



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general
7 de septiembre de 2022
Español
Original: inglés

Comité de Derechos Humanos

Decisión adoptada por el Comité a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 3589/2019* **

<i>Comunicación presentada por:</i>	M. A. S. e I. E. J. (representados por el abogado Davide Galimberti)
<i>Presuntas víctimas:</i>	Los autores
<i>Estado parte:</i>	Italia
<i>Fecha de la comunicación:</i>	3 de mayo de 2018 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión adoptada con arreglo al artículo 92, párrafo 2, del reglamento del Comité, transmitida al Estado parte el 15 de abril de 2019 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de adopción de la decisión:</i>	25 de marzo de 2022
<i>Asunto:</i>	Denegación de la solicitud de ciudadanía por relaciones familiares
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	No agotamiento de los recursos internos; falta de fundamentación
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Derecho a un juicio imparcial; derecho a la privacidad; igual protección de la ley (no discriminación)
<i>Artículos del Pacto:</i>	14 párr. 2; 17; y 26
<i>Artículos del Protocolo Facultativo:</i>	2 y 5, párr. 2 b)

1.1 Los autores de la comunicación son M. A. S., nacida el 5 de febrero de 1964, e I. E. J., nacido el 14 de noviembre de 1959, ambos nacionales de Jordania. Afirman que la denegación de sus solicitudes de la ciudadanía italiana por el Ministerio del Interior constituye una vulneración por Italia de los derechos que los asisten en virtud de los artículos 14, párrafo 2, 17 y 26 del Pacto. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 23 de marzo de 1976. Los autores están representados por el abogado Davide Galimberti.

* Adoptada por el Comité en su 134º período de sesiones (28 de febrero a 25 de marzo de 2022).

** 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 Cebrera, Vasilka Sancin, José Manuel Santos Pais, Soh Changrok, Kobauyah Tchamdja Kpatcha, Hélène Tigroudja, Imeru Tamerat Yigezu y Gentian Zyberi.



Los hechos expuestos por los autores

2.1 Los autores viven en Italia y han solicitado la ciudadanía italiana. I. E .J. se trasladó a Italia en 1979 para estudiar medicina y actualmente trabaja como médico y director de un hospital¹. Además, los hijos de los autores viven y estudian en Italia.

2.2 M. A. S. solicitó la ciudadanía italiana el 12 de marzo de 2010. El 3 de febrero de 2014, recibió una carta del Ministerio del Interior, de fecha 13 de noviembre de 2013, en la que se le comunicaba que su solicitud había sido denegada debido a los “procedimientos penales especialmente graves”² contra su esposo, que eran indicios de que “no era digno de confianza” y de falta de “integración plena en la comunidad nacional”³. La decisión hacía referencia a las “opiniones negativas” sobre la familia emitidas por la Policía de Bérgamo el 15 de abril de 2013 y por la Prefectura de Bérgamo, el 23 de abril de 2013. No se mencionaba ningún hecho relacionado personalmente con M. A. S. Esta sostiene que no fue consultada ni entrevistada en ninguna fase del procedimiento.

2.3 El 9 de mayo de 2014, M. A. S. recurrió la decisión del Ministerio del Interior ante el Tribunal Administrativo Regional del Lacio-Roma, alegando que la denegación de su solicitud debido a las circunstancias de su esposo era discriminatoria⁴. Afirma que aún no ha recibido respuesta alguna a su recurso.

2.4 M. A. S. señala que las decisiones del Ministerio pueden recurrirse ante dos instancias —en primer lugar ante el Tribunal Administrativo y en segundo lugar ante el Consejo de Estado—, y que pueden transcurrir cuatro años antes de que se pase a la siguiente fase del procedimiento. Así, en caso de desestimación de su recurso por el Tribunal Administrativo, podían transcurrir ocho años entre la decisión inicial del Ministerio del Interior y la decisión firme del Consejo de Estado, lo que significa que la decisión en su caso podía hacerse esperar hasta 2022. Sostiene que este plazo es injustificadamente prolongado en el sentido del artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo del Pacto, y que no dispone de otros recursos internos.

2.5 I. E .J. solicitó la ciudadanía italiana el 23 de diciembre de 2004. El 22 de junio de 2015 recibió una carta del Ministerio del Interior, de fecha 5 de mayo de 2015, en la que se le comunicaba que su solicitud había sido denegada porque sus actividades tenían “objetivos incompatibles con la seguridad de la República”. El 27 de octubre de 2015, el autor impugnó la denegación de su solicitud ante el Presidente de la República. El 19 de octubre de 2017, recibió una notificación del Presidente en la que se le señalaba que su recurso había prosperado.

2.6 El 14 de diciembre de 2017, el Ministerio envió una carta a I. E .J., por la que se denegaba su solicitud de ciudadanía debido a que había sido declarado culpable de ejercer la medicina sin un título válido y a que había un proceso penal pendiente contra él por “apropiación indebida” ante los tribunales en Bérgamo. El 3 de enero de 2018, I. E .J. contestó la carta del Ministerio del Interior, refutando ambos motivos. Alegó que no había sido declarado culpable de ejercicio ilegal de la medicina, ya que el Tribunal de Apelación de Brescia lo había absuelto de ese cargo. Afirmó también que denegar su solicitud sobre la base de un juicio penal pendiente violaba la presunción de inocencia, lo que constituía discriminación. I. E .J. también pidió al Ministerio que respetara y aplicara la decisión del Presidente de la República.

