



**Pacto Internacional
de Derechos Civiles
y Políticos**

Distr.
RESERVADA*

CCPR/C/90/D/1454/2006
11 de septiembre de 2007

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS
90º período de sesiones
9 a 27 de julio de 2007

DICTAMEN

Comunicación N° 1454/2006

<i>Presentada por:</i>	Wolfgang Lederbauer (representado por el abogado Alexander H. E. Morawa)
<i>Presunta víctima:</i>	El autor
<i>Estado Parte:</i>	Austria
<i>Fecha de la comunicación:</i>	27 de septiembre de 2005 (comunicación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión del Relator Especial con arreglo al artículo 97 del reglamento, transmitida al Estado Parte el 16 de febrero de 2006 (sin publicar como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	13 de julio de 2007
<i>Asunto:</i>	Despido disciplinario de un funcionario público por dirigir una empresa privada

* Se divulga por decisión del Comité de Derechos Humanos.

<i>Cuestiones de fondo:</i>	Derecho a un juicio justo y público por un tribunal independiente e imparcial - Retraso del procedimiento - Derecho a la igualdad ante la ley y a igual protección de la ley
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Admisibilidad <i>ratione personae</i> y <i>ratione materiae</i> - Grado de fundamentación de la denuncia - Reserva del Estado Parte al inciso a) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo - Agotamiento de los recursos internos
<i>Artículos del Pacto:</i>	Párrafo 1 del artículo 14, artículo 26
<i>Artículos del Protocolo Facultativo:</i>	Artículos 1, 2, 3 y apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 5

El 13 de julio de 2007, el Comité de Derechos Humanos aprobó el texto adjunto como dictamen del Comité emitido a tenor del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo respecto de la comunicación N° 1454/2006.

[Anexo]

Anexo

**DICTAMEN DEL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS EMITIDO A TENOR
DEL PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO 5 DEL PROTOCOLO FACULTATIVO
DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS
-90º PERÍODO DE SESIONES-**

respecto de la

Comunicación N° 1454/2006**

Presentada por: Wolfgang Lederbauer (representado por el abogado
Alexander H. E. Morawa)

Presunta víctima: El autor

Estado Parte: Austria

Fecha de la comunicación: 27 de septiembre de 2005 (comunicación inicial)

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

Reunido el 13 de julio de 2007,

Habiendo concluido el examen de la comunicación N° 1454/2006, presentada al Comité de Derechos Humanos en nombre del Sr. Wolfgang Lederbauer con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

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

Aprueba lo siguiente:

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

1. El autor de la comunicación es Wolfgang Lederbauer, nacional austríaco, que afirma ser víctima de la violación por Austria¹ de sus derechos a tenor del párrafo 1 del artículo 14,

** Los siguientes miembros del Comité participaron en el examen de la presente comunicación: Sr. Abdelfattah Amor, Sr. Prafullachandra Natwarlal Bhagwati, Sra. Christine Chanet, Sr. Yuji Iwasawa, Sr. Edwin Jonson, Sr. Walter Kälin, Sr. Ahmed Tawfik Khalil, Sr. Rajsoomer Lallah, Sr. Michael O'Flaherty, Sra. Elisabeth Palm, Sr. Rafael Rivas Posada, Sir Nigel Rodley, Sr. Ivan Shearer y Sra. Ruth Wedgwood. Se adjunta al presente documento el voto particular firmado por el miembro del Comité Sra. Ruth Wedgwood.

¹ El Pacto y el Protocolo Facultativo entraron en vigor para Austria el 10 de diciembre de 1978 y el 10 de marzo de 1988, respectivamente. Austria formuló la siguiente reserva al ratificar el Protocolo Facultativo: "en el entendimiento de que, con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 2 del

considerado independientemente o junto con el párrafo 1 del artículo 2 y con el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (el Pacto). El autor está representado por el abogado Alexander H. E. Morawa.

Antecedentes de hecho

2.1. En 1981 el autor se incorporó al personal del Tribunal de Cuentas de Austria. Fue destinado al servicio de verificación de cuentas de los hospitales públicos. En 1985 inventó un sistema con utilización de elementos ecológicos para el aislamiento acústico de autopistas y vías de ferrocarril, que denominó "Ecowall". Informó al Tribunal de Cuentas de su invento y designó a su esposa administradora fiduciaria de las patentes.

2.2. En 1989 el autor fundó una sociedad de responsabilidad limitada llamada "Econtract", de la que su esposa se convirtió en accionista única. Cuando se divorciaron, la propiedad de la sociedad y las patentes fueron transferidas al autor, que nombró director ejecutivo al Sr. E. L. e informó al Tribunal de Cuentas del cambio de situación.

2.3. En 1993, cuando el Tribunal de Cuentas indagó acerca de su participación en la comercialización de licencias para la instalación de sistemas "Ecowall", el autor presentó una declaración al Presidente de dicho Tribunal en la que criticaba el hecho de que el predominio de un puñado de grandes corporaciones obstaculizaba la innovación en materia de aislamiento acústico de los corredores de transporte. Posteriormente, "Econtract" participó en varias licitaciones para proyectos en Austria, entre ellos la instalación de aislamiento acústico en una vía dependiente de la Empresa Federal de Ferrocarriles.

2.4. En 1994, el autor y E. L. se pusieron en contacto cada uno por su lado con el Sr. W., presidente de una comisión parlamentaria de investigación establecida con objeto de examinar presuntas irregularidades en la construcción de una autovía pública, para informarle acerca de "Ecowall" como alternativa a los sistemas estándar de aislamiento acústico comercializados por otras sociedades. Sin que E. L. lo supiera, un periodista de la revista *Profil* oyó su conversación con el Sr. W. A pesar de que el autor aseguró que había informado plenamente al Tribunal de Cuentas y a su presidente de que era propietario de las patentes de "Ecowall" y de "Econtract", *Profil* y otros periódicos publicaron artículos en los que criticaban la presunta incompatibilidad con su puesto de responsabilidad en el Tribunal.

2.5. El 30 de agosto de 1994, el Presidente del Tribunal de Cuentas suspendió al autor temporalmente, ya que había razones fundadas para sospechar que sus negocios privados, en particular su participación en la comercialización del proyecto "Ecowall", eran incompatibles con su cargo de funcionario público y constituían una vulneración del artículo 126 de la Ley constitucional federal, que establece que los miembros del Tribunal de Cuentas no deben

artículo 5 del Protocolo, el Comité previsto en el artículo 28 del Pacto no examinará ninguna comunicación a menos que se haya asegurado de que el mismo asunto no ha sido examinado ya por la Comisión Europea de Derechos Humanos, establecida en virtud del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales".

participar en la dirección de empresas que persigan fines lucrativos², así como de los párrafos 1 y 2 del artículo 43 de la Ley de la función pública federal.

2.6. El 1º de septiembre de 1994, sin haber oído al autor, el Presidente del Tribunal de Cuentas emitió una orden ("primera orden") por la que prohibía al autor participar en la dirección y administración de "Econtract" y seguir interviniendo en la comercialización de "Ecowall". El 20 de septiembre de 1994, el autor recurrió el decreto. El Tribunal de Cuentas no tomó medidas hasta el 2 de junio de 2000, cuando el autor presentó una demanda en su contra por incumplimiento del deber de resolver ante el Alto Tribunal Administrativo, que a su vez ordenó al Tribunal de Cuentas que respondiera en un plazo de tres meses. El 18 de septiembre de 2000, el Tribunal de Cuentas emitió una nueva orden ("segunda orden") que era una nueva repetición de la anterior. El 18 de octubre de 2000, el autor apeló ante el Alto Tribunal Administrativo, alegando que el Tribunal de Cuentas no le había dado la oportunidad de ser oído ni había investigado si había tenido conocimiento de la participación del autor en "Econtract". El 31 de octubre de 2000, agregó a su apelación la petición al Alto Tribunal Administrativo de que celebrase una audiencia oral. Por carta de 30 de junio de 2005, el Presidente de la sección tercera del Alto Tribunal Administrativo le preguntó si seguía interesado en obtener una decisión sobre su apelación contra la orden, que no podía alterar la decisión definitiva adoptada en el procedimiento disciplinario. El 14 de julio de 2005, el autor reiteró su interés por la decisión de ese Tribunal, que revocó la orden el 27 de septiembre de 2005.

