



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general
12 de diciembre de 2022
Español
Original: inglés

Comité de Derechos Humanos

Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 2754/2016* ** ***

<i>Comunicación presentada por:</i>	J. S. K. N. (representado por el abogado Niels-Erik Hansen)
<i>Presunta víctima:</i>	El autor
<i>Estado parte:</i>	Dinamarca
<i>Fecha de la comunicación:</i>	10 de marzo de 2016 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión adoptada con arreglo al artículo 92 del reglamento del Comité, transmitida al Estado parte el 23 de marzo de 2016 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	25 de octubre de 2022
<i>Asunto:</i>	Denegación de la nacionalidad por naturalización
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Agotamiento de los recursos internos; grado de fundamentación de las reclamaciones
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Discriminación por motivos de discapacidad
<i>Artículos del Pacto:</i>	2, párr. 1, y 26
<i>Artículos del Protocolo Facultativo:</i>	2 y 5, párr. 2 b)

1. El autor de la comunicación es J. S. K. N., palestino apátrida nacido en 1956. Afirma que el Estado parte ha violado los derechos que lo asisten en virtud del artículo 26, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 1, del Pacto. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 23 de marzo de 1976. El autor está representado por un abogado.

* Aprobado por el Comité en su 136º período de sesiones (10 de octubre a 4 de noviembre de 2022).

** Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Wafaa Ashraf Moharram Bassim, Yadh Ben Achour, Arif Bulkan, Mahjoub El Haiba, Furuya Shuichi, Carlos Gómez Martínez, Duncan Laki Muhumuza, Hernán Quezada Cabrera, Vasilka Sancin, José Manuel Santos Pais, Soh Changrok, Kobayuh Tchamdja Kpatcha, Hélène Tigroudja, Imeru Tamerat Yigezu y Gentian Zyberi.

*** Se adjunta en el anexo de la presente decisión el voto particular (concurrente) de Gentian Zyberi, miembro del Comité, y un voto particular (disidente) de Vasilka Sancin, miembro del Comité.



Los hechos expuestos por el autor

2.1 El autor llegó a Dinamarca en 1991 y obtuvo un permiso de residencia. En 2002 se le concedió el estatuto de refugiado y un permiso de residencia permanente. El autor ha vivido la mayor parte de su vida en Dinamarca. Su mujer y sus hijos son ciudadanos daneses. El autor señala que se le ha diagnosticado un trastorno de estrés postraumático crónico¹ debido a los efectos de la tortura que sufrió antes de llegar al Estado parte.

2.2 Debido a su estado de salud mental, el autor no pudo aprender más que un nivel básico de danés. Señala que una de las condiciones para obtener la ciudadanía en el Estado parte es un cierto nivel de conocimiento del danés. No obstante, deseaba ser ciudadano danés, y en 2005 solicitó la ciudadanía por naturalización, junto con una petición de exención del requisito del conocimiento del idioma basada en su estado de salud. Señala que, debido a la normativa del Estado parte vigente en ese momento, su solicitud fue rechazada.

2.3 En 2013, tras la celebración de unas elecciones generales, se promulgó en la Circular núm. 9253, de 6 de junio de 2013, sobre la naturalización, una nueva normativa para la naturalización que contemplaba una exención del requisito del dominio del idioma danés en relación con las personas con discapacidad. Tras ese cambio en la normativa, el autor volvió a solicitar la ciudadanía por naturalización el 26 de noviembre de 2013. Mediante una carta de fecha 23 de junio de 2015, el Ministerio de Justicia le comunicó que su solicitud seguía pendiente. En esa carta, también se le comunicaba que, debido a que se habían celebrado elecciones generales el 18 de junio de 2015, podrían promulgarse nuevas normas relativas a las solicitudes de ciudadanía por naturalización. El autor señala que, de hecho, el 5 de octubre de 2016 se adoptaron nuevas normas mediante la Circular núm. 10873 de 13 de octubre de 2015 sobre la naturalización. El autor afirma que la nueva normativa entró en vigor y se aplicó con carácter retroactivo a todas las solicitudes pendientes, incluida la suya.

2.4 El 27 de octubre de 2015, el autor fue informado por el Ministerio de Inmigración, Integración y Vivienda de que su solicitud de la nacionalidad danesa había sido denegada. Se le informó de que no cumplía el requisito de competencia lingüística ni el de aportar pruebas de haber superado un examen de ciudadanía, tal como se establecía en el artículo 24, párrafos 1 y 2, de la Circular núm. 9253. También se le informó de que, en vista de su estado de salud, su caso se había presentado al Comité Parlamentario de Naturalización para que determinara si se podía conceder una exención del requisito de acreditar el dominio del idioma y de haber superado el examen de ciudadanía. En la carta se le informaba de que el Comité de Naturalización había celebrado una reunión el 20 de agosto de 2015 y había determinado que, en el caso del autor, no se podía conceder una exención del requisito de aportar pruebas del conocimiento lingüístico y de haber superado el examen de ciudadanía de conformidad con lo establecido en la Circular. Se le comunicó, además, que las decisiones del Comité de Naturalización no estaban sujetas a lo establecido en la Ley de la Administración Pública en materia de justificación de la motivación de la decisión y que, dado que las actuaciones del Comité de Naturalización eran confidenciales, el Ministerio no podía proporcionar ningún detalle sobre el examen de su caso. Además, se le informó de que las decisiones adoptadas por el Comité de Naturalización “no eran susceptibles de recurso ante ninguna otra autoridad”. Por lo tanto, alega que no disponía de ningún recurso efectivo para impugnar la denegación de su solicitud de naturalización.

La denuncia

3. El autor alega que las autoridades del Estado parte han vulnerado los derechos que lo asisten en virtud del artículo 26, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 1, del Pacto, al negarse a concederle una exención del requisito de competencia lingüística y posteriormente rechazar su solicitud de ciudadanía. Afirma que esa denegación fue

¹ El autor se refiere a un certificado médico, fechado el 13 de marzo de 2015, según el cual se le ha diagnosticado un trastorno de estrés postraumático calificado como “deterioro/discapacidad de larga duración”, con deterioro de la concentración, la memoria, la claridad y la capacidad de aprendizaje debido a un trastorno del sueño, dolor crónico y propensión a la fatiga mental. Se afirma que su estado empeoró en 2009 con una reducción de las funciones cognitivas que afectó a sus habilidades lingüísticas tanto en danés como en árabe. Su estado de salud mental se describe como evaluado crónico y se añade que el tratamiento psicológico no ha mejorado su salud.

discriminatoria por su condición de persona con discapacidad. Señala que ha presentado pruebas claras de su diagnóstico médico, que le impide aprender danés al nivel requerido, y sostiene que la decisión de denegar su solicitud de naturalización es, por tanto, arbitraria y discriminatoria. Afirma que la normativa interna es desproporcionada y no persigue un objetivo legítimo. El autor remite a la jurisprudencia del Comité en el caso *Q. c. Dinamarca*², en el que consideró que se había infringido el artículo 26 del Pacto en un caso que, según él, era similar, en cuanto a los hechos, al presente caso.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo

4.1 El 23 de mayo de 2016, el Estado parte presentó sus observaciones sobre la admisibilidad y el fondo de la comunicación. Sostiene que la comunicación debe considerarse inadmisibles por no haberse agotado los recursos internos con arreglo al artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo y por ser manifiestamente infundada conforme a su artículo 2. Alternativamente, el Estado parte sostiene que la comunicación carece de fundamento.