2.7 El 28 de julio de 2018, el Ministerio envió una carta a I. E .J. por la que le denegaba la ciudadanía por los mismos dos motivos que constaban en la carta de 14 de diciembre de 2017. El 20 de septiembre de 2018, I. E .J. contestó la carta del Ministerio, refutando ambos motivos con los mismos fundamentos que los contenidos en su respuesta de 3 de enero de 2018. Posteriormente, el Ministerio le envió una nueva carta; en esta señalaba que se había equivocado al determinar que a I. E .J. había sido declarado culpable de ejercicio ilegal de la medicina, y que se le negaba la ciudadanía únicamente sobre la base del juicio penal

¹ La comunicación no especifica cuándo se trasladó M. A. S. a Italia.

² Los autores no suministran detalles sobre la naturaleza de las actuaciones.

³ Los autores proporcionan una copia de la decisión en italiano y una traducción parcial al inglés.

⁴ Los autores proporcionan una copia del recurso en italiano y una traducción parcial al inglés.

pendiente. I. E. J. no recurrió esa decisión, ya que el 19 de octubre de 2017 el Presidente de la República había determinado que su recurso había prosperado.

2.8 I. E. J. afirma que no dispone de otros recursos internos efectivos.

La denuncia

3.1 Los autores afirman que la denegación de sus solicitudes de la ciudadanía italiana por el Ministerio del Interior constituye una violación por parte de Italia de los artículos 14, párrafo 2, 17 y 26 del Pacto.

3.2 M. A. S. sostiene que la denegación de su solicitud de la ciudadanía italiana es contraria al derecho a no ser “objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación”, en virtud del artículo 17 del Pacto.

3.3 Además, sostiene que la denegación de la ciudadanía italiana sobre la base de hechos no relacionados con ella, sino con su esposo, constituye discriminación por razón de género y una vulneración por Italia del artículo 26 del Pacto. Alega que, en virtud del principio de igualdad enunciado en el artículo 26, el Estado parte no puede denegarle la ciudadanía basándose únicamente en que está casada con su esposo (I. E. J.). Considera que la denegación es especialmente arbitraria teniendo en cuenta que el recurso presentado por I. E. J. ante el Presidente de la República prosperó. M. A. S. afirma que, de no haber estado casada con su esposo, el Ministerio del Interior le habría concedido la ciudadanía italiana, puesto que cumple todos los demás requisitos.

3.4 M. A. S. sostiene que un posible plazo de espera de ocho años para que se adopte una decisión definitiva sobre su recurso es injustificadamente prolongado en el sentido del artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo del Pacto. Señala que presentó su solicitud de la ciudadanía italiana el 12 de marzo de 2010 y ha estado a la espera de que el Tribunal Administrativo Regional se pronunciara sobre su recurso desde el 9 de mayo de 2014.

3.5 I. E. J. alega que el hecho de que su solicitud de la ciudadanía italiana haya sido denegada a pesar de que su recurso ante el Presidente de la República había prosperado constituye una violación por Italia del artículo 17 del Pacto.

3.6 El autor alega además que la denegación de su solicitud de ciudadanía sobre la única base del proceso penal actualmente pendiente contra él⁵ es contraria al “derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley”, de conformidad con el artículo 14, párrafo 2, del Pacto. Sostiene que el Ministerio del Interior debería haberlo considerado inocente a efectos de determinar su solicitud de ciudadanía.

3.7 Los autores también denuncian la duración del procedimiento judicial, que consideran una demora indebida, en contravención del artículo 26 del Pacto.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo

4.1 El 9 de octubre de 2019, el Estado parte presentó sus observaciones sobre la admisibilidad y el fondo de la comunicación de los autores. En estas recuerdan el marco constitucional de Italia, incluido el respeto del estado de derecho y de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

4.2 El sistema constitucional italiano de garantías y salvaguardias contempla el “principio de doble instancia”, que se aplica a través de un sistema de recursos estructurado en tres niveles jurisdiccionales posibles. Cada nuevo nivel representa una instancia superior. Aunque ofrece un amplio abanico de garantías, el sistema de recursos y los tres niveles jurisdiccionales posibles pueden retrasar la resolución del caso. Además del principio del debido proceso, la Constitución del Estado parte define las competencias del Consejo de Estado y del Tribunal Constitucional⁶.

⁵ I. E. J. informó al Comité de que, a la fecha de la comunicación, presentada el 20 de noviembre de 2018, el juicio penal seguía pendiente ante los tribunales en Bérgamo.

⁶ La Ley núm. 2/1999 y los arts. 103, 111, 113 y 134 de la Constitución garantizan el debido proceso. El Tribunal Constitucional fiscaliza a las autoridades con miras a determinar si han respetado la

4.3 En cuanto a los hechos, el Estado parte indica que, el 9 de mayo de 2014, M. A. S. presentó un recurso ante el Tribunal Administrativo Regional en relación con la denegación de su solicitud de ciudadanía (RG 6314/14), fundada esencialmente en su matrimonio con una persona considerada “afín a movimientos que tienen objetivos incompatibles con la seguridad de la República”. Hasta la fecha, el recurso de M. A. S. no ha sido resuelto⁷. Se ha programado una vista para mayo de 2020. La legislación del Estado parte establece que el procedimiento en primera instancia puede durar hasta tres años⁸.