2.7. El 10 de octubre de 1994, el Presidente del Tribunal de Cuentas abrió un expediente disciplinario contra el autor, con arreglo al artículo 126 de la Ley constitucional federal y a los apartados 1) y 2) del artículo 43 *et seq.* de la Ley de la función pública federal, con los siguientes cargos: participación en la dirección de "Econtract"; no haber presentado un certificado médico para justificar una licencia de enfermedad y llegar algunos días tarde al trabajo; e incumplimiento de las instrucciones recibidas de sus superiores. El 11 de noviembre de 1994, la Comisión Disciplinaria inició un procedimiento disciplinario en su contra. El 23 de diciembre de 1994, el autor presentó ante el Tribunal Constitucional una reclamación por la violación de sus derechos a la igualdad de trato ante la ley y a ser juzgado por un juez competente. El 6 de marzo de 1995, el Tribunal Constitucional decidió no examinar la reclamación. El 31 de mayo de 1995, el Presidente del Tribunal de Cuentas añadió nuevos cargos al procedimiento disciplinario contra el autor.

2.8. El 13 de octubre de 1994, la Comisión Disciplinaria suspendió permanentemente al autor en su cargo, conforme al artículo 126 de la Ley constitucional federal y redujo su sueldo en un tercio. El 19 de diciembre de 1994, la Comisión Disciplinaria de Apelación rechazó su recurso. El 6 de febrero de 1995 apeló contra esta decisión ante el Alto Tribunal Administrativo, solicitando una audiencia oral y alegando que el Tribunal de Cuentas había sido informado de su participación en "Econtract" y que sólo tomó medidas cuando los medios de comunicación criticaron sus actividades, sin haberle oído en calidad de parte. El 29 de noviembre de 2002 el Alto Tribunal Administrativo desestimó la apelación. Al mismo tiempo, determinó que no

² El artículo 126 de la Ley constitucional federal de Austria dice que ningún miembro del Tribunal de Cuentas podrá tomar parte en la dirección y administración de empresas que sean objeto de control por dicho Tribunal. De igual modo, tampoco puede participar en la dirección y administración de otras empresas que persigan fines lucrativos.

procedía celebrar una audiencia oral ya que el asunto no entraba en el ámbito del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

2.9. El 21 de diciembre de 1995 y el 6 de marzo de 1996 el autor pidió que se levantara la suspensión, alegando que se estaba convirtiendo gradualmente en un castigo *de facto*. La Comisión Disciplinaria de Apelación rechazó sus solicitudes el 25 de enero y el 10 de abril de 1996, respectivamente. El 7 de junio de 1996 presentó una demanda ante el Alto Tribunal Administrativo, que fue desestimada el 19 de diciembre de 2002.

2.10. El 20 de mayo de 1997, después de pedir el autor al Presidente del Consejo Nacional (la cámara baja del Parlamento) y a los jefes de los cuatro partidos políticos en el Parlamento que investigaran su caso, la Comisión Disciplinaria tomó "precipitadamente" la decisión de celebrar una audiencia disciplinaria. La Comisión estuvo presidida por el Sr. P. S., que trabajaba de jefe del departamento del Tribunal de Cuentas encargado de verificar las cuentas de la Administración Federal de Ferrocarriles de Austria y de la Sociedad de Ferrocarriles de Alta Velocidad, un ente público.

2.11. El 30 de mayo de 1997, el autor recusó al Presidente de la Comisión Disciplinaria, P. S., por parcialidad, ya que verificaba las mismas empresas que instalaban sistemáticamente los materiales de aislamiento convencionales que el autor había criticado y tratado de mejorar con su invención. El 3 de julio de 1997 presentó ante el Tribunal Constitucional una denuncia contra la decisión de la Comisión Disciplinaria de celebrar una audiencia disciplinaria, alegando que se violaba su derecho a la igualdad de trato y a un juicio justo ante un juez competente y recusando de nuevo a P. S. El Tribunal Constitucional se negó a examinar la demanda. Ésta fue trasladada posteriormente al Alto Tribunal Administrativo, que la desestimó el 27 de junio de 2001.

2.12. El 6 de octubre de 1997, el autor solicitó acceder a su expediente ante la Comisión Disciplinaria por tener "sospechas razonables" de que se habían suprimido o pasado por alto determinados documentos. El 14 de octubre de 1997, la Comisión rechazó su solicitud aduciendo que sus miembros "tenían derecho a reservarse su razonamiento y su voto individual [...] sin revelarlos a las partes en el procedimiento disciplinario. Esto es necesario *a fortiori*, dado que [...] los miembros de la Comisión Disciplinaria y las partes son empleados del mismo organismo público y por consiguiente cabe suponer que estén en contacto constante unos con otros. Sus relaciones profesionales podrían resultar perjudicadas si las partes conocieran su razonamiento y su voto [...], lo que sería contrario al interés legítimo de cada miembro de la Comisión Disciplinaria en evitar que se altere su entorno laboral [...]. Las presuntas discrepancias del expediente disciplinario u otras irregularidades pueden señalarse en la apelación". No cabe apelación de la decisión de la Comisión Disciplinaria.

2.13. A raíz de la cobertura mediática de las actividades del autor y de la apertura de procedimiento disciplinario en su contra, "Econtract" dejó de recibir pedidos del sistema "Ecowall". Una empresa de transporte demandó al autor y a E. L. por el impago de una factura. El 18 de noviembre de 1998, el Tribunal Penal Regional de Viena declaró al autor culpable de causar la insolvencia de una empresa por negligencia y le condenó a cinco meses de prisión con suspensión condicional de la pena. El 6 de julio de 1999, el Tribunal de Apelación de Viena desestimó su apelación contra esa condena.

2.14. A raíz de la notificación por el Tribunal Penal Regional de Viena de que se había iniciado un procedimiento penal contra el autor, el presidente del Tribunal de Cuentas abrió el 9 de noviembre de 1998 otro expediente disciplinario contra él, acusándole de haber causado por negligencia la insolvencia de una empresa y un perjuicio a sus acreedores.

2.15. Entre tanto, se descubrió que se había retirado de su expediente personal un memorando de un empleado del Tribunal de Cuentas, de fecha de 18 de febrero de 1993, sobre la compatibilidad de sus negocios privados con su función oficial, junto con los documentos anexos. Entre éstos figuraba una declaración del autor, recibida por el Tribunal de Cuentas el 16 de julio de 1993, en la que explicaba su participación en "Econtract" y, en particular, un proyecto de orden en el que se concluía que los negocios del autor eran incompatibles con el artículo 126 de la Ley constitucional federal.

2.16. El 27 de enero de 1999, el autor pidió a la Comisión Disciplinaria que reabriera la primera serie de procedimientos disciplinarios con objeto de cerrarla, aduciendo que los documentos recién descubiertos demostraban que el Tribunal de Cuentas había sido plenamente informado, ya en 1993, de su participación en "Econtract", que había cumplido su deber de informar al respecto y que era razonable suponer que el hecho de que no se hubiera emitido una orden para prohibirle proseguir sus actividades significaba que el Tribunal de Cuentas no las consideraba objetables.

2.17. El 23 de febrero de 1999, la Comisión Disciplinaria inició una segunda serie de procedimientos disciplinarios contra el autor. El 13 de junio de 1999, la Comisión Disciplinaria de Apelación desestimó su recurso contra esa decisión. El 24 de agosto de 1999, la Comisión Disciplinaria informó al autor de que no iba a celebrar más audiencias orales y que emitiría una decisión por escrito. El 26 de agosto de 1999, el autor solicitó una audiencia oral y volvió a recusar al Presidente, P. S., que posteriormente fue sustituido por otra persona.

