

¹⁷ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34, párr. 2.

¹⁸ *Ibid.*, párr. 22.

¹⁹ Véase, por ejemplo, *Pivonos c. Belarús* (CCPR/C/106/D/1830/2008), párr. 9.3.

8.3 El Comité observa que el Tribunal Supremo afirmó que la Comisión de Derechos Humanos había cometido 20 actos ilícitos al declarar, en su informe de 2014 para el examen periódico universal, que el poder judicial de Maldivas estaba controlado por el Tribunal Supremo. Las alegaciones contra la Comisión incluían la comisión de actos contra la seguridad y los intereses nacionales, y la difusión ilegal de información e informes en nombre del Estado a organismos extranjeros. El Tribunal Supremo concluyó que la Comisión había vulnerado tres artículos de la Constitución y una disposición de la Ley de la Judicatura, que en conjunto consagran la supremacía del Tribunal Supremo y de la Constitución en el marco del Gobierno. Asimismo, exigió a la Comisión que se atuviera a 11 directrices según las cuales, entre otras cosas, debía abstenerse de socavar la paz, la seguridad, el orden y las ancestrales normas de conducta.

8.4 El Comité observa que, si bien el Estado parte proporcionó información positiva sobre la legislación propuesta, no explicó cómo las acciones del Tribunal Supremo, que sancionó a la Comisión por sus críticas al poder judicial y mermó la capacidad de esta y de sus miembros para intercambiar información con los interesados pertinentes, estaban previstas en la ley y eran necesarias y proporcionadas a cualquier objetivo legítimo con arreglo al artículo 19, párrafo 3, del Pacto. Por consiguiente, el Comité examina el razonamiento del Tribunal Supremo, que consideró que la declaración impugnada de la Comisión era falsa y carente de fundamento y, por lo tanto, contravenía diversas disposiciones de la Constitución y el derecho interno. El Tribunal consideró que la Comisión no había citado ninguna fuente oficial para fundamentar la declaración impugnada. Por otro lado, el Comité toma nota de la afirmación de los autores de que la declaración impugnada se basó en los encuentros que la Comisión había mantenido en el pasado con el Tribunal Supremo, en una circular publicada por el Tribunal y dirigida a los tribunales inferiores y en un informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. El Comité observa que no le corresponde, en el contexto del presente dictamen, evaluar la veracidad de la declaración de la Comisión sobre el control del poder judicial por el Tribunal Supremo.

8.5 El Comité observa que, aun suponiendo que las mencionadas alegaciones, conclusiones y directrices tenían fundamento jurídico y perseguían un objetivo legítimo, el Estado parte debería demostrar que, para lograr ese objetivo, era necesario entablar un procedimiento análogo a un juicio contra la Comisión de Derechos Humanos, atribuyéndole 20 presuntas violaciones del derecho interno y dictando como resultado unas directrices de 11 puntos dirigidas a controlar sus actividades futuras. Al analizar la necesidad de las medidas adoptadas para limitar la libertad de expresión, el Comité reconoce que cabe esperar de los funcionarios públicos que actúen con prudencia al ejercer dicha libertad en los casos en que la autoridad y la imparcialidad de los órganos en los que desempeñan sus funciones puedan ser cuestionadas. No obstante, considera que el mandato específico de una institución nacional de derechos humanos que aspira a cumplir los Principios de París otorga a los funcionarios de dicha institución una mayor libertad para expresar críticas a los órganos públicos, con vistas a mejorar la situación de los derechos humanos en el país.