4.2 El Estado parte aclara que el autor entró en Dinamarca el 31 de enero de 1992 después de que se le concediera un permiso de residencia por reagrupación familiar. El 6 de mayo de 1998 solicitó asilo. La solicitud se concedió el 6 de enero de 1999. El 8 de febrero de 2002, su permiso de residencia se convirtió en permanente.

4.3 El 14 de diciembre de 2005, el autor presentó ante la policía de Hjørring una solicitud para obtener la nacionalidad danesa por naturalización. El autor adjuntaba a la solicitud pruebas de sus conocimientos de danés y una declaración hecha por el autor en relación con delitos y condenas penales. Según un informe de la entrevista realizada por la Policía de Hjørring, el autor hablaba, entendía y leía danés. El 12 de julio de 2007, el Ministerio de Asuntos de los Refugiados, Inmigración e Integración rechazó la solicitud del autor basándose en la condena que se le había impuesto el 4 de febrero de 1998 por una infracción del Código Penal. Se informó al autor de que, de acuerdo con la normativa de naturalización vigente en ese momento, se había impuesto un período de espera de diez años tras su condena penal y que, por lo tanto, no podría volver a solicitar la naturalización antes de julio de 2009.

4.4 El 26 de noviembre de 2013, el autor solicitó la reapertura de su solicitud de naturalización. Presentó un certificado médico expedido el 4 de noviembre de 2013, según el cual se le había diagnosticado un trastorno de estrés postraumático, estaba recibiendo tratamiento en el Centro de Rehabilitación para Refugiados y se había determinado su incapacidad para desempeñar funciones relacionadas con el trabajo, en particular funciones asociadas al rendimiento intelectual para las que se requería concentración. Según el certificado, el autor había sido anteriormente capaz de comunicarse en danés sin problemas, pero en ese momento parecía inseguro y desconcentrado, con la memoria deteriorada.

4.5 El 16 de febrero de 2015, el Ministerio de Justicia pidió que el autor presentara pruebas de haber superado el examen de idioma danés 2 y el examen de ciudadanía de conformidad con lo dispuesto en la Circular núm. 9253. También le informó de que, si las circunstancias excepcionales así lo aconsejaban, se presentaría una solicitud de exención de esos requisitos ante el Comité de Naturalización y solicitó al autor que presentara pruebas médicas complementarias y una declaración solemne sobre si había asistido al programa de idioma danés 2” y había intentado realizar el examen de idioma danés 2 y el examen de ciudadanía. El 9 de marzo de 2015, el Ministerio recibió una declaración solemne del autor y un certificado en el que se indicaba que había aprobado el examen general 1, pero de la declaración se desprendería que no había asistido al programa de idioma danés 2 ni había intentado presentarse al examen de idioma danés 2 ni al examen de ciudadanía. El 12 de marzo de 2015, el Ministerio recibió expedientes psicológicos con fecha de 21 de febrero de 2012 y 17 de abril de 2012, un certificado de un psiquiatra con fecha de 19 de octubre de 2012, una descripción de un curso de tratamiento con fecha de 15 de mayo de 2014, notas de consulta médica con fecha de 13 de junio de 2014 y un certificado médico con fecha de 11 de marzo de 2015. El Estado parte señala que del certificado médico más reciente se desprende que al autor le ha sido diagnosticado un trastorno de estrés postraumático y de

² CCPR/C/113/D/2001/2010.

dolor crónico, con dificultades de concentración, deterioro de la memoria y disminución de la toma de perspectiva y de la capacidad de aprendizaje. Según el certificado de su médico de cabecera, se consideraba poco realista que el autor asistiera a clases, y mucho menos que se beneficiara de cualquier tipo de enseñanza, por lo que no cabía esperar que pudiera participar en ningún examen.

4.6 El 20 de marzo de 2015, el Ministerio de Justicia comunicó al autor que no había satisfecho los requisitos de presentar pruebas de conocimientos del idioma danés ni de haber superado el examen de ciudadanía establecidos en la Circular núm. 9253. También le pidió que presentara pruebas médicas complementarias de su incapacidad para adquirir el nivel de conocimientos lingüísticos requerido y pruebas de que su discapacidad de larga duración era la razón por la que no había intentado inscribirse en los exámenes requeridos. El 15 de abril de 2015, el Ministerio recibió un dictamen del médico de cabecera del autor, de fecha 14 de abril de 2014, según el cual las aptitudes de comunicación verbal del autor en danés se habían deteriorado gravemente en los últimos seis o siete años. Se señalaba que el estado de salud del autor y sus graves dificultades de concentración, el deterioro de su memoria, sus problemas de aprendizaje y su escasa resistencia eran las razones por las que no podría participar en un programa de mejora de sus conocimientos o realizar las pruebas requeridas. El 27 de octubre de 2015, el Ministerio de Inmigración, Integración y Vivienda³ informó al autor de que su solicitud de naturalización había sido denegada (párrafo 2.4 *supra*).

4.7 El Estado parte proporciona información sobre la legislación nacional en materia de naturalización. Señala que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 24, párrafos 1 y 2, de la Circular núm. 9253, es un requisito para la naturalización presentar una prueba de conocimientos de danés, en forma de certificado de haber superado el examen de idioma danés 2, y haber superado el examen de ciudadanía, que se centra en aspectos de la vida cotidiana y la participación política de los ciudadanos en la sociedad. En virtud de lo dispuesto en el artículo 24, párrafo 3, de la Circular, la cuestión de si se puede aplicar una exención de estos requisitos se somete al Comité de Naturalización si al solicitante se le diagnostica médicamente una discapacidad física, mental, sensorial o intelectual de larga duración y, en consecuencia, no puede satisfacer los requisitos mencionados.