4.4 En cuanto a I. E .J., que es médico, su solicitud de ciudadanía también fue rechazada. El autor impugnó la decisión negativa mediante un recurso extraordinario ante el Presidente de la República. Ese recurso prosperó dos años después, en 2017. Sin embargo, el Ministerio del Interior denegó una vez más la solicitud de ciudadanía de I. E .J., mientras el proceso penal contra él por desfalco estuviera pendiente ante los tribunales en Bérnago.

4.5 En cuanto a las reclamaciones de los autores en virtud del artículo 17 del Pacto y el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo, el Estado parte sostiene que los autores se centran en los procedimientos administrativos y judiciales pertinentes, incluida la duración de los juicios; la presunta vulneración del principio de presunción de inocencia; y la falta de aplicación de la decisión del Presidente de la República, que anuló la denegación de la ciudadanía a I. E .J. En lo que respecta a la duración del juicio contra la decisión administrativa, cabe remitirse a la Ley núm. 89/2001, según la cual se considera que se ha respetado un plazo razonable “cuando el procedimiento no se prolonga más de tres años en primera instancia; dos en segunda instancia; y uno en lo que respecta al recurso de inconstitucionalidad. A efectos del cómputo de la duración, el proceso se considera iniciado con la presentación de la demanda o con la notificación de la citación de comparecencia”⁹. En particular, el recurrente tiene la responsabilidad de intervenir oportunamente para que se dirima el objeto del juicio, entre otros medios solicitando su examen urgente. La inacción del interesado que omita interponer un recurso preventivo para solicitar la vista oral eximirá de responsabilidad al Estado. De hecho, la legislación estipula que “será inadmisibles la demanda de indemnización por la duración excesiva del juicio presentada por quien no haya interpuesto los recursos preventivos previstos en este caso”¹⁰.

4.6 En relación con el procedimiento iniciado por M. A. S. a raíz de la denegación de su solicitud de ciudadanía en 2014, que seguía pendiente ante el Tribunal Administrativo Regional, el Estado parte señala que el recurso de la autora no se completó con una solicitud específica de suspensión, que habría permitido celebrar una vista en un plazo muy breve, de unas pocas semanas. Tras presentar un recurso el 9 de mayo de 2014 y una solicitud de vista con fecha 29 de mayo de 2014, la autora permaneció inactiva y no realizó ningún otro “acto procesal” hasta el 29 de noviembre de 2017, cuando un abogado defensor recién nombrado presentó una solicitud de vista. Dicha solicitud fue reiterada el 8 de mayo de 2019, en respuesta a una invitación en ese sentido formulada por la secretaría del Tribunal¹¹. La vista pública se celebró el 19 de mayo de 2020. La causa de la demora fue la inacción de la autora, que no interpuso un recurso preventivo, y no presentó la solicitud de vista sino mucho después de vencido el plazo contemplado en la Ley núm. 89/2001 (art. 1-ter, párr. 3), es decir, transcurridos más de tres años y medio desde la presentación de su recurso.

4.7 La denegación de la ciudadanía sobre la base de elementos relacionados con el esposo de M. A. S. no constituye trato discriminatorio ni supone menoscabo alguno de los intereses protegidos por el artículo 17 del Pacto (ni por el artículo 8 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales). De hecho, el matrimonio y la unión material y espiritual que se deriva naturalmente de este pueden ser tenidos en cuenta, entre otros, por la Administración en el ejercicio de las amplias facultades discrecionales de que disfruta *in subiecta materia*, a fin de proteger el interés superior de la seguridad y el

Constitución en sus actuaciones. También arbitra en caso de desacuerdo entre los órganos superiores del Estado y dirime los conflictos entre las autoridades centrales y locales.

⁷ Al 9 de octubre de 2019.

⁸ Ley núm. 89/2001, art. 2 bis.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*, art. 2, párr. 1.

¹¹ El Estado parte se refiere al art. 82 del Código de Procedimiento Administrativo.

orden públicos, en lo que respecta a denegar la ciudadanía italiana a la cónyuge de una persona considerada “socialmente poco fiable o peligrosa”, o “afín” a movimientos y grupos que tienen “objetivos incompatibles” con la convivencia civil pacífica y libre en Italia.

4.8 En cuanto al juicio contra I. E. J. y el recurso ante el Presidente de la República¹², el Estado parte afirma que, cuando ese recurso contra la primera denegación de la solicitud de ciudadanía prosperó, el autor no motivó debidamente su segunda solicitud de ciudadanía, por lo que esta también fue denegada en virtud del proceso penal pendiente contra él. Correspondía al autor recurrir oportunamente la segunda decisión negativa del Ministerio del Interior, señalando que contradecía o eludía la decisión del Presidente. De hecho, el decreto presidencial por el que se admitió el recurso extraordinario es asimilable a las sentencias firmes de la justicia administrativa (*res judicata*). Por lo tanto, es susceptible de ejecución, ya sea mediante la interposición del recurso específico, a saber, el recurso de inconstitucionalidad ante el Consejo de Estado, ya sea, en caso de una nueva evaluación del asunto por parte de la Administración, mediante la presentación de un recurso contra la nueva denegación, por vicios “autónomos” de constitucionalidad, ante el juez administrativo de primera instancia del Tribunal Administrativo Regional, o de un nuevo recurso ante el Presidente.