8.6 El requisito de la necesidad lleva en sí un elemento de proporcionalidad, en el sentido de que el alcance de la restricción impuesta a la libertad de expresión debe ser proporcional al valor que se pretenda proteger con esa restricción²⁰. Al evaluar la proporcionalidad de los presuntos actos ilícitos y de las directrices que dictó el Tribunal Supremo, el Comité recuerda que un elemento esencial de las sociedades libres y democráticas es que se permita a sus ciudadanos criticar o evaluar abierta y públicamente a los diversos poderes del Estado sin temor a injerencias o castigos, dentro de los límites establecidos en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto²¹. No se puede hacer valer dicho artículo 19, párrafo 3, como justificación para silenciar a los defensores de los principios democráticos y los derechos humanos²².

²⁰ *Marques de Morais c. Angola* (CCPR/C/83/D/1128/2002), párr. 6.8.

²¹ *Aduayom y otros c. el Togo*, comunicaciones núms. 422/1990, 423/1990 y 424/1990, párr. 7.4.

²² Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34, párr. 23. Véase también *Cacho Ribeiro c. México* (CCPR/C/123/D/2767/2016), párr. 10.7.

8.7 A este respecto, de conformidad con el artículo 19, párrafo 3, del Pacto, el Comité tiene en cuenta la situación particular de la Comisión en su calidad de institución nacional de derechos humanos, así como los deberes y responsabilidades que le incumben en razón de esa condición, entre otras con respecto a la protección de la libertad de expresión. Observa que las instituciones nacionales independientes de derechos humanos, a fin de cumplir con su deber de promover y proteger esos derechos, deben tener la libertad de formular observaciones responsablemente y de buena fe sobre el grado en que los Gobiernos acatan los principios de derechos humanos y cumplen sus obligaciones al respecto. Además, observa el contexto y el foro en que se formularon las críticas, es decir, en un informe escrito presentado al examen periódico universal, cuyo objetivo es mejorar la situación de los derechos humanos en todos los países mediante un proceso constructivo que incluye la presentación de informes por los Estados, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y otros interesados pertinentes²³.

8.8 El Comité considera que, al establecer que la Comisión había cometido actos ilícitos, que incluyen actuar solapando el mandato de otras instituciones del Estado y, por lo tanto, socavar su propio mandato, y al exigirle que se asegure de que su labor no empañe la buena reputación del Estado parte y no perturbe en modo alguno la unidad y la homogeneidad de los ciudadanos de Maldivas, puede interpretarse que las directrices del Tribunal Supremo impiden efectivamente que la Comisión plantee inquietudes respecto de cualquier figura, órgano, institución u organización pública o privada en el territorio del Estado parte. Así pues, el Comité observa que las alegaciones, conclusiones y directrices del Tribunal afectaron gravemente la capacidad de la Comisión para expresarse libremente sobre cuestiones de importancia pública, que incluyen el funcionamiento del Gobierno y el respeto de los derechos humanos en el territorio del Estado parte.

8.9 Por tanto, teniendo en cuenta la naturaleza de la declaración impugnada, las funciones de la Comisión, el contexto constructivo en que se formuló la declaración impugnada, el carácter grave de los procedimientos *suo motu* incoados contra la Comisión, el gran número y la amplitud de los presuntos actos ilícitos y las directrices y su efecto inhibitorio sobre las futuras manifestaciones de la Comisión, el Comité considera que las alegaciones, conclusiones y directrices constituyeron limitaciones desproporcionadas de la libertad de expresión de los autores, ya que no representaban el instrumento menos intrusivo de los que podían cumplir su función de proteger la paz y la seguridad²⁴. En consecuencia, el Comité considera que las alegaciones y conclusiones del Tribunal sobre la comisión de actos ilícitos, así como las directrices dictadas por este, no eran necesarias para lograr un objetivo legítimo en el sentido del artículo 19, párrafo 3, del Pacto.

8.10 Por consiguiente, el Comité llega a la conclusión de que las alegaciones y conclusiones sobre la comisión de actos ilícitos y las directrices formuladas por el Tribunal Supremo respecto de la Comisión de Derechos Humanos de Maldivas constituyen una vulneración de los derechos que amparan a los autores en virtud del artículo 19 del Pacto.