4.8 El Estado parte indica que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44, párrafo 1, de la Constitución, una persona no puede ser naturalizada más que por ley. Desde 1849, la naturalización se concede por medio de leyes que contienen los nombres de cada uno de los solicitantes. Los proyectos de ley son preparados por el Ministerio de Inmigración, Integración y Vivienda, examinados por el Comité de Naturalización y debatidos y aprobados por el Parlamento. Los proyectos de ley suelen ser presentados en el Parlamento por el Gobierno en abril y octubre de cada año. Para figurar en uno de esos proyectos de ley, el solicitante debe cumplir los requisitos generales estipulados en las directrices para la naturalización u obtener una exención del Comité de Naturalización. Ese Comité está integrado por 17 miembros, todos ellos parlamentarios. El número de puestos en el Comité de Naturalización asignados a cada partido político es aproximadamente proporcional al número de escaños que ocupa. Las decisiones se toman por mayoría simple y la preparación de los proyectos de ley de naturalización por parte del Ministerio de Inmigración, Integración y Vivienda y las lecturas de los proyectos de ley en el Parlamento tienen lugar como parte del proceso legislativo, tal y como se establece en el artículo 44 de la Constitución. La decisión sobre si una persona debe figurar en el proyecto de ley de naturalización, y obtener así la ciudadanía es, por tanto, una prerrogativa reservada en exclusiva al poder legislativo y no puede calificarse de proceso administrativo. En consecuencia, no se considera que el Comité de Naturalización o el Ministerio de Inmigración, Integración y Vivienda realicen tareas propias de la administración pública en lo que se refiere a la tramitación de las solicitudes de naturalización, incluida la denegación de las solicitudes de personas que no cumplen los requisitos reglamentarios y la decisión de presentar o no las solicitudes al Comité de Naturalización, así como las decisiones de ese Comité. Por el contrario, se considera que esas evaluaciones equivalen a la preparación de

³ El Estado parte señala que, el 28 de junio de 2015, la autoridad para examinar las solicitudes de nacionalidad fue transferida del Ministerio de Justicia al Ministerio de Inmigración, Integración y Vivienda.

un proyecto de ley. Cuando se presenta un caso ante el Comité de Naturalización, este no notifica, ni al solicitante ni al Ministerio de Inmigración, Integración y Vivienda, las razones por las que ha concedido o denegado una exención de los requisitos para poder figurar en el proyecto de ley de naturalización. Sin embargo, el Parlamento ha decidido que las decisiones adoptadas durante el examen de las solicitudes de naturalización por el Ministerio de Inmigración, Integración y Vivienda deben tomarse teniendo en cuenta, en la medida de lo posible, las disposiciones contenidas en la Ley de Administración Pública y otros principios de la administración. El Parlamento se pronunció en ese sentido en su resolución núm. 36, de 15 de enero de 1998, de conformidad con la cual el Parlamento dio instrucciones al Ministerio para que, al preparar los proyectos de naturalización, actuara en cumplimiento de los convenios internacionales y velara por la observancia de las disposiciones de la Ley de la Administración Pública y otros principios de la administración.

4.9 El Estado parte sostiene que la comunicación debe considerarse inadmisibles por no haberse agotado los recursos internos. Toma nota de la afirmación del autor de que, en la carta de denegación, de fecha 27 de octubre de 2015, del Ministerio de Inmigración, Integración y Vivienda se le comunicó que no tenía derecho a recurrir la decisión de rechazar su solicitud de naturalización. El Estado parte señala que de esa carta de denegación se desprende que las decisiones adoptadas por el Comité de Naturalización no pueden ser recurridas ante “ninguna otra autoridad”. Señala, sin embargo, que, según un fallo del Tribunal Supremo, de 13 de septiembre de 2013, un solicitante sigue teniendo derecho a solicitar una revisión judicial en virtud del artículo 63 de la Constitución e relación con el proceso de las solicitudes de naturalización. En ese fallo, el Tribunal Supremo declaró que el Estado parte había contraído una serie de obligaciones en virtud del derecho internacional y que se suponía que estas obligaciones se cumplían cuando el Parlamento y el Comité de Naturalización ejercían su discreción en cuanto a la concesión de la nacionalidad danesa a un solicitante. El Tribunal Supremo declaró además que un solicitante que no hubiera sido incluido en una ley de naturalización podía “solicitar a los tribunales que revisasen si se habían incumplido las obligaciones derivadas del derecho internacional, y si el solicitante tenía derecho a una reclamación por daños y perjuicios o a una indemnización al respecto. Esa revisión judicial no contravendrá la autoridad del Gobierno o del Parlamento, dimanante de lo dispuesto en los artículos 21 y 41, párrafo 1, de la Constitución, sobre la presentación de proyectos de ley o en virtud del artículo 44, párrafo 1, de la Constitución. Por el contrario, en virtud de esas disposiciones se impide toda revisión judicial de las reclamaciones en el sentido de que el solicitante debe figurar en un proyecto de ley de naturalización o se le debe conceder la nacionalidad por ley”. El Estado parte sostiene que la presente comunicación se refiere precisamente a la cuestión de un posible incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 26, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 1, del Pacto en relación con la negativa del Comité de Naturalización a conceder al autor una exención del requisito de presentar pruebas de sus conocimientos de danés. Sostiene que el autor podría haber iniciado un procedimiento ante los tribunales daneses alegando que la negativa a concederle una exención del requisito de presentar pruebas de sus conocimientos de danés era arbitraria y contraria a sus derechos reconocidos en el Pacto.

4.10 El Estado parte sostiene que, como el autor no planteó ante los tribunales la cuestión de un posible incumplimiento de las obligaciones del Estado parte en virtud del Pacto en relación con la negativa del Comité de Naturalización a concederle una exención del requisito de presentar pruebas de sus conocimientos de danés antes de presentar su comunicación al Comité, no ha agotado los recursos internos. También sostiene que la presente comunicación difiere fundamentalmente de *Q c. Dinamarca*, ya que el anteriormente mencionado fallo del Tribunal Supremo no se había dictado en el momento en que el autor de esa comunicación presentó su denuncia al Comité.

4.11 En cuanto al fondo de la comunicación, el Estado parte sostiene que el Pacto no confiere un derecho específico a la nacionalidad, y mucho menos a una nacionalidad concreta, y que el derecho internacional no da lugar a ninguna obligación general de los Estados de conceder la nacionalidad a las personas que residen permanentemente en su territorio. Por el contrario, los Estados están facultados, en virtud del derecho internacional, para determinar a qué personas conferirán, mediante la naturalización, su nacionalidad y, a ese respecto, para definir los requisitos para ello.

4.12 El Estado parte señala que las directrices generales sobre los requisitos para que un solicitante figure en un proyecto de ley de naturalización se establecen en la Circular sobre naturalización aplicable, acordada por la mayoría del Parlamento. En el caso del autor, la norma aplicable es la Circular núm. 9253. Por ese motivo no es correcto afirmar, como el autor hace en su comunicación, que su solicitud de naturalización debía haberse examinado con arreglo a las disposiciones de la Circular núm. 10873, ya que la Circular núm. 9253 seguía en vigor en el momento en que el Comité de Naturalización examinó la solicitud del autor. El Estado parte señala que ha optado por no promulgar una ley general sobre la nacionalidad según la cual la naturalización fuese concedida por las autoridades administrativas. En cambio, la concesión de la nacionalidad danesa por naturalización es una prerrogativa que se reserva en exclusiva al poder legislativo.