2.18. El 13 de diciembre de 1999, la Comisión Disciplinaria declaró al autor culpable de infracciones disciplinarias y lo separó del servicio. Observó que "tenía el deber de cumplir las decisiones sobre cuestiones de hecho jurídicamente vinculantes de un tribunal penal" y que su decisión se basaba únicamente en los cargos de los que había sido declarado culpable el autor por los tribunales penales. Añadió que el testimonio oral del autor no habría llevado a descubrir nuevos hechos pertinentes para la decisión de la Comisión.

2.19. El autor apeló contra la decisión el 1º y el 14 de enero de 2000, invocando el derecho a las debidas garantías procesales, y solicitó una audiencia oral ante la Comisión Disciplinaria de Apelación, que desestimó su apelación el 13 de junio de 2000 sin haber oído su declaración por considerar que el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos no era aplicable a los procedimientos disciplinarios. El 21 de julio de 2000, el autor presentó una demanda ante el Tribunal Constitucional, alegando la vulneración de sus derechos a un trato igual y a un juicio imparcial y denunciando como inconstitucional que la Comisión Disciplinaria se considerase vinculada por los fallos de los tribunales penales. El 25 de septiembre de 2001 el Tribunal Constitucional desestimó la demanda, aduciendo que no podía prosperar ya que no planteaba cuestiones de derecho constitucional.

2.20. Paralelamente a los procedimientos ante el Tribunal Constitucional, el autor apeló el 21 de julio de 2000 ante el Alto Tribunal Administrativo, alegando que la decisión que confirmaba su despido de la función pública se había tomado sin celebrar una audiencia imparcial y pública, incluida una audiencia oral, como lo prescribe el artículo 6 del Convenio Europeo. Expuso que su despido era una sanción disciplinaria tan severa que entraba en el ámbito del artículo 6 del Convenio Europeo, y que tenía derecho a ser oído. El autor pidió al Tribunal que celebrara una audiencia oral, alegando que no celebrarla le privaría de la oportunidad de defenderse.

2.21. El 31 de enero de 2001, el Alto Tribunal Administrativo desestimó la apelación. Basándose en el supuesto de que entre las competencias del autor en el Tribunal de Cuentas figuraba la de verificar las cuentas de los "proyectos de construcción en el sector de las carreteras y los ferrocarriles", concluyó que sus negocios privados estaban estrechamente relacionados con sus funciones oficiales de auditor. En referencia a la decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Pellegrin c. Francia*, el Tribunal rechazó su solicitud de una audiencia oral, observando que no era aplicable el artículo 6 del Convenio Europeo, ya que el autor era un funcionario con competencias de derecho público. El 5 de junio de 2001, el autor pidió al Alto Tribunal Administrativo que revisara su fallo y recusó por parcialidad a los miembros del Tribunal que habían fallado en el caso. El 22 de enero de 2002, un tribunal compuesto por otros miembros rechazó la recusación.

2.22. El 31 de diciembre de 2002, el autor pidió al Alto Tribunal Administrativo que reabriera el procedimiento relativo a su suspensión y despido, alegando irregularidades de procedimiento y una violación de su derecho a una audiencia oral. El 27 de febrero de 2003, el Tribunal rechazó su solicitud de que se reabriera el procedimiento relativo a su suspensión, aduciendo que el autor había tenido suficientes oportunidades de exponer sus argumentos por escrito y que no era obligatorio oírlo como parte o pedirle nuevas observaciones por escrito. El 27 de marzo de 2003 rechazó su petición de reapertura del procedimiento relativo a su despido, por las mismas razones.

2.23. El 1º de enero de 2000³, el 12 de diciembre de 2000 y el 13 de marzo de 2001⁴ y el 4 de marzo de 2002⁵, el autor presentó sendas solicitudes ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en las que denunciaba violaciones de sus derechos a tenor del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, en particular su derecho a un juicio equitativo dentro de un plazo razonable. El Tribunal reunió varias de las solicitudes y las declaró inadmisibles *ratione materiae*⁶, remitiéndose al caso *Pellegrin c. Francia*⁷.

³ Solicitud N° 57822/00.

⁴ Solicitud N° 72230/01.

⁵ Solicitud N° 13874/02.

⁶ Véanse la decisión sobre la admisibilidad (solicitud N° 73230/01), de 26 de febrero de 2002, y la decisión sobre la admisibilidad (solicitud N° 13874/02), de 27 de junio de 2002, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

La denuncia

3.1. El autor afirma que la composición y la falta de independencia de la Comisión Disciplinaria, el rechazo de sus reiteradas solicitudes de una audiencia oral ante dicha Comisión, la Comisión Disciplinaria de Apelación y el Alto Tribunal Administrativo, la falta de publicidad en el procedimiento ante la Comisión Disciplinaria y la Comisión Disciplinaria de Apelación y las largas demoras en el procedimiento ante el Alto Tribunal Administrativo, así como entre la presentación de la denuncia disciplinaria y el inicio del correspondiente procedimiento, supusieron una violación de sus derechos a tenor del párrafo 1 del artículo 14, considerado solo o junto con el párrafo 1 del artículo 2 y con el artículo 26 del Pacto.

3.2. El autor afirma que los miembros de la Comisión Disciplinaria que examinaron su caso no fueron independientes ni imparciales. De conformidad con el párrafo 2 del artículo 98 de la Ley de la función pública federal, los miembros de las comisiones disciplinarias deben pertenecer al mismo servicio público que el acusado. Aunque el párrafo 2 del artículo 102 de esa ley establece que los miembros de la comisión son "independientes en el ejercicio de sus funciones", el autor considera que esta presunción es pura ficción, ya que: a) los miembros de la Comisión Disciplinaria que examinaron su caso seguían trabajando como funcionarios bajo la autoridad del Presidente del Tribunal de Cuentas y seguían sometidos a sus órdenes, salvo en cuestiones relacionadas con los procedimientos disciplinarios; b) eran colegas con la misma trayectoria profesional que el autor, que competían con él por obtener ascensos y mantenían regularmente con él relaciones profesionales; y c) podían estar expuestos a la política interna del Tribunal de Cuentas y a la presión de las mismas personas que iniciaron el procedimiento disciplinario en su contra.

3.3. El autor expone que el Presidente de la Comisión Disciplinaria estaba predispuesto en su contra, en calidad de jefe de la sección del Tribunal de Cuentas que interviene las cuentas de las empresas públicas de ferrocarril, porque el autor criticaba la práctica de adquirir muros de aislamiento acústico demasiado caros, ignorando otras soluciones como su invento. Uno de los proyectos en cuya licitación había participado "Econtract" se refería al aislamiento acústico de un vía férrea perteneciente a una empresa ferroviaria pública cuyas cuentas había intervenido P. S. El autor critica que, aunque había recusado a P. S. "desde el comienzo de las audiencias" y en su queja inicial ante la Comisión Disciplinaria y el Tribunal Constitucional contra la orden de fecha 20 de mayo de 1997 de la Comisión Disciplinaria por la que se convocaba una audiencia disciplinaria, P. S. no fue sustituido hasta el final del procedimiento, después de celebrada la última audiencia oficial.

3.4. El autor alega que el hecho de que los órganos de apelación no sustituyeran a P. S. en una etapa anterior del procedimiento supone una violación de su derecho a un tribunal independiente e imparcial, a tenor del párrafo 1 del artículo 14. El hecho de que los tribunales ordinarios no puedan examinar los casos de los funcionarios, a diferencia del resto de los trabajadores, supone una violación del artículo 26.

⁷ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sentencia de 8 de diciembre de 1999, *Pellegrin c. Francia* (solicitud N° 28541/95), 1999-VIII Reports, párr. 67.