9. 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 a los autores en virtud del artículo 19 del Pacto.

10. Conforme a lo dispuesto en el artículo 2, párrafo 3 a), del Pacto, el Estado parte tiene la obligación de proporcionar a los autores un recurso efectivo. Ello implica que debe ofrecer una reparación integral a las personas cuyos derechos reconocidos en el Pacto hayan sido vulnerados. En el presente caso, el Comité opina que su dictamen sobre el fondo de la denuncia constituye una reparación suficiente de la vulneración constatada. El Estado parte tiene la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro.

²³ Véanse la resolución 5/1 y la decisión 17/119 del Consejo de Derechos Humanos.

²⁴ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34, párr. 34.

11. 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 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 oficiales del Estado parte.

Anexo

Voto particular conjunto (disidente) de Christof Heyns, José Manuel Santos Pais y Andreas Zimmerman, miembros del Comité

1. Lamentamos no poder estar de acuerdo con la conclusión de la mayoría del Comité de que en el presente caso hubo una violación de los derechos que asisten a los autores en virtud del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Si bien no cabe duda de que la actuación del Tribunal Supremo puede suscitar críticas justificadas, al incoar un procedimiento *suo motu* contra la Comisión de Derechos Humanos de Maldivas y al haber dictado una sentencia formal sobre circunstancias que guardan relación con el derecho de expresión y de crítica al propio Tribunal Supremo, los hechos expuestos ante el Comité no indican que los autores se hayan visto perjudicados a título personal como consecuencia de ello. Por lo tanto, en nuestra opinión, no deben ser considerados como “víctimas”, tal y como lo exige el artículo 1 del Protocolo Facultativo para que una denuncia sea admisible. Por otra parte, aunque se admitiera el caso, los autores no han demostrado que se haya vulnerado su derecho a la libertad de expresión.

2. Es indiscutible que las personas jurídicas carecen de legitimación procesal para presentar denuncias ante el Comité en relación con los derechos protegidos en el Pacto. El Protocolo Facultativo exige la condición de víctimas a los autores que presentan comunicaciones individuales ante el Comité (arts. 1 y 2). Por lo tanto, antes de examinar el fondo de una denuncia, el Comité debe llegar a la conclusión de que la presunta violación ha tenido consecuencias personales que han perjudicado a los autores a título individual¹.

3. La Comisión de Derechos Humanos de Maldivas es una persona jurídica y, por lo tanto, carece de legitimación procesal para presentar un caso ante el Comité. Aunque este se interponga formalmente en nombre de los miembros de la Comisión a título individual, el Comité debe ir más allá y determinar si la verdadera víctima fue realmente la Comisión. Si lo fuera, la denuncia no debería haberse considerado admisible respecto de los propios autores².

4. Otra cuestión que hay que considerar es si los autores han experimentado un perjuicio personal hasta el punto de poder ser considerados víctimas. Si bien es lógico suponer que habrían sentido —con razón— una profunda frustración y que se habrían visto indudablemente limitados a título profesional por la actuación del Tribunal Supremo, los hechos ante el Comité no permiten determinar que los autores hayan resultado personalmente afectados por la decisión del Tribunal.

5. En primer lugar, conviene subrayar que el procedimiento *suo motu* incoado por el Tribunal Supremo no debe considerarse una causa penal, y no entrañó sanciones penales. Además, si bien es cierto que el Tribunal emitió una “orden”, no se han presentado pruebas, ni respecto de la Comisión ni de los autores, de las posibles consecuencias que podrían derivarse de su incumplimiento, por ejemplo, una acción por desacato al tribunal.