4.13 El Estado parte afirma que los Estados gozan de un amplio margen de discrecionalidad a la hora de establecer las condiciones para la concesión de la nacionalidad que consideren necesarias para garantizar la existencia de un vínculo genuino entre el Estado y las personas que la solicitan. Al establecer dichas condiciones, el Parlamento ha optado por hacer especial hincapié en los conocimientos de la lengua danesa. Sostiene que los conocimientos de la lengua, combinados con el conocimiento de la sociedad, la cultura y la historia, se consideran fundamentales para la integración en la sociedad danesa, por lo que tales condiciones deben considerarse legítimas. Por la misma razón, solo se conceden exenciones en casos excepcionales. El Estado parte también subraya que las personas con un permiso de residencia permanente válido tienen los mismos derechos que los nacionales daneses en la mayoría de los aspectos de la vida en sociedad. Así pues, la mayoría de los derechos y responsabilidades de la legislación danesa están condicionados a la residencia en Dinamarca y no a la nacionalidad.

4.14 El Estado parte cuestiona que el autor haya sido privado del derecho a la igualdad ante la ley y sostiene que no ha aportado ninguna prueba que indique que otros solicitantes en una situación similar hayan recibido un trato más favorable que él. Sostiene que la prueba de conocimientos de idioma danés es una condición legítima y proporcionada para obtener la nacionalidad danesa. Además, las condiciones establecidas en la Circular núm. 9253 para ser incluido en un proyecto de ley de naturalización, así como las circunstancias excepcionales en las que se pueden conceder exenciones, son transparentes y están claramente descritas y se aplican a todos los solicitantes en igualdad de condiciones, incluido el autor. El Estado parte señala que, tal y como se establece en la Circular núm. 9253, la cuestión de si se debe conceder la exención del requisito de acreditar los conocimientos de danés solo se somete al Comité de Naturalización cuando hay circunstancias excepcionales que lo justifican en casos de enfermedad grave. Esas circunstancias excepcionales solo se dan en un número limitado de solicitudes. Además, esa exención solo se concede en una minoría de los casos que se presentan al Comité de Naturalización.

4.15 El Estado parte sostiene que la solicitud de naturalización del autor se ha tramitado de la misma manera que todas las demás presentadas en una situación similar a la suya. La solicitud de exención del requisito de presentar pruebas de conocimientos de danés ha sido evaluada exhaustivamente tanto por el Comité de Naturalización como por el Ministerio de Inmigración, Integración y Vivienda. Señala que el hecho de que el autor no esté de acuerdo con la evaluación del Comité de Naturalización de que el caso del autor no constituía un caso tan excepcional como para justificar una exención del examen de aptitud lingüística no significa que su decisión sea discriminatoria. El Estado parte sostiene que el autor no ha indicado los motivos de la supuesta discriminación en su caso; tampoco ha aportado ninguna prueba que indique que otros solicitantes en una situación similar hayan recibido un trato más favorable que él.

4.16 Por último, el Estado parte señala que, en relación con el examen de las solicitudes de naturalización por ley, se tienen debidamente en cuenta las circunstancias especiales de las personas reconocidas como refugiados, o en una situación equiparable, y los apátridas. Por ejemplo, esas personas pueden ser incluidas en un proyecto de ley de naturalización tras ocho años consecutivos de residencia en Dinamarca, en comparación con el requisito general de nueve años consecutivos de residencia. En cuanto al requisito de acreditar conocimientos de danés, el Estado parte señala que es consciente de que los refugiados traumatizados pueden necesitar una ayuda especial para completar un programa de aprendizaje de la lengua danesa.

En tales casos, las clases se adaptan específicamente a los de ese grupo. También señala que es posible solicitar una exención del procedimiento general de examen para que se permita realizar la prueba en un tiempo más largo, la presencia de otra persona que preste ayuda, el uso de tecnología de asistencia y otras medidas prácticas en relación con pruebas como el examen de idioma danés 2 y el examen de ciudadanía. Sin embargo, esa exención no puede reducir el nivel de la prueba ni repercutir en la evaluación del rendimiento del solicitante.

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

5.1 El 2 de septiembre de 2019, el autor presentó sus comentarios sobre las observaciones del Estado parte. Sostiene que la comunicación es admisible.

5.2 El autor reitera su afirmación de que es una persona discapacitada y que, por lo tanto, fue discriminatorio que se rechazara su solicitud de ciudadanía sin la posibilidad de una exención del requisito lingüístico. Afirma que la denegación de su solicitud de naturalización fue, por tanto, arbitraria y discriminatoria.

5.3 El autor reitera su argumento de que no disponía de recursos internos efectivos. Sostiene que el fallo del Tribunal Supremo de 2013 no es aplicable a su caso, ya que el que se presentó ante el Tribunal Supremo “no era un caso tramitado por el Parlamento danés, sino ‘únicamente’ por el Ministerio” y se refería a una decisión adoptada exclusivamente por el Ministerio de Asuntos de los Refugiados, la Inmigración y la Integración. Además, el autor señala que, como las deliberaciones del Comité de Naturalización son confidenciales, no podría en ningún caso haber solicitado la revisión judicial de la decisión negativa, ya que no conocía el razonamiento del Comité.

5.4 El autor está de acuerdo con el argumento del Estado parte de que este puede establecer los requisitos para la naturalización. Sin embargo, señala que esos requisitos no pueden ser discriminatorios. Sostiene que en su caso no se siguieron las directrices de la Circular núm. 9253, ya que los miembros del Comité de Naturalización reunidos el 20 de agosto de 2015 “inventaron nuevas normas” a raíz de un cambio de poder tras las elecciones generales de junio de 2015. Afirma que la nueva mayoría decidió “cambiar las reglas”, tal y como se formuló posteriormente en la Circular núm. 10873. Afirma que de ello da prueba el hecho de que hubo un acalorado debate público en cuanto a las nuevas directrices emitidas en octubre de 2015. Menciona el argumento del Estado parte de que no ha presentado ninguna prueba que indique que otros solicitantes en una situación similar recibieron un trato más favorable que él. A ese respecto, el autor se refiere a dos casos anteriores que se interrumpieron después de que a sus autores se les concediera la nacionalidad danesa y que, al igual que el autor, fueron diagnosticados con trastorno de estrés postraumático. El autor afirma que la única diferencia entre esos dos casos y el suyo es que el suyo se decidió después de las elecciones generales de 2015.

Información adicional presentada por el Estado parte

6.1 El 3 de marzo de 2017, el Estado parte presentó nuevas observaciones sobre la comunicación. Reitera que la comunicación debe ser declarada inadmisibles por no haberse agotado los recursos internos. El Estado parte remite a sus observaciones de fecha 23 de mayo de 2016 y argumenta que de la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de septiembre de 2013 se desprende que un solicitante que no ha sido incluido en un proyecto de ley de naturalización puede pedir que los tribunales determinen si la actuación discrecional del Parlamento o del Comité de Naturalización con respecto a la concesión de la nacionalidad danesa a un solicitante supuso un incumplimiento de las obligaciones que incumben al Estado parte en virtud del derecho internacional.