4.9 El Estado parte sostiene además que, cuando se trata de la concesión de la ciudadanía italiana, la supuesta violación del artículo 17 del Pacto carece de todo fundamento. El otorgamiento de la ciudadanía presupone que se ha comprobado que no existen elementos o circunstancias que puedan poner en peligro los valores de la convivencia civil libre y pacífica. La seguridad de la República es, de hecho, un interés superior al interés individual de obtener la ciudadanía italiana. Habida cuenta del carácter irrevocable de su concesión, es imprescindible que “no exista ninguna duda ni pese sobre el solicitante la menor sospecha, incluso de cara al futuro, sobre su plena adhesión a los valores constitucionales en los que se funda la República Italiana”¹³. La evaluación de la Administración tiene un carácter eminentemente preventivo y precautorio, más allá y al margen de la determinación de la responsabilidad penal del autor. En efecto, la verificación de los motivos que afectan a la seguridad nacional no puede reducirse a la comprobación de los hechos penalmente relevantes, sino que debe referirse a la prevención de cualquier riesgo para la seguridad pública. A ese respecto, el Tribunal Constitucional italiano ha afirmado que la importancia del interés de la seguridad del Estado y la comunidad en cuanto a su integridad e independencia está plasmada en el artículo 52 de la Constitución italiana¹⁴. El Estado parte añade que el actual recrudecimiento alarmante del terrorismo y el extremismo hace que sean incluso más comprensibles la especial prudencia y cautela por las que se rige la práctica administrativa sobre la concesión de la ciudadanía¹⁵.

4.10 La Administración goza de un amplio margen de discrecionalidad en cuanto a la posibilidad de conceder o no la ciudadanía, y su evaluación no solo abarca la capacidad del extranjero para incorporarse óptimamente en la comunidad nacional a través de su trabajo e integración económica y social, sino también la ausencia de riesgos para la seguridad del Estado. Por otra parte, la especial prudencia por la que debe regirse el examen de una solicitud de ciudadanía, en aras de la prevención y la precaución, se equilibra con la posibilidad de volver a presentar una solicitud cuando las condiciones objetivas que subyacen a la decisión desfavorable inicial hayan cambiado o, en general, se procure obtener una nueva evaluación por parte de la Administración trascurridos cinco años de la evaluación inicial¹⁶. Por último, el Estado parte afirma que los autores tuvieron acceso a recursos internos efectivos contra la decisión de denegación de sus solicitudes y que en sus casos no hubo denegación de justicia.

¹² Véase el decreto presidencial de 2017.

¹³ Jurisprudencia constante del Consejo de Estado en materia administrativa, secc. III, 14 de febrero de 2017, núm. 657.

¹⁴ Decisión del Tribunal Constitucional núm. 24/2014.

¹⁵ Véanse Consejo de Estado, secc. III, 4 de marzo de 2015, núm. 1084, y Tribunal Administrativo Regional del Lacio-Roma, secc. II *quater*, 11 de noviembre de 2015, núm. 12752.

¹⁶ Ley núm. 92/1991, art. 8, párr. 1.

4.11 Sobre la base de lo expuesto, el Estado parte solicita al Comité que declare inadmisibles la comunicación de los autores, debido al no agotamiento de los recursos internos y a la falta de suficiente fundamentación, o la declare carente de fundamento.

Comentarios de los autores sobre las observaciones del Estado parte acerca de la admisibilidad y el fondo

5.1 El 27 de noviembre de 2019, los autores presentaron sus comentarios sobre las observaciones del Estado parte. Afirmaron que este no había proporcionado ninguna información nueva con respecto a las circunstancias de su reclamación. Por el contrario, cabía interpretar que en las observaciones se reconocía que las vulneraciones alegadas habían tenido lugar.

5.2 Los autores, en su comunicación inicial de 3 de mayo de 2018, describían vulneraciones del artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo y el artículo 17 del Pacto. La comunicación inicial se había complementado con los escritos adicionales de fecha 11 de junio de 2018 (en el que se respaldan las alegaciones de los autores sobre la violación de los derechos que los asisten en virtud de los artículos 17 y 26 del Pacto), 20 de noviembre de 2018 (en el que se fundamenta una violación del artículo 14 del Pacto debido a la duración irrazonable de su juicio), 17 de junio de 2019 (en el que se alega la discriminación contra M. A. S.); y 10 de julio de 2019 (en el que se alega la violación de los artículos 26 y 14 del Pacto debido a que no se respetó el principio de presunción de inocencia de I. E. J.).