3.5. En opinión del autor, el rechazo de sus reiteradas solicitudes de una audiencia oral ante la Comisión Disciplinaria, la Comisión Disciplinaria de Apelación y el Alto Tribunal Administrativo por el motivo de que el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos no era aplicable a los procedimientos disciplinarios, supuso una violación de su derecho a una audiencia oral a tenor del párrafo 1 del artículo 14⁸. Ni la Comisión Disciplinaria de Apelación ni el Alto Tribunal Administrativo tienen competencia ni actúan como tribunales en el sentido del artículo 14 en el caso del autor. Mientras que la Comisión Disciplinaria de Apelación rechazó su apelación sin celebrar audiencia, el examen del Alto Tribunal Administrativo se limitó a cuestiones de derecho.

3.6. El autor recuerda que el párrafo 1 del artículo 14 establece una serie de condiciones, entre ellas de un procedimiento rápido⁹, por lo que las demoras poco razonables en el procedimiento suponen una violación de dicha disposición¹⁰. También recuerda que el Alto Tribunal Administrativo tardó más de siete años en pronunciarse acerca de su demanda contra la decisión por la que se le suspendía en su cargo, lo que constituye una demora poco razonable. El Tribunal no tomó medidas entre el 6 de febrero de 1995, cuando presentó la denuncia, y el 17 de julio de 2002, cuando el tribunal celebró su primera sesión. No había recursos disponibles para denunciar la inacción del Tribunal.

3.7. El autor sostiene que los seis años y medio que tardó el Alto Tribunal Administrativo en pronunciarse acerca de su denuncia contra la decisión de la Comisión Disciplinaria de Apelación de 10 de abril de 1996 por la que se rechazaba su solicitud de que se pusiera fin a su suspensión son también una demora poco razonable. El Tribunal no actuó entre el 7 de junio de 1996, cuando el autor presentó la denuncia, y el 19 de diciembre de 2002, cuando se dictó sentencia.

3.8. Para el autor, la demora de dos años y siete meses entre la presentación de los cargos disciplinarios contra él (el 10 de octubre de 1994) y la decisión de la Comisión Disciplinaria de convocar una primera audiencia (el 20 de mayo de 1997) también era poco razonable. En calidad de acusado no tenía obligación de acelerar las actuaciones contra él. Sin embargo la Comisión Disciplinaria sólo convocó la audiencia después de que el autor habló con algunos parlamentarios. No se expusieron las razones de la demora durante el procedimiento interno. Así pues, ese retraso era imputable únicamente al Estado Parte.

3.9. En cuanto a su denuncia de la primera orden del Presidente del Tribunal de Cuentas, el autor recuerda que, si esa orden fue renovada, ello se debió únicamente a que el 2 de junio de 2000 él había presentado una queja ante el Alto Tribunal Administrativo. El Tribunal no realizó trámites en ese proceso entre el 18 de octubre de 2000, cuando el autor denunció la segunda orden, y el 27 de septiembre de 2005, cuando el Tribunal la revocó.

⁸ El autor se remite a la comunicación N° 1015/2001, *Peterer c. Austria*, párr. 9.3.

⁹ El autor se remite a la comunicación N° 207/1986, *Ives Morael c. Francia*, párr. 9.3.

¹⁰ El autor se remite a las comunicaciones N° 203/1986, *Muñoz Hermoza c. el Perú*, párrs. 11.3 y 12, y N° 238/1987, *Floresmilio Bolaños c. el Ecuador*, párr. 8.4.

3.10. El autor afirma que la duración total del procedimiento disciplinario (casi 11 años) es poco razonable, dado que hizo todo lo posible para acelerar el examen de sus apelaciones¹¹.

3.11. Puesto que los procedimientos ante la Comisión Disciplinaria y ante la Comisión disciplinaria de Apelación se celebraron "*in camera*", de conformidad con el párrafo 1 del artículo 128 de la Ley de la función pública federal, y en referencia a la Observación general N° 13¹², el autor alega que no se daban circunstancias excepcionales que justificasen la exclusión del público o la limitación de las audiencias a una determinada categoría de personas, ya que las acusaciones contra él habían sido publicadas en los periódicos y se referían a su conducta privada, no a actividades oficiales relativas a asuntos sensibles y confidenciales. La restricción de la publicidad de los procedimientos disciplinarios, junto con la no celebración de audiencias ante el Alto Tribunal Administrativo y el Tribunal Constitucional, le privaron de la posibilidad de defenderse dando a conocer su posición, violándose así su derecho a una audiencia pública con arreglo al párrafo 1 del artículo 14.

3.12. En cuanto a la admisibilidad, el autor sostiene que la misma cuestión no está siendo ni ha sido examinada en el marco de otro procedimiento de examen o arreglo internacionales. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró sus demandas inadmisibles *ratione materiae* remitiéndose al caso *Pellegrin c. Francia*, sin examinar por consiguiente, el fondo de las demandas¹³.

3.13. El autor alega que ha agotado todos los recursos internos disponibles. No hubo un recurso para recusar la composición de la Comisión Disciplinaria; fue inútil cuestionar la constitucionalidad del párrafo 2 del artículo 98 de la Ley de la función pública federal relativa a la composición de las comisiones disciplinarias, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la constitucionalidad del establecimiento y de la composición de las autoridades disciplinarias a nivel federal, provincial y municipal. En cuanto a las demoras en el procedimiento ante el Alto Tribunal Administrativo, no existen recursos para denunciar la inacción del Tribunal.

3.14. Acerca de la aplicabilidad del párrafo 1 del artículo 14 a los procedimientos disciplinarios, el autor recuerda que el concepto de "carácter civil" se basa en la naturaleza de los derechos y obligaciones y no en la condición de las partes¹⁴. En consecuencia, el Comité aplicó lo

¹¹ El autor se remite, *mutatis mutandis*, a la comunicación N° 1060/2002, *Franz y Maria Deis c. Austria*, párr. 11.6 c).

¹² Comité de Derechos Humanos, 21° período de sesiones (1984) Observación general N° 13: *La igualdad ante los tribunales y el derecho a ser oído públicamente y con las debidas garantías por un tribunal independiente establecido por ley (art. 14)*, párr. 6.

¹³ El autor se refiere a las comunicaciones N° 158/1983, *O. F. c. Noruega*, decisión sobre admisibilidad adoptada el 26 de octubre de 1984, párr. 5.2, y N° 441/1990, *Casanovas c. Francia*, dictamen aprobado el 19 de julio de 1994, párr. 5.1.

¹⁴ Comunicación N° 1060/2002, *Deisl c. Austria*, dictamen aprobado el 27 de julio de 2004, párr. 11.1.

dispuesto en el párrafo 1 del artículo 14 a los procedimientos tocantes a funcionarios públicos, guardaran o no relación con su condición¹⁵. También recuerda que el Comité afirmó, en el caso *Perterer c. Austria*, que "siempre que a un órgano judicial se encomienda la tarea de decidir la imposición o no de medidas disciplinarias, debe respetar la garantía de igualdad de todas las personas ante los tribunales, consagrada en el párrafo 1 del artículo 14, y los principios de imparcialidad, justicia e igualdad de medios que acarrea implícitamente esta garantía"¹⁶.

Observaciones del Estado Parte sobre la admisibilidad y el fondo de la comunicación

4.1. El 13 de abril de 2006, el Estado Parte cuestionó la admisibilidad de la comunicación argumentando que el autor no había agotado todos los recursos internos, que su comunicación era inadmisibile *ratione materiae* y que el mismo asunto había sido examinado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Por lo tanto, la reserva presentada por Austria con respecto al apartado a) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo impedía al Comité examinar la reclamación del autor.