6.2 El Estado parte remite a un fallo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Nazari c. Dinamarca*⁴, que también se refería a una decisión adoptada por el Comité de Naturalización. En ese caso, se comunicó al demandante que el Comité de Naturalización

⁴ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Nazari v. Denmark*, demanda núm. 64372/11, decisión, 6 de septiembre de 2016.

había determinado que no podía figurar en el siguiente proyecto de ley sobre naturalización y que no podría presentar una nueva solicitud en un plazo de cinco años. Además, se le comunicó que el Comité no justificaba su decisión y que esta no podía ser recurrida ante ninguna otra autoridad. En su fallo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos recordó la sentencia del Tribunal Supremo de 2013 y consideró que la revisión judicial en virtud del artículo 63, párrafo 1, de la Constitución era un recurso suficientemente seguro no solo en teoría, sino también en la práctica. Consideró que el solicitante en ese caso había tenido a su disposición el recurso, que habría incluido una evaluación sobre el fondo, y que, de haber sido favorable al solicitante, sería vinculante para las autoridades, incluido el Ministerio correspondiente, si se presentara una nueva solicitud de naturalización. Por lo tanto, el Estado parte sostiene que la comunicación debe considerarse inadmisibles por no haberse agotado los recursos internos, ya que, en el momento de la presentación de la comunicación del autor al Comité, existían recursos efectivos ante los tribunales daneses que le permitían obtener reparación por la presunta violación de los derechos amparados por el Pacto.

6.3 El Estado parte reitera que, contrariamente a lo que afirma el autor, la solicitud del autor de que se le permitiera volver a solicitar la naturalización fue examinada en el marco de la Circular núm. 9253.

6.4 El Estado parte sostiene, además, que las elecciones generales de junio de 2015, y el posterior cambio en la composición del Parlamento, no pueden considerarse un trato arbitrario y discriminatorio que vulnere el artículo 26 del Pacto. Afirma que la alegación de discriminación del autor se basa exclusivamente en el hecho de que el Comité de Naturalización no compartió su opinión sobre la concesión de una exención.

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 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 observa la afirmación del Estado parte de que la comunicación debe considerarse inadmisibles por no haberse agotado los recursos internos. observa también la afirmación del autor, no impugnada, de que, en la carta del Ministerio de Inmigración, Integración y Vivienda, de fecha 27 de octubre de 2015, en la que se le comunicaba la denegación de su solicitud de naturalización, se le informó de que las decisiones adoptadas por el Comité de Naturalización no podían ser recurridas ante “ninguna otra autoridad”. El Comité observa el argumento del Estado parte de que, de acuerdo con el fallo del Tribunal Supremo de 2013, un solicitante que se encontrase en una situación como la del autor todavía podía solicitar una revisión judicial en virtud del artículo 63 de la Constitución, y pedir a los tribunales nacionales que determinasen si se habían incumplido las obligaciones que incumbían al Estado parte en virtud del derecho internacional en la tramitación de su solicitud de naturalización. El Comité observa también la afirmación del autor de que ese fallo del Tribunal Supremo se refería a una decisión adoptada por el Ministerio de Asuntos de los Refugiados, Inmigración e Integración y no a una decisión adoptada por el Parlamento, y su argumento de que ese fallo no es, por tanto, pertinente para su comunicación. Sin embargo, el Comité observa que de la sentencia del Tribunal Supremo se desprende que un solicitante que no ha sido incluido en un proyecto de ley de naturalización puede pedir a los tribunales que determinen si se han incumplido las obligaciones que incumben al Estado parte en virtud del derecho internacional cuando el Parlamento y el Comité de Naturalización actúan con discrecionalidad a la hora de conceder la nacionalidad danesa a un solicitante. Por lo tanto, ese fallo parece ser aplicable al caso del autor.

7.4 El Comité observa que, en teoría, el autor podría por lo tanto haber presentado una solicitud de revisión judicial. Sin embargo, observa que el Ministerio de Inmigración, Integración y Vivienda le informó explícitamente de que la decisión negativa sobre su

solicitud de naturalización no podía ser recurrida ante “ninguna otra autoridad”. El Comité considera que, cuando esa información sobre la disponibilidad de recursos internos es proporcionada por las autoridades del Estado parte encargadas de tramitar la solicitud en cuestión, los autores deben poder confiar en la información proporcionada. Observa además la información proporcionada por ambas partes de que, cuando se ha presenta un caso ante el Comité de Naturalización, ni el solicitante ni el Ministerio de Inmigración, Integración y Vivienda son notificados de las razones por las que el Comité ha concedido o denegado una exención de los requisitos que deben figurar en el proyecto de ley de naturalización, y el argumento del autor de que, al no haber sido informado del razonamiento de ese Comité, no habría podido, en ningún caso, haber solicitado la revisión judicial de la decisión negativa. El Comité considera, a este respecto, que la falta de motivación de la decisión parlamentaria por la que se rechazó su solicitud de naturalización dejó al autor sin ninguna posibilidad real y razonable de argumentar una discriminación basada en su discapacidad.

7.5 A la luz de la información que figura en la carta de 27 de octubre de 2015 del Ministerio de Inmigración, Integración y Vivienda en el sentido de que el autor no podía interponer ningún recurso contra la decisión del Comité de Naturalización por la que se rechazaba su solicitud y la falta de información sobre la motivación de dicha decisión, el Comité considera que la revisión judicial de la decisión del Comité de Naturalización no era un recurso efectivo para el autor *in concreto*. Por consiguiente, el Comité considera que el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo no le impide examinar la presente comunicación.

7.6 El Comité observa que el autor ha planteado su reclamación en relación con el artículo 26 leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 1, del Pacto. Al tiempo que recuerda su jurisprudencia en la que afirma que el artículo 2 puede ser invocado por los particulares únicamente junto con otros artículos sustantivos del Pacto, el Comité no considera que el examen de si el Estado parte incumplió sus obligaciones de no discriminación que le incumben en virtud del artículo 2, párrafo 1, leído conjuntamente con el artículo 26, sea distinto del examen de la violación de los derechos que amparan al autor en virtud del artículo 26⁵. Por lo tanto, el Comité considera innecesario examinar las reclamaciones del autor en relación con el artículo 2, párrafo 1, del Pacto.

7.7 El Comité también observa el argumento del Estado parte de que la comunicación debería considerarse inadmisibles por ser manifiestamente infundada. Sin embargo, observa la afirmación del autor de que los derechos que lo amparan en virtud del artículo 26 del Pacto han sido violados por la negativa de las autoridades del Estado parte a concederle una exención basada en su discapacidad del requisito de competencia lingüística y de la prueba de ciudadanía y la posterior denegación de su solicitud de ciudadanía por naturalización. El Comité considera que el autor ha fundamentado suficientemente estas reclamaciones a efectos de la admisibilidad y declara admisibles sus reclamaciones en virtud del artículo 26 del Pacto y procede al examen del fondo.

Examen de la cuestión en cuanto al fondo

8.1 El Comité ha examinado la comunicación teniendo en cuenta toda la información presentada por las partes, en cumplimiento de lo exigido en el artículo 5, párrafo 1, del Protocolo Facultativo.