5.3 M. A. S. recuerda que los procedimientos relativos al recurso contra la denegación de su solicitud de ciudadanía se han prolongado injustificadamente. La autora presentó el recurso en 2014 y la vista para examinarlo se programó para el 19 de mayo de 2020, seis años después. La autora recuerda que también ha sufrido discriminación, pues se vulneró su derecho a que el asunto se resolviera en un plazo razonable. Señala que la Ley núm. 89/2001 establece un plazo de tres años para las actuaciones en primera instancia. En su caso, estas duraron el doble. La dilatada duración del procedimiento ha agravado la discriminación subyacente contra M. A. S., quien fue juzgada sobre la base de la presunta conducta de su esposo, en violación del artículo 26 del Pacto. La autora niega las acusaciones del Estado parte de que estuvo inactiva. En cambio, según afirma, el Estado parte tardó seis años en determinar la fecha de la vista de su recurso. Al administrar justicia, incumbe al Estado decidir celebrar los juicios en el plazo adecuado, sin trasladar la carga de la demora al recurrente. La autora alega que el Tribunal Administrativo Regional aún no se ha pronunciado sobre su solicitud de 29 de noviembre de 2017 de que se fijara una vista. Un año y medio después, el Tribunal envió una comunicación a M. A. S., advirtiéndole de que su recurso sería archivado sin que se dictara decisión alguna si no enviaba al Tribunal una solicitud concreta de que se celebrara la vista, confirmando su interés en el caso¹⁷. Según la autora, el Tribunal omitió tomar una decisión sobre su solicitud de vista. Los juicios en Italia, cuando se trata de recursos contra la denegación de la solicitud de ciudadanía, duran entre 10 y 12 años. Esta práctica puede considerarse discriminatoria, en vista de que parece desalentar las acciones judiciales contra la denegación de la ciudadanía, porque quizás no merezca la pena esperar tanto tiempo.

5.4 En cuanto a las reclamaciones al amparo de los artículos 17 y 26 del Pacto, M. A. S. reitera que fue juzgada por circunstancias referidas a su esposo, lo que constituye discriminación. No tener en cuenta sus propias circunstancias también supone una violación del derecho al respeto de la vida privada y familiar.

5.5 M. A. S. niega las suposiciones falsas sobre su esposo, que tienen consecuencias negativas para ella. Sostiene que un “vínculo falso” de esta índole entre esposa y esposo fue refutado por el Tribunal Constitucional, que dictaminó en su sentencia núm. 78/2019 que la esposa y el esposo no se consideran parientes, esto es, que no tienen lazos de sangre. Este principio rebate el argumento falso e infundado que empleó la Administración para juzgar a la autora debido a su esposo. El 29 de octubre de 2019, la autora pidió a la Administración que reexaminara la denegación de su solicitud de ciudadanía sobre la base de la sentencia del Tribunal Constitucional, pero aún no ha obtenido respuesta. Asimismo, denuncia las

¹⁷ De conformidad con el art. 82 del Código de Procedimiento Administrativo.

referencias del Estado parte al recrudecimiento del terrorismo, lo que considera ofensivo, y solicita una disculpa.

5.6 M. A. S. alega además que el Tribunal Administrativo Regional le denegó el acceso a ciertos documentos, aunque se lo concedió a A. Y. O. AQ, autora de *A. Y. O. AQ c. Italia* sobre la misma cuestión¹⁸. Ello constituye otra señal más de discriminación. Por último, la autora considera que el argumento del Estado parte de que su recurso no se completó con una solicitud específica de suspensión, que habría permitido celebrar una vista en un plazo muy breve, de unas pocas semanas, es incorrecto y representa, en cambio, un elemento adicional de discriminación. No ha habido ningún recurso contra la denegación de la ciudadanía en el que el Tribunal haya suspendido una decisión negativa a la espera de una resolución firme.

5.7 En cuanto al caso de I. E. J., el Estado parte no ha presentado ninguna aclaración en relación con las alegaciones de violación de los artículos 14, 17 y 26 del Pacto. A I. E. J. se le denegó por primera vez la solicitud de ciudadanía por supuestos motivos de seguridad. Este recurrió la decisión negativa ante el Presidente de la República, y su recurso fue admitido porque no había ninguna razón de seguridad para denegarle su solicitud¹⁹. Sin embargo, el Estado parte no reexaminó el caso de M. A. S., lo que se considera otra señal de discriminación contra los autores. Las autoridades no concedieron la ciudadanía a I. E. J., sino que se la denegaron por segunda vez, alegando que tenía antecedentes penales. Ello constituía una percepción errónea, ya que no se le ha declarado culpable de delito alguno. Durante el examen de la primera solicitud de ciudadanía, el juicio penal contra I. E. J. estaba pendiente, por lo que no debería haberse considerado que tenía antecedentes penales. I. E. J. fue absuelto por sentencia firme del Tribunal de Apelación de Brescia. Por lo tanto, sufrió discriminación debido a dos motivos, esto es, el Estado parte: a) omitió la ejecución de una decisión favorable sobre su recurso contra la primera denegación de la ciudadanía; y b) le denegó por segunda vez la ciudadanía basada en supuestos hechos que no se han probado. I. E. J. recurrió esta segunda denegación; el recurso estaba pendiente ante el Tribunal Administrativo Regional. El autor solicitó al tribunal que resolviera su recurso el 19 de mayo de 2020, en la misma vista que el recurso de su esposa, petición que quedó sin respuesta. El retraso en el examen del segundo recurso puede considerarse discriminación.

5.8 Además, las observaciones del Estado parte sobre el recrudecimiento del terrorismo son discriminatorias y arbitrarias en lo que respecta a ambos autores y su familia. Las observaciones son fantasiosas, ya que la vida de ambos autores es ordenada, como se ilustra en la comunicación inicial. I. E. J. también objetó la opinión de que los recursos internos en su caso estuvieran disponibles o fueran efectivos.

5.9 En cuanto a la reparación, los autores solicitan al Comité: a) que concluya que se han vulnerado los artículos 17 y 26 del Pacto en relación con M. A. S., y los artículos 14, 17 y 26 del Pacto en relación con I. E. J.; b) que solicite al Estado parte que revise la denegación de la solicitud de ciudadanía de los autores a la luz de la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 78/2019; y c) que presente disculpas oficiales a los autores y a su familia por vincularlos a un riesgo de terrorismo.