4.2. El Estado Parte afirma que el autor no agotó los recursos internos por lo que se refiere a su reclamación por duración poco razonable del procedimiento. En virtud de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 73 del Código General de Procedimiento Administrativo, las autoridades, incluida la Comisión Disciplinaria, estaban obligadas a tomar medidas con respecto a sus peticiones y apelaciones en un plazo de seis meses, a falta de lo cual se podía presentar una petición de traslado de jurisdicción a una autoridad superior en virtud de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 73. El autor nunca presentó dicha petición, aunque estaba representado por un abogado. Según el Estado Parte, el artículo 132 de la Ley constitucional federal otorgaba la posibilidad de presentar ante el Alto Tribunal Administrativo una demanda por infracción del deber de resolver (en adelante, "demanda por inacción"). El autor únicamente presentó una demanda de este tipo en la que reclamaba contra el Tribunal de Cuentas por inacción al no resolver éste su apelación contra la orden de 1º de septiembre de 1994. El Estado Parte recuerda que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos examinó estas posibilidades de acelerar el procedimiento para que fueran recursos efectivos¹⁷.

¹⁵ Comunicaciones N° 203/1986, *Muñoz Hermoza c. el Perú*, dictamen aprobado el 4 de noviembre de 1988, párrs. 11 *et seq.*; N° 824/1998, *Nicolov c. Bulgaria*, dictamen aprobado el 20 de marzo de 2000, párr. 8.3; N° 454/1991 *García Pons c. España*, dictamen aprobado el 30 de octubre de 1995, párrs. 3 *et seq.*; y N° 468/1991 *Bahamonde c. Guinea Ecuatorial*, dictamen aprobado el 20 de octubre de 1993.

¹⁶ Comunicación N° 1015/2001, *Perterer c. Austria*, dictamen aprobado el 20 de julio de 2004, párr. 9.2.

¹⁷ El Estado Parte se remite a las decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre las solicitudes N° 29800/96, *Basic c. Austria*, y N° 30160/96, *Pallanich c. Austria*, ambas de 30 de abril de 2001.

4.3. En referencia a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos¹⁸, el Estado Parte afirma que el procedimiento disciplinario contra el autor no entra en el ámbito de alcance del artículo 14 del Pacto, ya que se refiere a un litigio entre una autoridad administrativa y un funcionario público cuyas funciones requieren la participación directa en el ejercicio de las facultades y los deberes que se le han asignado en virtud de la ley. Los litigios acerca de la contratación, la carrera y la terminación de servicio de los funcionarios únicamente constituirían determinación de "sus derechos u obligaciones de carácter civil" en el sentido del párrafo 1 del artículo 14 si se refiriesen a derechos puramente económicos, como el pago de honorarios, o a derechos fundamentalmente económicos. Esto se deduce de la exigencia que aparece en el texto en francés del párrafo 1 del artículo 14 de que los derechos y obligaciones que se han de determinar deben ser de carácter civil. El procedimiento contra el autor no era "civil" simplemente porque también planteaba una cuestión económica¹⁹, es decir, las repercusiones financieras de su despido. El procedimiento administrativo tampoco constituyó una determinación de una acusación de carácter penal contra el autor, en ausencia de una sanción suficientemente grave que justificara la calificación de la medida disciplinaria como acusación penal. Por último, el autor se contradijo cuando negó que las autoridades disciplinarias y el Alto Tribunal Administrativo fuesen tribunales en el sentido del artículo 14, y al mismo tiempo invocó el caso *Perterer c. Austria*. El Estado Parte llega a la conclusión de que la reclamación del autor en virtud del artículo 14, interpretado tanto aisladamente como junto con los artículos 2 y 26 del Pacto, es inadmisibile *ratione materiae*.

4.4. El Estado Parte invoca su reserva al apartado a) del párrafo 2 del artículo 5, basándose en que el mismo asunto ha sido examinado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El hecho de que el Tribunal considerase las solicitudes del autor incompatibles con las disposiciones del Convenio Europeo mostró que rechazó su reclamación por motivos sustantivos más que puramente formales tras haber realizado al menos un somero examen del fondo. Basó su decisión en el párrafo 3 del artículo 35 del Convenio Europeo y se basó en motivos de fondo, más que en los párrafos 1 y 2 del artículo 35, que contienen motivos formales de inadmisibilidad. Por tanto, la reclamación del autor es inadmisibile en virtud de los artículos 3 y 5 del Protocolo Facultativo, leídos en combinación con la reserva de Austria.

5.1. El 16 de agosto de 2006, el Estado Parte presentó sus observaciones sobre el fondo y volvió a cuestionar la admisibilidad de la comunicación por no agotamiento de los recursos internos, falta de la condición de víctima e inaplicabilidad del artículo 14 del Pacto. Afirma que el autor no reclamó ante los tribunales internos en cuanto se refiere a la ausencia de una audiencia oral en el procedimiento sobre su suspensión, la composición de la Comisión Disciplinaria como tal y la larga duración y la falta de publicidad del procedimiento. Su argumento de que presentar una reclamación cuestionando la constitucionalidad de la composición de la Comisión Disciplinaria habría sido inútil a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional era incorrecto, ya que las decisiones citadas por él databan de 1956 y

¹⁸ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, solicitud N° 28541/95, *Pellegrin c. Francia*, decisión de 8 de diciembre de 1999, párrs. 64 *et seq.*; N° 39564/98, *G. K. c. Austria*, decisión de 14 de marzo de 2000, *passim*.

¹⁹ El Estado Parte se remite a: Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Pierre-Bloch c. Francia*, decisión de 21 de octubre de 1997, Reports 1997-VI, párr. 51.

únicamente se ocupaban de los requisitos formales para establecer las comisiones disciplinarias. Ante los órganos internos, el autor nunca cuestionó la composición de la Comisión Disciplinaria o la Comisión Disciplinaria de Apelación como tales, sino que se limitó a criticar la participación del Presidente de la Comisión Disciplinaria, P. S., tanto en el primer procedimiento disciplinario como en el segundo. En lugar de protestar contra la falta de publicidad del procedimiento disciplinario, en su denuncia de 21 de julio de 2000 ante el Tribunal Constitucional y el Alto Tribunal Administrativo, el autor reconoció explícitamente que "restringir la asistencia del público a tres funcionarios como personas de confianza (párrafo 3 del artículo 124 de la Ley de la función pública federal) sigue satisfaciendo los requisitos de publicidad y puede deducirse lógicamente a la luz de la posibilidad de excluir al público con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos [...]. La seguridad nacional rara vez se encuentra en peligro en los procedimientos disciplinarios, como consecuencia de lo cual no es admisible excluir al público de los mismos. Sin embargo se encuentran afectados en menor medida los intereses del Estado, lo cual justifica una restricción [...]".

5.2. En virtud de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 118 de la Ley de la función pública federal, la primera serie de procedimientos disciplinarios contra el autor se suspendió *ex lege* por su despido en la segunda serie de procedimientos, con efecto similar a una absolución. Por tanto, las reclamaciones del autor acerca de la primera serie de procedimientos quedaban abiertas a discusión. De manera similar, la reclamación por no celebrar una audiencia oral en el procedimiento acerca de la orden que le prohibía dedicarse a actividades relacionadas con "Econtract" quedaba abierta a discusión tras la revocación de la segunda orden dictada por el Alto Tribunal Administrativo el 27 de septiembre de 2005. Por tanto, el autor carecía de la condición de víctima con respecto a esas reclamaciones.

5.3. El Estado Parte afirma que el autor no ha fundamentado las siguientes reclamaciones, a efectos de su admisibilidad o, subsidiariamente, en cuanto al fondo:

- a) No probó que el Alto Tribunal Administrativo careciese de los atributos de un tribunal en el sentido del artículo 14 del Pacto. El Tribunal era un órgano independiente que examinaba no sólo cuestiones de derecho sino también cuestiones de hecho.
- b) No adujo motivos suficientes para suponer que los miembros de la Comisión Disciplinaria y la Comisión Disciplinaria de Apelación carecieran de independencia e imparcialidad. Estos requisitos estaban garantizados en virtud de la Ley de la función pública federal, que tiene rango de ley constitucional y prevé importantes salvaguardias acerca de la composición (participación de representantes del personal, nombramiento de los miembros por cinco años) y los métodos de trabajo (distribución del trabajo con un año de anticipación, y confidencialidad de las deliberaciones y votaciones) de esas comisiones disciplinarias. Por pertenecer a la misma organización, sus miembros pudieron adoptar una decisión informada y se hallaron en mejores condiciones que los extraños para evaluar las acusaciones. La confidencialidad de las deliberaciones y votaciones también se aplicó a los superiores y colegas, con lo que se fortaleció la independencia e imparcialidad de los miembros de las comisiones.