8.2 El Comité observa la afirmación del autor de que los derechos que lo amparan en virtud del artículo 26 del Pacto han sido violados por la negativa de las autoridades del Estado parte a concederle una exención del requisito de competencia lingüística y de la prueba de ciudadanía sobre la base de su discapacidad, y el posterior rechazo de su solicitud de ciudadanía por naturalización. Observa su argumento de que ha presentado pruebas claras de su diagnóstico médico que le impide aprender danés al nivel requerido y de su argumento de que la decisión de denegar su solicitud de naturalización fue, por tanto, arbitraria y discriminatoria. El Comité observa asimismo el argumento del Estado parte de que los Estados gozan de discrecionalidad a la hora de establecer las condiciones de nacionalidad

⁵ *G. c. Australia* (CCPR/C/119/D/2172/2012), párr. 6.7; y *Poliakov c. Belarús* (CCPR/C/111/D/2030/2011), párr. 7.4.

que consideren necesarias para garantizar un vínculo genuino entre el Estado y las personas que solicitan la ciudadanía. También observa el argumento del Estado parte de que la solicitud del autor de una exención de las pruebas de idioma y de ciudadanía fue evaluada exhaustivamente por el Comité de Naturalización y el Ministerio de Inmigración, Integración y Vivienda.

8.3 La cuestión que tiene ante sí el Comité es determinar si, al negarse a conceder al autor una exención del requisito de conocimiento del idioma y de la prueba de ciudadanía para poder naturalizarse, el Estado parte violó los derechos que asisten al autor en virtud del artículo 26 del Pacto. El Comité observa que el autor no impugna los requisitos lingüísticos para la naturalización en general, sino únicamente que el requisito se le ha aplicado de forma arbitraria y discriminatoria. El Comité señala que esta cuestión se refiere a la aplicación de la legislación interna y a la valoración de los hechos y las pruebas, lo que corresponde en principio a los órganos nacionales, a menos que pueda comprobarse que el procedimiento interno fue arbitrario o supuso una denegación de justicia⁶. En el presente caso, sin embargo, la falta de motivación de la decisión parlamentaria por la que se rechaza la solicitud de naturalización del autor obliga al Comité a evaluar directamente y de forma independiente los elementos de hecho del caso con respecto a la legislación interna, a fin de determinar si dicha solicitud fue discriminatoria por razón de la discapacidad certificada del autor.

8.4 El Comité recuerda su observación general núm. 18 (1989), en la que se define la discriminación como “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas”⁷. El Comité recuerda además que el artículo 26 establece un derecho autónomo que prohíbe la discriminación de hecho o de derecho en cualquier esfera sujeta a la normativa y la protección de las autoridades públicas. y que la aplicación del principio de no discriminación contenido en ese artículo no se limita al ámbito de los derechos enunciados en el Pacto⁸. Cuando un Estado parte adopta una legislación, esta debe cumplir el requisito del artículo 26 de que su contenido no sea discriminatorio⁹. El Comité recuerda también que la prohibición de la discriminación se aplica tanto en el ámbito público como en el privado y que el efecto discriminatorio de una norma o medida que es aparentemente neutra o no tiene propósito discriminatorio puede dar lugar a una vulneración del artículo 26¹⁰. No obstante, no toda distinción, exclusión o restricción por los motivos enumerados en el Pacto constituye discriminación, siempre que esa distinción se base en criterios razonables y objetivos y persiga un propósito que sea legítimo con arreglo al Pacto¹¹.

8.5 El Comité recuerda que ni el Pacto ni el derecho internacional en general establecen criterios específicos para la concesión de la ciudadanía por naturalización y que los Estados son libres de decidir sobre dichos criterios¹². Sin embargo, al adoptar y aplicar la legislación, las autoridades de los Estados partes deben respetar las obligaciones que les incumben en virtud del artículo 26 del Pacto.

8.6 El Comité observa la afirmación del autor de que el hecho de que las autoridades del Estado parte no le concedieran una exención del examen de competencia lingüística y de la prueba de ciudadanía, por motivo de su discapacidad, fue discriminatorio y arbitrario. El Comité observa que el autor solicitó ser eximido de dichos requisitos en virtud de la Circular

⁶ *Simms c. Jamaica* (CCPR/C/53/D/541/1993), párr. 6.2; *Arenz y otros c. Alemania* (CCPR/C/80/D/1138/2002), párr. 8.6; *Arutyunyan c. Uzbekistán* (CCPR/C/80/D/917/2000), párr. 5.7; y *Fernández Murcia c. España* (CCPR/C/92/D/1528/2006), párr. 4.3.

⁷ Observación general núm. 18 (1989), párr. 7.

⁸ *Ibid.*, párr. 12.

⁹ *Broeks c. los Países Bajos*, comunicación núm. 172/1984, párr. 12.4; y *Q c. Dinamarca*, párr. 7.2.

¹⁰ *Althammer y otros c. Austria* (CCPR/C/78/D/998/2001), párr. 10.2.

¹¹ *O'Neill y Quinn c. Irlanda* (CCPR/C/87/D/1314/2004), párr. 8.3; *Yaker c. Francia* (CCPR/C/123/D/2747/2016), párr. 8.14; *Hebbadj c. Francia* (CCPR/C/123/D/2807/2016), párr. 7.14; y *Genero c. Italia* (CCPR/C/128/D/2979/2017), párr. 7.3.

¹² *Borzov c. Estonia* (CCPR/C/81/D/1136/2002), párr. 7.4; y *Q c. Dinamarca*, párr. 7.3.

núm. 9253. El Comité observa además que, en el presente caso, es indiscutible que al autor se le ha diagnosticado un trastorno de estrés postraumático crónico, que en numerosos certificados médicos presentados con su solicitud de naturalización¹³ se describió como un impedimento a largo plazo que afectaba negativamente a sus funciones cognitivas y a sus conocimientos lingüísticos tanto en danés como en árabe. Según los certificados médicos, se le diagnosticaron también dificultades de concentración, deterioro de la memoria y disminución de la capacidad de perspectiva y de aprendizaje, por lo que su médico tratante consideró poco realista que el autor asistiera a clases de idiomas o que participara en un examen de aptitud lingüística. El Comité observa que, sobre la base de su diagnóstico médico, el autor solicitó una exención del examen de competencia lingüística y de la prueba de ciudadanía. Señala que el Ministerio de Inmigración, Integración y Vivienda le comunicó el 27 de octubre de 2015 que su solicitud de naturalización había sido denegada y que se había considerado que no cumplía el requisito de competencia lingüística y el de acreditar la superación de una prueba de ciudadanía, tal y como se establece en el artículo 24, párrafos 1 y 2, de la Circular núm. 9253. A este respecto, el Comité observa el argumento del autor de que la Circular núm. 10873 se aplicó de forma retroactiva a su solicitud y que esta no se examinó con arreglo a la Circular núm. 9253, que era aplicable en el momento en que presentó la solicitud. No obstante, el Comité observa que, según la carta del Ministerio de Inmigración, Integración y Vivienda en la que se informaba al autor de la decisión negativa sobre su solicitud, esta fue examinada con arreglo a la Circular núm. 9253.