Observaciones adicionales del Estado parte

6.1 El 12 de marzo de 2020, el Estado parte recordó sus observaciones anteriores, de 9 de octubre de 2019, y reiteró que los autores disponían de recursos internos efectivos.

6.2 El Estado parte se remite a la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 78/2019, que declaró “infundadas las alegaciones sobre la inconstitucionalidad del artículo 18 1) b) de la Ley núm. 240 por la que se rigen la organización de las universidades, su personal académico y contratación, y por la que se encomienda al Gobierno el fomento de la calidad

¹⁸ *A. Y. O. AQ c. Italia* (CCPR/C/134/D/3587/2019). No obstante, A. Y. O. AQ también se queja de se le denegó el acceso a ciertos documentos.

¹⁹ Cabe señalar que la primera denegación de la ciudadanía a I. E. J. fue utilizada por el Estado parte para denegar la ciudadanía a M. A. S. (su esposa).

y la eficiencia del sistema universitario, de 30 de diciembre de 2010²⁰, planteadas por el Consejo de Justicia Administrativa de la Región de Sicilia, respecto de los artículos 3 y 97 de la Constitución”.

6.3 También se remite a la decisión del Ministerio del Interior, de fecha 28 de julio de 2018, por la que se rechazó la segunda solicitud de ciudadanía de I. E. J., de conformidad con el artículo 9 de la Ley núm. 91, de 5 de febrero de 1992. El Estado parte señala que el 20 de agosto de 2019, el Garante de la Protección de los Datos Personales, a raíz de una queja presentada por I. E. J., invitó al Ministerio a verificar si el uso de la información sobre los presuntos antecedentes penales del autor había sido el correcto, dado que este había sido absuelto en segunda instancia el 13 de octubre de 2015 del delito que se le imputaba, es decir, haber infringido el artículo 348 del Código Penal, relativo al ejercicio ilegal de una profesión. Tras algunas modificaciones de forma, se mantuvieron las partes preambular y dispositiva de la decisión del Ministerio del Interior, de fecha 28 de julio de 2018. Reiterando lo afirmado en su presentación anterior de octubre de 2019, el Estado parte concluye que las alegaciones de los autores siguen siendo infundadas.

Observaciones ulteriores del Estado parte

7.1 El 7 de julio de 2021, el Estado parte recordó sus anteriores observaciones de octubre de 2019 y marzo de 2020.

7.2 Desde el punto de vista judicial, M. A. S. presentó un recurso (RG 6314/2014) el 9 de mayo de 2014 ante el Tribunal Administrativo Regional (adscrito a su sección 1-ter), en el que solicitaba la anulación de la decisión del Ministerio del Interior (K10/220307) de 3 de febrero de 2014, por la que se había denegado la solicitud de ciudadanía de la autora. En relación con ese recurso, de naturaleza ordinaria y que no se acompañó de un recurso preventivo, se presentó el 29 de noviembre de 2017 una solicitud de vista oral.

7.3 El 4 de junio de 2019, se invitó a las partes a solicitar una vista²¹, tras lo cual M. A. S. presentó una nueva solicitud, el 6 de junio de 2019. El 12 de junio de 2019, se fijó el 19 de mayo de 2020 como fecha de la vista para examinar el fondo del recurso. Al término de dicha vista, la Sala dictó el requerimiento colegiado núm. 5630/2020, publicado el 27 de mayo de 2020, por el que se ordenaba que se ultimara la investigación preliminar de conformidad con la solicitud de M. A. S., y se fijaba una vista pública para la continuación del juicio el 24 de noviembre de 2020. En esa vista, el Tribunal Administrativo Regional reconoció, mediante el requerimiento núm. 12782/2020, publicado el 1 de diciembre de 2020, que el Ministerio del Interior había llevado a cabo la investigación preliminar, sin observar los términos de la defensa, y fijó la vista de continuación del juicio para el 7 de abril de 2021.

7.4 Mediante la sentencia núm. 5269/2021, publicada el 6 de mayo de 2021, se dio por concluido el juicio y se desestimó el recurso. En la fecha de la presentación del Estado parte, el plazo para interponer un recurso en segunda instancia aún no se había cumplido.

7.5 El recurso núm. NRG 3374/2019, interpuesto por I. E. J. el 21 de marzo de 2019, solicitaba la anulación de la decisión del Ministerio del Interior (K10/800006), que se le había notificado el 11 de septiembre de 2018, por la que se rechazaba su solicitud de la ciudadanía italiana. Ese recurso, de naturaleza ordinaria, se interpuso ante el Tribunal Administrativo Regional tras la presentación de un recurso extraordinario contra la decisión negativa del Ministerio del Interior ante el Presidente de la República²². Junto con el recurso ante el Tribunal Administrativo de 21 de marzo de 2019²³, en el que se remitía a las conclusiones del recurso extraordinario, I. E. J. presentó una renuncia al recurso preventivo.

²⁰ Esta parte de las normas no contempla, entre las condiciones que impiden la participación en la convocatoria a profesores universitarios, la relación matrimonial con un profesor perteneciente al departamento o estructura que realiza la convocatoria, ni con el decano, el director general ni con un miembro del consejo de administración de la universidad. Sin embargo, excluye la participación de otros parientes, hasta el cuarto grado inclusive.