- c) P. S. fue inmediatamente sustituido por otro presidente después de que fuera recusado por el autor. La proximidad entre su responsabilidad en el Tribunal de Cuentas y el invento del autor no debería suscitar dudas sobre la imparcialidad, ya que la cuestión que se planteó ante la Comisión Disciplinaria no era el invento del autor en sí mismo sino la compatibilidad de sus actividades con el artículo 126 de la Ley constitucional federal.
- d) Como se desprende del acta literal, de 1.200 páginas de extensión, en la primera serie de procedimientos disciplinarios se celebró una audiencia oral, que duró 26 días, con un nuevo presidente y en presencia del autor, de su abogado y de dos personas de confianza nombradas por él.
- e) No hubo necesidad de audiencia oral en la segunda serie de procedimientos disciplinarios, ya que las autoridades disciplinarias debieron atenerse a los hechos demostrados por el fallo definitivo del Tribunal Penal Regional de Viena. Por tanto, fue posible adoptar una decisión sobre el caso simplemente sobre la base del expediente, con respeto de los principios de un juicio imparcial. La celebración de otra audición oral únicamente habría ocasionado retrasos en el procedimiento. Según el planteamiento del autor de que la Comisión Disciplinaria de Apelación y el Alto Tribunal Administrativo no eran tribunales en el sentido del artículo 14, en primer lugar estos órganos no se habrían requerido para la celebración de una audiencia oral.
- f) La larga duración de los distintos procedimientos, interrelacionados entre sí, puede atribuirse a su complejidad, como se refleja en la decisión de 38 páginas de 29 de noviembre de 2002 del Alto Tribunal Administrativo en que se rechaza la apelación del autor contra su suspensión permanente. El autor presentó numerosas quejas contra las distintas fases del procedimiento de las autoridades disciplinarias. El procedimiento sobre su suspensión en el cargo, aunque duró desde febrero de 1995 hasta noviembre de 2002, dejó de tener efectos sobre el autor a partir del 31 de enero de 2001, cuando el Alto Tribunal Administrativo confirmó su despido. La duración total del procedimiento (11 años) significó finalmente que la situación del autor mejoró de manera considerable en términos de derecho a pensión.
- g) La exclusión del público del procedimiento disciplinario fue en interés del secreto oficial y con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 14. En el párrafo 3 del artículo 20 de la Ley constitucional federal se exige a los funcionarios públicos "guardar sigilo sobre los hechos que hayan llegado a su conocimiento exclusivamente con motivo de su actividad oficial". La exclusión del público también sirvió para proteger al autor contra una publicidad no deseada acerca de cualquier acto socialmente inadecuado realizado por él. Con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 124 de la Ley de la función pública federal, el autor tenía derecho a nombrar a un máximo de tres funcionarios para que asistiesen a la audiencia como personas de confianza. El hecho de que aprovechó esta posibilidad muestra que no opuso ninguna objeción contra el hecho de que su procedimiento disciplinario se celebrase exclusivamente en presencia de funcionarios.

5.4. El Estado Parte concluye manteniendo que el Comité no es una "cuarta instancia" y que el autor no ha fundamentado que los supuestos vicios del procedimiento disciplinario fuesen manifiestamente arbitrarios o equivaliesen a denegación de justicia.

Comentarios del autor

6.1. El 15 de diciembre de 2006, el autor presentó sus comentarios afirmando que el Estado Parte pasaba por alto que, en la medida en que sus quejas por demora poco razonable se referían a los procedimientos celebrados ante el Alto Tribunal Administrativo, no era aplicable ninguno de los recursos para acelerar el procedimiento. En el procedimiento referente a la primera orden dictada por el Presidente del Tribunal de Cuentas, no presentó una queja por inacción. Por lo que respecta a los 31 meses transcurridos entre la presentación de la denuncia disciplinaria y la iniciación del procedimiento correspondiente, sería poco razonable esperar que el autor participase activamente en un procedimiento disciplinario contra él. No tenía el deber de acelerar lo que equivaldría a su propia "inculpación" si la autoridad fiscal dejaba de actuar.

6.2. El autor afirma que el párrafo 3 del artículo 124 de la Ley de la función pública federal autoriza la presentación de una queja únicamente contra uno de los miembros del tribunal disciplinario que juzga el caso. Aunque estaba limitado a únicamente una reclamación formal, que dirigió contra el Sr. P. S., también presentó objeciones con respecto a la independencia e imparcialidad de los demás miembros de la Comisión Disciplinaria, como se refleja en varias de las transcripciones de las audiencias reservadas de la Comisión. Por tanto, hizo todo lo posible para dar a conocer que recusaba a la Comisión Disciplinaria en su conjunto.

6.3. El autor niega haber aceptado la falta de una audiencia pública en sus afirmaciones del 21 de julio de 2000 ante el Tribunal Constitucional y el Alto Tribunal Administrativo (véase el párrafo 5.2 *supra*). En el pasaje citado por el Estado Parte únicamente se expone la opinión legal predominante en virtud de la legislación interna, sin que pueda interpretarse como renuncia a su derecho a una audiencia pública.

6.4. En cuanto a la admisibilidad *ratione materiae*, el autor afirma que la insistencia del Estado Parte en una lectura restrictiva del párrafo 1 del artículo 14, a la luz de la práctica en virtud del Convenio Europeo de Derechos Humanos, es contraria al objeto y a los fines del Pacto y no tiene en cuenta que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos entendió claramente el carácter temporal e imperfecto de los criterios en el caso *Pellegrin* y consideró que era probable que estos criterios evolucionaran hacia un concepto más amplio de la protección.

6.5. El autor afirma que la reserva al apartado a) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo no es aplicable porque el Tribunal Europeo de Derechos Humanos únicamente examinó los elementos necesarios para identificarlo como "funcionario público" según la norma establecida en el caso *Pellegrin* y no procedió a un examen de la sustancia de su denuncia.

6.6. En cuanto al fondo, el autor afirma que la garantía constitucional según la cual los funcionarios públicos en situación de dependencia y subordinación deben ser independientes en el ejercicio de sus funciones como miembros de una comisión disciplinaria eran meramente ficticias, en ausencia de una cultura real de independencia. El nombramiento por cinco años de la Comisión Disciplinaria no cumple con las garantías judiciales que se aplican a los jueces, ya que los miembros de la Comisión permanecieron bajo la plena autoridad del organismo que

entabló contra el acusado un procedimiento disciplinario y regresaron a él a tiempo completo una vez terminado su mandato. La participación de representantes del personal en la Comisión Disciplinaria no constituyó una garantía para que la Comisión en su conjunto cumpliera los requisitos mínimos de independencia, especialmente porque en esa calidad no tuvieron ninguna salvaguardia adicional para preservar su independencia. El hecho de que los miembros de las comisiones disciplinarias deliberen en privado no cambia nada en lo que se refiere a su independencia e imparcialidad.

6.7. El autor denuncia que el Estado Parte incurre en omisiones artificiales cuando considera que su reclamación por parcialidad por parte del Presidente, P. S., se refiere únicamente a la primera "serie" de procedimientos disciplinarios, que finalmente se suspendió, y no a la segunda "serie". Únicamente hubo una serie de procedimientos disciplinarios, durante la cual se presentó una nueva acusación y que por tanto se celebró en dos fases o partes. Él recusó al Presidente en ambas fases del procedimiento interno y su reclamación presentada en virtud de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 14 abarca ambas fases en lo que se refiere a la falta de independencia e imparcialidad del presidente y de la Comisión.