8.7 El Comité observa además el argumento no refutado del autor de que en la carta del Ministerio de Inmigración, Integración y Vivienda se le informaba de que las decisiones del Comité de Naturalización no estaban sujetas a las disposiciones de la Ley de Administración Pública en lo que respecta a la comunicación de la motivación de la decisión y de que, como los procedimientos en el Comité de Naturalización eran confidenciales, el Ministerio no podía proporcionar al autor ningún detalle sobre el examen de su caso por ese Comité. El Comité recuerda a este respecto que el artículo 26 exige una justificación razonable y objetiva y una finalidad legítima para las distinciones relacionadas con las características de una persona enumeradas en el artículo 26, incluida “otra condición social” como la discapacidad¹⁴. El Comité considera que, al no proporcionar al autor ninguna información sobre la motivación en su decisión sobre su solicitud ni sobre los motivos por los que se denegó su solicitud de exención del requisito de competencia lingüística y de la prueba de ciudadanía basada en su estado de salud médica, el Estado parte no ha demostrado que la denegación de la exención se basara en motivos razonables y objetivos¹⁵. Además, la falta de información sobre la motivación de la decisión y la consiguiente falta de transparencia del procedimiento hacen muy difícil, si no imposible, que el autor pueda presentar más documentación o volver a solicitar la ciudadanía por naturalización. En opinión del Comité, el hecho de que el Comité de Naturalización forme parte del poder legislativo no exime al Estado parte de tomar medidas para garantizar que el autor sea informado, aunque sea de manera concisa, de los motivos de fondo de la decisión del Comité de Naturalización¹⁶. Considera que, a falta de tal justificación, el Estado parte no ha demostrado que su decisión de no conceder al autor una exención se basara en motivos razonables y objetivos. Por consiguiente, el Comité concluye que los hechos que tiene ante sí revelan una violación de los derechos que asisten al autor en virtud del artículo 26 del Pacto.

9. El Comité de Derechos Humanos, actuando en virtud del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, dictamina que la información que tiene ante sí pone de manifiesto una vulneración por el Estado parte del artículo 26 del Pacto.

10. De conformidad con el artículo 2, párrafo 3 a), del Pacto, el Estado parte tiene la obligación de proporcionar al autor un recurso efectivo. Esto implica que debe ofrecer una reparación integral a las personas cuyos derechos reconocidos en el Pacto hayan sido vulnerados. En consecuencia, el Estado parte tiene la obligación, entre otras cosas, de tomar las medidas apropiadas para proporcionar una indemnización adecuada y volver a examinar

¹³ Párrafos 2.1 y 4.4 a 4.6 *supra*.

¹⁴ Observación general núm. 18 (1989), párr. 13; *Borzov c. Estonia*, párr. 7.3; y *Q c. Dinamarca*, párr. 7.3.

¹⁵ *Q c. Dinamarca*, párr. 7.5.

¹⁶ *Ibid.*

la solicitud del autor, teniendo en cuenta las conclusiones del Comité. El Estado parte también tiene la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro.

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 y jurídicamente exigible cuando se determine que ha habido 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 el idioma oficial del Estado parte.

Anexo I

Voto particular (concurrente) de Gentian Zyberi, miembro del Comité

1. Estoy de acuerdo con el Comité en que se han violado los derechos que amparan al autor en virtud del artículo 26 del Pacto. Este voto particular aborda la cuestión de la indemnización adecuada, situando este tipo de recurso en el contexto más general de la práctica del Comité.

Recursos

2. El Comité ha indicado que el Estado parte debe proporcionar al autor una reparación integral, incluida una indemnización adecuada, y un nuevo examen de su solicitud, teniendo en cuenta sus conclusiones¹. Aunque el nuevo examen de la solicitud del autor se refiere directamente a la violación constatada, no está claro qué constituiría una indemnización adecuada en este caso. Además, este recurso añade un elemento no solicitado explícitamente por el autor.

3. Según las directrices del Comité sobre las medidas de reparación otorgadas en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuando el Comité considera que una comunicación individual revela violaciones de los derechos enunciados en el Pacto, establece medidas destinadas a reparar plenamente a las víctimas (restitución, indemnización, rehabilitación y medidas de satisfacción), así como medidas destinadas a evitar que se repitan violaciones similares en el futuro (garantías de no repetición)². Al tramitar las comunicaciones, el Comité aconseja a los autores que indiquen en sus escritos los tipos de reparación que solicitan. A continuación, se pide a los Estados partes que formulen observaciones específicas sobre ese elemento de los escritos de los autores³. Al determinar las medidas de reparación que resultan adecuadas, el Comité debe tomar en consideración las circunstancias específicas de la comunicación⁴. Aunque en todos los casos el Comité tiene que considerar qué tipos de recursos garantizarían una reparación integral, en el presente caso eso parece implicar principalmente, si no únicamente, un nuevo examen de la solicitud del autor. Otro recurso adecuado en el presente caso podría haber sido cubrir las costas judiciales y los honorarios abonados por el autor.

Indemnización adecuada

4. Indemnización adecuada es un término amplio que el Comité utiliza con bastante frecuencia en sus dictámenes. En el apartado “Indemnización” de las directrices sobre las medidas de reparación, el Comité señala que, por regla general, no se especifican cantidades de dinero⁵. Cuando proceda, el Comité debe indicar expresamente que la indemnización ha de abarcar los daños tanto materiales como morales (o no materiales)⁶. Aunque se proporciona cierta orientación al Comité y a las partes en el procedimiento de denuncias individuales, la cantidad debida como indemnización adecuada por diversos tipos de violaciones sigue abierta.

5. Los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones aclaran que la indemnización ha de concederse, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones manifiestas de las normas

¹ Párrafo 10 del presente dictamen.

² [CCPR/C/158](#), párr. 2.

³ *Ibid.*, párr. 4.

⁴ *Ibid.*, párr. 5.

⁵ *Ibid.*, párr. 9.

⁶ *Ibid.*, párr. 10.

internacionales de derechos humanos o de violaciones graves del derecho internacional humanitario, tales como los siguientes: a) el daño físico o mental; b) la pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales; c) los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; d) los perjuicios morales; e) los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales⁷. Junto con las directrices sobre las medidas de reparación, los Principios y directrices básicos sobre el derecho a interponer recursos y obtener reparaciones deberían servir de guía a las partes en el procedimiento a la hora de indicar la indemnización solicitada y al Comité a la hora de evaluar lo que equivaldría a una indemnización adecuada.

6. Cuando en los dictámenes del Comité se indica que la indemnización adecuada es un recurso, corresponde a los Estados partes y a los autores determinar lo que constituiría una indemnización adecuada en cada caso concreto, mediante negociación, la determinación por un tribunal nacional u otra forma adecuada. Aunque esto proporciona cierta flexibilidad, bastante importante dadas las diversas prácticas seguidas en los Estados partes en el Protocolo Facultativo, podría ser aconsejable que el Comité pidiera a las partes que indicaran en sus comunicaciones lo que constituiría una indemnización adecuada, en caso de que constatará una violación. Incluso si en última instancia el Comité no indicara una cantidad específica como indemnización adecuada en sus dictámenes, las partes en la comunicación tendrían una base de referencia a partir de la cual empezar a aplicar los dictámenes.