²¹ De conformidad con el art. 82 del Código de Procedimiento Administrativo.

²² De conformidad con el art. 10 del Decreto Presidencial núm. 1199/1971.

²³ De conformidad con el art. 48 del Código de Procedimiento Administrativo.

7.6 El 26 de abril de 2019, I. E .J. solicitó a la Prefectura de Bérgamo, de conformidad con el artículo 116 del Código de Procedimiento Administrativo, que se procediera a una investigación en lo tocante a su solicitud de fecha de 20 de marzo de 2019, en la que pedía acceso a los documentos de su expediente administrativo relativos a los elementos preliminares contrarios a la concesión de la ciudadanía proporcionados por la Prefectura el 6 de noviembre de 2007 y a los que se hacía referencia en la denegación por el Ministerio del Interior de la solicitud de ciudadanía que se le había notificado el 11 de septiembre de 2018.

7.7 El 21 de junio de 2019, I. E .J. volvió a solicitar una investigación y, el 31 de octubre de 2019, presentó una solicitud de suspensión, junto con una solicitud paralela de que esta se examinara en forma conjunta con el recurso registrado con el núm. R.G. 6134/2014. La vista se fijó para el 19 de mayo de 2020, tras lo cual se adoptó el requerimiento colegiado núm. 5628/2020, publicado el 27 de mayo de 2020, en el que se ordenaba que se ultimara la investigación y se fijaba una vista pública para el 24 de noviembre de 2020 para la continuación del juicio. En ocasión de esta última vista, el Tribunal Administrativo Regional reconoció, mediante el requerimiento núm. 12795/2020, publicado el 1 de diciembre de 2020, que el Ministerio del Interior había llevado a cabo la investigación. La vista para la continuación del procedimiento se fijó para el 7 de abril de 2021. Al término de dicha vista, el Tribunal Administrativo Regional dictó la sentencia núm. 5261/2021, publicada el 5 de mayo de 2021, por la que desestimó el recurso y ordenó al autor que pagara las costas de los procedimientos a la Administración, por un valor de 1.500 euros, más los intereses fijados por ley. En la fecha de la presentación del Estado parte, el plazo para la presentación de un recurso en segunda instancia aún no se había cumplido.

7.8 El Estado parte reitera que, de conformidad con las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo²⁴ y a los fines de la celebración de la vista pública, el Tribunal Administrativo Regional registra los recursos en orden cronológico, incluidos los relativos a cuestiones de ciudadanía. Este criterio puede no seguirse en casos en que existan motivos de urgencia específicos y notorios, como en las solicitudes de desistimiento.

7.9 La sección competente del Tribunal Administrativo entiende de los procedimientos abreviados en virtud del artículo 119 del Código de Procedimiento Administrativo, los litigios delicados y las medidas de protección que, aunque se rijan por el procedimiento ordinario, tienen precedencia en la determinación del fondo.

7.10 En concreto, durante 2020 se presentaron ante la sección 1-*ter* del Tribunal Administrativo unos 1.009 recursos ordinarios en materia de ciudadanía, en consonancia con la tendencia de años anteriores. De una consulta de la base de datos en enero de 2021 se desprende que, desde el 1 de enero de 2016, esa sección ha resuelto en vista pública 625 recursos contra la denegación de la ciudadanía, y que la duración media de los procedimientos ha superado los 1.800 días o casi cinco años.

7.11 En cuanto a las alegaciones de discriminación de los autores, aunque no se encontraron elementos discriminatorios, no es competencia de las autoridades judiciales administrativas examinar el fondo de las sentencias adoptadas por los jueces, contra las que la parte tiene derecho a utilizar los recursos ordinarios previstos en la legislación.

7.12 Por último, el Estado parte reitera sus observaciones anteriores y concluye que las alegaciones de los autores carecen de fundamento, que la acción judicial interna se rige por el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y que el Gobierno confirma su voluntad de seguir cooperando plena y ampliamente con los órganos de tratados de las Naciones Unidas y otros mecanismos de derechos humanos.

Deliberaciones del Comité

Examen de la admisibilidad

8.1 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 del Pacto.

²⁴ Código de Procedimiento Administrativo, art. 8, anexo 2, título III.

8.2 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.

8.3 El Comité observa que el Estado parte ha refutado la admisibilidad de la presente comunicación debido a la falta de agotamiento de los recursos internos disponibles —ya que en el momento de la presentación inicial, el 3 de mayo de 2018, había un recurso pendiente ante el Tribunal Administrativo— y a la falta de fundamentación de las reclamaciones de los autores.

8.4 El Comité recuerda su jurisprudencia en el sentido de que los autores deben hacer uso de todos los recursos internos para cumplir los requisitos del artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo, en la medida en que tales recursos parezcan ser efectivos en el caso en cuestión y estén de hecho a su disposición²⁵. El Comité toma nota de que las denuncias de M. A. S. de que se han vulnerado los derechos que la asisten en virtud de los artículos 17 y 26 del Pacto (ya que su solicitud de ciudadanía fue denegada sobre la base de circunstancias relacionadas con su esposo sin que fuera oída personalmente y el procedimiento de recurso fue injustificadamente prolongado) han sido planteadas ante los tribunales nacionales. Toma nota asimismo de que las denuncias de I. E. J. de que se han vulnerado los derechos que lo asisten en virtud de los artículos 14, párrafo 2, 17 y 26 del Pacto (ya que su solicitud de ciudadanía fue denegada sobre la base de sus presuntos antecedentes penales, aunque fue absuelto en segunda instancia, y que el procedimiento de recurso fue injustificadamente prolongado) también han sido planteadas ante los tribunales nacionales. En este contexto, el Comité observa que los autores han impugnado principalmente los hechos y las pruebas en poder de las autoridades nacionales, y se han opuesto a la utilización de información confidencial e imprecisa por parte del Ministerio del Interior al examinar sus solicitudes de ciudadanía por residencia, circunstancias en las que la legislación nacional otorga al Estado amplias facultades discrecionales de evaluación.