6.8. El autor rechaza el argumento del Estado Parte de que no había necesidad de una audiencia oral porque las autoridades disciplinarias debían atenerse a los hechos determinados por el Tribunal Penal. La cuestión jurídica de su condena penal, es decir la de si de manera negligente provocó la insolvencia de su empresa, era distinta de la cuestión que fue objeto del procedimiento disciplinario, es decir, si dirigió una empresa en violación del artículo 126 de la Ley constitucional federal. El artículo 126 no impedía al personal del Tribunal de Cuentas ocupar cargos directivos en empresas privadas que se dedican a esferas no relacionadas con las competencias de auditoría del Tribunal de Cuentas. La mera conclusión del tribunal penal de que el autor dirigía "una" empresa era por tanto insuficiente para determinar si dirigía una empresa en el sentido del artículo 126. El hecho de que durante la primera parte del procedimiento disciplinario únicamente se celebrasen audiencias formales, mientras que durante la segunda parte de este procedimiento no se celebró ninguna audiencia, imposibilitó la evaluación de la gravedad de la infracción, el necesario nivel de sanción y el grado de culpabilidad, como se exige en el párrafo 1 del artículo 93 de la Ley de la función pública federal. De manera similar, al no haber una audiencia oral se le privó de la oportunidad de invocar circunstancias atenuantes, con arreglo al párrafo 2 del artículo 32 del Código Penal. Incluso suponiendo que la Comisión Disciplinaria debiera atenerse a los hechos determinados por el tribunal penal, la decisión sobre la culpabilidad y la imposición de una sanción adecuada seguían siendo de su competencia, y por consiguiente se necesitaba oír al autor.

6.9. Con respecto a la larga duración del procedimiento, el autor afirma que la cuestión no era especialmente compleja ni requería una investigación extensa, ya que se refería únicamente a la cuestión de si la promoción de su invento mediante la propiedad y la supuesta dirección de una empresa era incompatible con su condición de funcionario del Tribunal de Cuentas. Que el procedimiento fuera complejo e interrelacionado era una cuestión que había de resolver el Estado Parte mediante la organización oportuna y efectiva de sus órganos judiciales y administrativos. Él se limitó a defenderse contra las acusaciones disciplinarias dentro de la estructura procedimental disponible y ejerció su derecho a apelar contra las decisiones no favorables.

6.10. El autor rechaza la afirmación del Estado Parte de que se benefició de la larga duración del procedimiento para adquirir derechos de pensión. Aparte de la angustia provocada por 11 años de incertidumbre sobre su situación profesional, perdió todo derecho a una prestación de jubilación por su despido de la función pública.

6.11. Por lo que respecta al derecho a una audiencia pública, el autor afirma que el público no puede ser excluido ipso facto de todos los juicios disciplinarios contra todos los funcionarios públicos en virtud de una prohibición general de la publicidad "en interés del secreto oficial". La cuestión de si la exclusión del público estaba en conflicto con sus intereses no era pertinente porque la publicidad es un derecho absoluto que no necesita invocar el acusado haciendo referencia a unos intereses específicos. Más bien, la publicidad debía garantizarse a menos que pudiera demostrarse que la exclusión del público estaba justificada en virtud de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 14. El Estado Parte no presentó ninguna justificación de este tipo en su caso.

Deliberaciones del Comité

Examen de la admisibilidad

7.1. Antes de examinar toda reclamación formulada en una comunicación, el Comité de Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 93 de su reglamento, debe determinar si la ésta es o no admisible con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto.

7.2. Por lo que respecta a la objeción *ratione materiae* del Estado Parte, el Comité recuerda que el concepto de "materia contenciosa" según el párrafo 1 del artículo 14 del Pacto se basa en el carácter del derecho de que se trata y no en la condición de una de las partes²⁰. La imposición de medidas disciplinarias contra funcionarios públicos no constituye necesariamente por sí misma una determinación de los propios derechos y obligaciones en un juicio, ni tampoco, excepto en el caso de sanciones que, independientemente de su calificación en el derecho interno, sean de carácter penal, equivale a la determinación de una acusación penal en el sentido de la segunda frase del párrafo 1 del artículo 14²¹. En el caso *Perterer c. Austria*, que también se refería al despido de un funcionario por una comisión disciplinaria, el Comité, aunque observó que la decisión de despido disciplinario no necesariamente tenía que ser determinada por un tribunal, consideró que cuando se encarga a un órgano judicial la labor de decidir acerca de la imposición de medidas disciplinarias, ese órgano debe respetar la garantía de igualdad de todas las personas ante los tribunales, consagrada en el párrafo 1 del artículo 14, y los principios de imparcialidad, justicia e igualdad implícitos en esta garantía²². En este caso, el Comité toma nota del argumento del Estado Parte de que el propio autor afirmó que ni la Comisión Disciplinaria de Apelación ni el Alto Tribunal Administrativo podían considerarse ni actuaban como tribunales

²⁰ Véase la comunicación N° 441/1990 *Robert Casanovas c. Francia*, dictamen aprobado el 19 de julio de 2004, párr. 5.2.

²¹ Véase la comunicación N° 1015/2001, *Peterer c. Austria*, dictamen aprobado el 20 de julio de 2004, párr. 9.2.

²² *Ibíd.*

en el sentido del párrafo 1 del artículo 14. Sin embargo, el Comité no considera que con ello del autor niegue sin admitir excepción el carácter judicial de la Comisión Disciplinaria de Apelación y del Alto Tribunal Administrativo y estima que más bien afirma que en este caso ninguno de estos órganos cumplía los requisitos del párrafo 1 del artículo 14. Además, observa que el propio Estado Parte insistió en que el Alto Tribunal Administrativo era un tribunal en el sentido del párrafo 1 del artículo 14. Por tanto, el Comité declara que la comunicación es admisible *ratione materiae* en la medida en que el autor afirma ser víctima de violaciones de sus derechos en virtud del párrafo 1 del artículo 14.

7.3. El Estado Parte invoca su reserva al apartado a) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo. La cuestión que se plantea ante el Comité es la de decidir si el "mismo asunto" ya ha sido "examinado" por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El Comité recuerda su jurisprudencia según la cual, en el sentido del apartado a) del párrafo 2 del artículo 5, debe entenderse que el mismo asunto concierne a los mismos autores, los mismos hechos y los mismos derechos esenciales²³. En lo que respecta a la duración del procedimiento, el autor únicamente podría denunciar los retrasos que se produjeron antes del 4 de marzo de 2002, fecha de presentación de su última solicitud (Nº 13874/02) ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Cualquier retraso que se haya producido después de esa fecha será por tanto *ab initio* y no es objeto de la reserva del Estado Parte. En la medida en que sus denuncias en virtud del párrafo 1 del artículo 14 se refieren a acontecimientos anteriores al 4 de marzo de 2002, la cuestión es si la presente comunicación se refiere a los mismos derechos sustantivos que las solicitudes presentadas por el autor ante el Tribunal Europeo. En sus decisiones de 26 de febrero y 14 de junio de 2002, el Tribunal Europeo declaró sus solicitudes de 13 de marzo de 2001 (Nº 73230/01) y 4 de marzo de 2002 (Nº 13874/02) incompatibles *ratione materiae* con el artículo 6 del Convenio Europeo. El Comité observa que, a pesar de un grado considerable de convergencia entre el artículo 6 del Convenio Europeo y el párrafo 1 del artículo 14 del Pacto, el ámbito de aplicación de ambos artículos, como se expone en la jurisprudencia del Tribunal²⁴ y la del Comité²⁵, difiere con respecto a los procedimientos ante los órganos judiciales encargados de decidir acerca de la imposición de medidas disciplinarias. Recuerda su jurisprudencia según la cual, si los derechos invocados en virtud del Convenio Europeo difieren en cuanto al fondo de los correspondientes derechos consagrados en el Pacto, un asunto que ha sido declarado inadmisibile *ratione materiae* por el Tribunal Europeo no ha sido "examinado", en el sentido de las respectivas reservas, al apartado a) del párrafo 2 del artículo 5, de modo que quede excluido su examen por el Comité²⁶. Se deduce, por tanto, que la reserva presentada por Austria no

²³ Véase por ejemplo la comunicación Nº 998/2001, *Althammer c. Austria*, párr. 8.4.