7. La necesidad de que el Comité adopte un enfoque más proactivo es aún mayor dado que sus dictámenes no suelen ser directamente aplicables, no conducen necesariamente a la reapertura automática de un caso y se adoptan muchos años después de ocurrida la violación. Dado que el Comité hace un seguimiento de la aplicación de sus dictámenes, si los Estados partes y los autores no consiguen ponerse de acuerdo en un plazo razonable sobre lo que constituye una indemnización adecuada, el Comité podría decidir intervenir y resolver el asunto.

Observaciones finales

8. En aras de una aplicación más eficaz y oportuna de sus dictámenes, el Comité podría tener que ir más allá de su práctica actual de indicar una indemnización adecuada como reparación. El Comité debería pedir a las partes que indicasen lo que equivaldría a una indemnización adecuada antes de adoptar su dictamen y reservarse la posibilidad de determinarlo durante el proceso de seguimiento, en caso de que las partes se muestren incapaces de resolver la cuestión en un plazo razonable.

⁷ Resolución 60/147 de la Asamblea General, anexo, párr. 20.

Anexo II

Voto particular (disidente) de Vasilka Sancin, miembro del Comité

1. Lamento no poder unirme a la mayoría del Comité en la conclusión de que no hay impedimento para examinar la presente comunicación.
2. El artículo 2 del Protocolo Facultativo exige que quienes presenten comunicaciones al Comité han de haber agotado todos los recursos internos disponibles. Además, este requisito previo para la admisibilidad de una comunicación, que figura también en el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo, impide al Comité examinar cualquier comunicación de un particular a menos que se haya cerciorado de que este ha agotado todos los recursos internos disponibles. El objeto de esta norma fundamental es dar al Estado parte demandado la primera oportunidad de corregir el supuesto perjuicio si se demuestra la violación del Pacto. Este requisito no debería relegarse a menos que haya pruebas convincentes que demuestren que los recursos no ofrecerían una perspectiva razonable de reparación y que no están *de facto* a disposición del autor¹.
3. En su respuesta a una comunicación, un Estado parte, en situaciones en las que considere que no se han agotado los recursos internos, debe especificar los recursos disponibles y efectivos que el autor de la comunicación no ha agotado².
4. En el presente caso es indiscutible que la carta de denegación, de fecha 27 de octubre de 2015, del Ministerio de Inmigración, Integración y Vivienda, relativa a la solicitud de naturalización del autor, le informaba de que las decisiones adoptadas por el Comité de Naturalización no podían recurrirse ante “ninguna otra autoridad”. Sin embargo, el Estado parte, en mi opinión, argumentó de manera convincente que, según una sentencia del Tribunal Supremo de 2013, un solicitante en una situación como la del autor todavía podía solicitar una revisión judicial en virtud del artículo 63 de la Constitución, pidiendo que los tribunales nacionales revisaran si se habían incumplido las obligaciones que incumbían al Estado parte en virtud del derecho internacional en la tramitación de su solicitud de naturalización (párr. 4.9 *supra*), demostrando así no solo que una revisión judicial interna era posible, sino que también estaba disponible *de facto* para otras personas en situaciones similares.
5. En los párrafos 7.3 a 7.4 del presente dictamen, el Comité observó que el fallo del Tribunal Supremo parecía ser aplicable al caso del autor, ofreciéndole, en teoría, la posibilidad de presentar una solicitud de revisión judicial.
6. Sin embargo, la mayoría del Comité procedió a continuación, en mi opinión erróneamente, a concluir que la aparente falta de derecho de recurso ante “cualquier otra autoridad” en relación con la decisión negativa del Ministerio de Inmigración, Integración y Vivienda impedía al autor alegar trato discriminatorio ante las autoridades judiciales nacionales. De hecho, la decisión sobre la naturalización como acto soberano de un Estado no puede ser recurrida cuando se adopta de conformidad con las obligaciones jurídicas internacionales del Estado parte. No obstante, no se impide en modo alguno que los particulares presenten ante los tribunales nacionales reclamaciones en las que aleguen un trato discriminatorio por parte de las autoridades estatales contrario a las obligaciones jurídicas internacionales del Estado parte.
7. El hecho de que ni al solicitante ni al Ministerio se les notifiquen las razones por las que el Comité de Naturalización concede o deniega una exención de los requisitos que deben figurar en el proyecto de ley de naturalización no debería ser determinante de la disponibilidad *de facto* de recursos internos para el autor, en particular cuando está representado por un abogado, como en el presente caso. La mayoría del Comité opinó que la falta de información sobre el razonamiento del Comité de Naturalización no dejaba al autor

¹ Véase, por ejemplo, *D. G. y otros c. Filipinas* (CCPR/C/128/D/2568/2015), párr. 6.3; y *Billy y otros c. Australia* (CCPR/C/135/D/3624/2019), párr. 7.3.

² Observación general núm. 33 (2008) del Comité, párr. 5.

ninguna posibilidad real y razonable de argumentar una discriminación basada en su discapacidad (párr. 7.4 *supra*) y concluyó que una revisión judicial de la decisión del Comité de Naturalización no era un recurso efectivo para el autor *in concreto* (párr. 7.5 *supra*).

8. Es importante señalar que el Estado parte también alegó (párr. 4.9 *supra*) que la presente comunicación se refería precisamente a la cuestión de un posible incumplimiento de las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 26, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 1, del Pacto y que, por consiguiente, el autor podría haber entablado un procedimiento ante los tribunales daneses, alegando que la negativa a concederle una exención del requisito de presentar pruebas de sus conocimientos de idioma danés era arbitraria y contraria a sus derechos en virtud del Pacto.

9. Estoy convencida de que el autor tenía la posibilidad y el deber de agotar todos los recursos internos disponibles, antes de beneficiarse de la evaluación del Comité. Podría haber presentado ante los tribunales daneses al menos los mismos argumentos que se presentaron ante el Comité, y sobre cuya base el Comité determinó que se habían violado los derechos que asistían al autor en virtud del artículo 26 del Pacto (párr. 9 *supra*), y pidió al Estado parte que proporcionara al autor una reparación integral, incluida una indemnización adecuada y un nuevo examen de su solicitud, teniendo en cuenta las conclusiones del Comité (párr. 10). En mi opinión, esta conclusión es irreconciliable con la posición de la mayoría de que la falta de información sobre la motivación del Comité de Naturalización impidió al autor alegar arbitrariedad y discriminación ante las autoridades nacionales.

10. En conclusión, el Comité debería haber declarado inadmisibles la presente comunicación y haberse abstenido de sustituir a las autoridades judiciales nacionales, que en principio están considerablemente mejor situadas para evaluar plenamente todas las pruebas y la información en los casos individuales. Es importante recordar que los Estados partes en el Protocolo Facultativo aceptaron la competencia del Comité para evaluar las comunicaciones individuales únicamente después de que ellos mismos hubieran tenido la oportunidad de hacerlo.