8.5 El Comité toma nota del argumento del Estado parte de que, tras los recursos interpuestos por los autores ante el Tribunal Administrativo Regional, de fechas 9 de mayo de 2014 y 21 de marzo de 2019, contra la denegación de sus solicitudes de ciudadanía, M. A. S. estuvo parcialmente inactiva entre mayo de 2014 y noviembre de 2017 (esto es, no presentó una solicitud específica de suspensión ni de vista); y de que, sin embargo, a raíz de las reiteradas solicitudes de ambos autores, se programaron vistas sobre sus recursos para mayo y noviembre de 2020, y abril de 2021. El Comité también toma nota de que las decisiones del Tribunal Administrativo sobre los recursos en primera instancia se adoptaron el 7 de abril de 2021, después de algunos retrasos atribuibles en parte a las mociones procesales de los autores y a la importante carga de trabajo del Tribunal, resultante del gran número de recursos contra las denegaciones de la ciudadanía. En ese contexto, el Comité toma nota del argumento del Estado parte de que, en octubre de 2019, M. A. S. presentó un recurso preventivo ante el Tribunal colegiado para acceder a toda la información contenida en el expediente y de que se programó una vista pública para el 19 de mayo de 2020 a fin de tratar el fondo del recurso. El Comité toma nota asimismo del argumento del Estado parte de que I. E. J. no fundamentó debidamente sus dos solicitudes de ciudadanía, pero admite la percepción errónea original de las autoridades sobre los presuntos antecedentes penales del autor. El Comité observa el argumento del Estado parte de que los procedimientos se basan en el orden cronológico de los recursos y no pueden acelerarse, y de que su duración fue en parte atribuible a la tramitación de los recursos preventivos de los autores y otras evaluaciones preliminares. El Comité observa además que los autores presentaron la comunicación al Comité el 3 de mayo de 2018, cuando aún estaban pendientes los procedimientos ante los tribunales nacionales. Observa asimismo el argumento de los autores de que el procedimiento en primera instancia no habría concluido en el plazo de tres años fijado por la ley y de que el Tribunal tomó la decisión de desestimar sus recursos el 7 de abril de 2021, tras más de seis años (en el caso de M. A. S.) y de dos años (en el caso de I. E. J.).

²⁵ Véanse, por ejemplo, *Pereira c. Panamá* (CCPR/C/52/D/437/1990), párr. 5.2; *P. L. c. Alemania* (CCPR/C/79/D/1003/2001), párr. 6.5; *Riedl-Riedenstien y Scholtz c. Alemania* (CCPR/C/82/D/1188/2003), párr. 7.2; *Gilberg c. Alemania* (CCPR/C/87/D/1403/2005), párr. 6.5; *Warsame c. el Canadá* (CCPR/C/102/D/1959/2010), párr. 7.3; y *H. S. y otros c. el Canadá* (CCPR/C/125/D/2948/2017), párr. 6.4.

No obstante, según el Estado parte, los autores han tenido acceso a recursos internos que estaban disponibles y eran efectivos. En este contexto, el Estado parte ha argumentado que no hubo retrasos injustificados en el procedimiento de los autores y que estos aún podían presentar un recurso en segunda instancia ante el Consejo de Estado contra la decisión del Tribunal Administrativo.

8.6 A la luz de lo anterior, el Comité considera que los autores no explican de manera convincente las razones por las cuales los recursos judiciales que el Estado parte señala como disponibles para recurrir la denegación de sus solicitudes de ciudadanía no habrían sido efectivos en su caso, ya que ambos autores presentaron varias peticiones procesales a las que se dio curso; se aprobaron decisiones definitiva sobre sus recursos en primera instancia, aunque en parte demoradas en lo que respecta a M. A. S.; y los autores aún podían presentar un recurso adicional ante el Consejo de Estado. El Comité se remite a su jurisprudencia, según la cual la mera duda acerca de la eficacia de los recursos internos no exime a los autores de la obligación de agotarlos²⁶. Por consiguiente, el Comité considera que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo, no puede examinar las reclamaciones hechas por los autores al amparo de los artículos 14, párrafo 2, 17 y 26 del Pacto, ya que no se han agotado los recursos internos disponibles.

9. Por consiguiente, el Comité decide:

- a) Que la comunicación es inadmisibile en virtud de los artículos 2 y 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo;
- b) Que la presente decisión se ponga en conocimiento del Estado parte y de los autores.

²⁶ Véanse, por ejemplo, *Kaaber c. Islandia* (CCPR/C/58/D/674/1995), párr. 6.2, y *D. G. y otros c. Filipinas* (CCPR/C/128/D/2568/2015), párr. 6.3. Véase también *A. M. c. Italia*, comunicación núm. 266/1987, párr. 7.3.