6. Los autores redactaron el informe y lo sometieron a la consideración del Consejo de Derechos Humanos en el segundo examen periódico universal de Maldivas, y esto no lo hicieron a título personal, sino en el desempeño de sus funciones oficiales. También fueron citados a comparecer ante el Tribunal Supremo en su calidad de funcionarios de la Comisión de Derechos Humanos de Maldivas. La orden y las directrices del Tribunal se aplican directamente a la Comisión, no a los autores personalmente. Además, parece que la Comisión y sus miembros siguieron ejerciendo sus funciones con toda normalidad después de que el Tribunal dictara sentencia. Como mínimo, no han aportado al Comité ningún ejemplo de represalia o intimidación tras la sentencia del Tribunal. Por lo tanto, las pruebas que tiene ante sí el Comité no apuntan a que el Tribunal impidiera en modo alguno que los autores

¹ *Andersen c. Dinamarca* (CCPR/C/99/D/1868/2009), párrs. 6.4 y 6.5.

² *S. M. c. Barbados*, comunicación núm. 502/1992, párr. 3.

expresaran a título personal exactamente lo que quisieran decir como miembros individuales de la Comisión.

7. Sin embargo, cabe preguntarse si la capacidad de los autores para expresarse personalmente se vio afectada de forma indirecta hasta el punto de que se los pudiera considerar como víctimas. Eso habría podido suceder si su trabajo como miembros de la Comisión hubiera estado tan estrechamente vinculado con su expresión personal que las restricciones impuestas a la Comisión de Derechos Humanos hubieran afectado dicha expresión personal en una medida lo suficientemente grave como para establecer su condición de víctimas. No obstante, resulta difícil demostrar, por lo menos con las pruebas presentadas por los autores, que esto sucediera en el presente caso hasta el punto de fundamentar tal reclamación.

8. No se alega, por ejemplo, que la Comisión corriera el riesgo de ver recortado su presupuesto o que se le impidiera seguir colaborando con organismos internacionales, o que se adoptaran otras medidas similares con repercusiones importantes para los autores, aun suponiendo que tales medidas hubieran afectado en ese caso los derechos individuales de estos. En cuanto a las directrices dictadas por el Tribunal, por problemáticas que sean, conviene señalar que están redactadas en términos generales, a saber, que la Comisión debe acatar la Constitución y las leyes de Maldivas; basar sus conclusiones en hechos; evitar todo sesgo; y defender el estado de derecho (párr. 2.9). Si bien esta actuación constituiría claramente una injerencia injustificada en la labor de cualquier institución nacional de derechos humanos y sería motivo de alarma —por ejemplo, en el marco de los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París)—, ello no significa que los propios autores, a título personal, se conviertan en víctimas, en el sentido en que se utiliza ese término en el Protocolo Facultativo³.

9. Incluso si el caso se considerara admisible, las mismas consideraciones expuestas más arriba afectarían a la cuestión de si se produjo una violación de los derechos de los autores. Indudablemente, los miembros de la Comisión tienen derecho a la libertad de expresión, pero para constatar una violación del Pacto, el Comité debe llegar a la conclusión de que ese derecho se limitó de forma indebida. Por las mismas razones expuestas anteriormente, no creemos que se vulnerara realmente el derecho a la libertad de expresión de los autores y, por consiguiente, no se plantea la cuestión de si las limitaciones impuestas eran justificables.

10. Por lo tanto, consideramos que este asunto no debería haber sido admitido y que, en caso de serlo, no se vulneraron los derechos que asisten a los autores en virtud del artículo 19 del Pacto.

³ Los autores (párr. 3.3) y la mayoría (nota 15) citan las opiniones del Comité en el caso *Singer c. el Canadá* (CCPR/C/51/D/455/1991) en apoyo de su posición de que el caso debe ser admitido. Sin embargo, los hechos en *Singer c. el Canadá* difieren en aspectos materiales de los del presente caso. *Singer* se refería a la prohibición de que el autor utilizara su lengua para hacer publicidad de su empresa, como propietario de esta y a título personal, con claras consecuencias económicas y personales. Por tanto, había una vinculación indisoluble entre su posición personal y profesional.