²⁴ Véase el párrafo 4.3 (en referencia al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, solicitud Nº 28541/95, *Pellegrin c. Francia*, decisión de 8 de diciembre de 1999, párrs. 64 *et seq.*).

²⁵ Véase el párrafo 6.2 (en referencia a la comunicación Nº 1015/2001, *Perterer c. Austria*, dictamen aprobado el 20 de julio de 2004, párr. 9.2).

²⁶ Véanse las comunicaciones Nº 441/1990, *Casanovas c. Francia*, dictamen aprobado el 19 de julio de 1994, párr. 5.1, y Nº 1115/2002, *Petersen c. Alemania*, decisión sobre la admisibilidad adoptada el 1º de abril de 2004, párr. 6.6.

impide al Comité examinar la reclamación presentada por el autor en virtud del párrafo 1 del artículo 14.

7.4. Por lo que respecta a la afirmación del autor de que al no celebrarse una audiencia oral en el procedimiento acerca de su suspensión y despido se violó su derecho a un juicio imparcial en virtud del párrafo 1 del artículo 14, el Comité toma nota de su argumento de que se celebraron únicamente audiencias "formales" durante la primera serie de procedimientos y que, en la segunda serie, las autoridades disciplinarias no estaban obligadas a atenerse a los hechos determinados por el Tribunal Penal Regional de Viena debido a que las cuestiones legales de que se discutía en el procedimiento penal y el disciplinario eran distintas. En cualquier caso, debería habersele proporcionado la oportunidad de invocar circunstancias atenuantes y su posición con respecto a su culpabilidad y a la sanción que iba a imponérsele. Toma nota de la referencia del Estado Parte a la audiencia de 26 días que se celebró en presencia del autor y de su abogado durante la primera serie de procedimientos y de su opinión sobre el carácter vinculante de las conclusiones del tribunal penal. El Comité recuerda que, en general, incumbe a los tribunales de los Estados Partes en el Pacto evaluar en cada caso particular, los hechos y las pruebas, o la aplicación de la legislación interna, a menos que se demuestre que esa evaluación o esa aplicación fue manifiestamente arbitraria o equivalió a un error manifiesto o una denegación de justicia²⁷. El autor no ha demostrado, a efectos de su admisibilidad, que las decisiones del Alto Tribunal Administrativo de 31 de enero de 2001, 29 de noviembre de 2002 y 27 de febrero y 27 de marzo de 2003 adolezcan de esos vicios. El Comité llega a la conclusión de que esta parte de la comunicación es inadmisibile en virtud del artículo 2 del Protocolo Facultativo.

7.5. En la medida en que el autor afirma que al no celebrarse una audiencia oral en el procedimiento relativo a la segunda decisión del presidente del Tribunal de Cuentas también se violó su derecho a un juicio imparcial en virtud del párrafo 1 del artículo 14, el Comité recuerda que el 27 de septiembre de 2005 el Alto Tribunal Administrativo revocó la orden dictada contra él. Por tanto, esa reclamación queda abierta a discusión y la parte correspondiente de la comunicación es inadmisibile *ratione personae* en virtud del artículo 1 del Protocolo Facultativo.

7.6. Por lo que respecta a la exclusión del público del procedimiento celebrado ante la Comisión Disciplinaria y la Comisión de Apelación, el Comité observa que el autor, al tiempo que reclama su derecho a una audiencia oral, no alegó violaciones de su derecho a una audiencia pública en sus declaraciones ante el Alto Tribunal Administrativo el 6 de febrero de 1995 (nueva apelación contra la suspensión), el 21 de julio de 2000 (nueva apelación contra el despido), el 18 de octubre de 2000 (apelación contra la segunda orden del presidente del Tribunal de Cuentas), el 31 de octubre de 2000 (petición de audiencia oral en el procedimiento acerca de la segunda orden) y el 31 de diciembre de 2002 (solicitud de reapertura de los procedimientos de despido y suspensión ante el Alto Tribunal Administrativo). Tampoco lo hizo en sus quejas ante el Tribunal Constitucional. En la apelación del 21 de julio de 2000, el autor, tras afirmar que el artículo 6 del Convenio Europeo reconoce el derecho de toda persona a ser oída públicamente, dijo que limitar la asistencia del público en esa audiencia a tres funcionarios públicos como personas de confianza del acusado seguía satisfaciendo los requisitos del párrafo 1 del

²⁷ Comunicaciones N° 1188/2003, *Riedl-Riedenstein y otros c. Alemania*, párr. 7.3; N° 886/1999, *Bondarenko c. Belarús*, párr. 9.3; y N° 1138/2002, *Arenz y otros c. Alemania*, decisión sobre la admisibilidad, párr. 8.6.

artículo 6 del Convenio Europeo. Aunque puede ser que esta afirmación refleje la opinión legal predominante en Austria, sin constituir una renuncia del autor a su derecho a una audiencia pública, también es cierto que esta afirmación no puede entenderse como denuncia de la no celebración de una audiencia pública. De ello se desprende que el autor no ha agotado los recursos internos con respecto a la denegación de esa audiencia pública. Por tanto, esa parte de la comunicación es inadmisibles en virtud del apartado b) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo.

7.7. Por lo que respecta a la afirmación de que el Presidente de la tercera Comisión Disciplinaria, P. S., no fue sustituido hasta el final de la primera serie de procedimientos disciplinarios, aunque fue recusado desde el principio, el Comité toma nota de varios documentos que parecen demostrar lo contrario. Así, en un memorando de fecha 3 de junio de 1997, firmado por P. S. y por H. A., que le sucedió como presidente de la tercera Comisión Disciplinaria, se afirma que el autor recusó a P. S. en una carta de 30 de mayo de 1997 dentro del plazo prescrito; con arreglo a la distribución de los asuntos de la Comisión Disciplinaria en el Tribunal de Cuentas, el Presidente de la primera Comisión, H. A., debía sustituir al Presidente de la tercera, P. S. En una nota de 3 de junio de 1997, H. A. confirma que se puso en contacto con el autor y su abogado para informarles de que, como había sustituido al Presidente anterior, P. S., la audiencia oral programada para el 12 de junio de 1997 tenía que aplazarse. El 12 de junio de 1997 celebró una reunión la tercera Comisión Disciplinaria para discutir asuntos de procedimiento. En el acta de esa reunión figura H. A. como Presidente. El Comité también observa que no se ha refutado que en la segunda serie de procedimientos P. S. fue sustituido tras ser recusado por el autor el 26 de agosto de 1999. Por tanto, considera que el autor no ha demostrado, a efectos de la admisibilidad, de qué manera la supuesta parcialidad de P. S. habría afectado a su derecho, reconocido en el párrafo 1 del artículo 14, a ser juzgado por un tribunal independiente e imparcial, y llega a la conclusión de que esa reclamación es inadmisibles en virtud del artículo 2 del Protocolo Facultativo.

7.8. Por lo que respecta a la supuesta falta de independencia e imparcialidad de otros miembros de la tercera Comisión Disciplinaria, el Comité toma nota de la argumentación del autor de que el párrafo 3 del artículo 124 de la Ley de la función pública federal le permitía recusar únicamente a uno de los miembros de la Comisión, de que trató de recusar a los demás miembros conocidos y de que habría resultado inútil cuestionar la constitucionalidad del párrafo 2 del artículo 98 de la Ley de la función pública federal. Observa también que el argumento del Estado Parte de que las decisiones del Tribunal Constitucional invocadas por el autor en apoyo de su afirmación de inutilidad son inaplicables, ya que datan de 1956 y no se refieren a la cuestión de si los funcionarios públicos del mismo organismo al que pertenece el acusado pueden o no considerarse independientes e imparciales para formar parte de la Comisión. A este respecto, el Comité recuerda que, además de los recursos judiciales y administrativos ordinarios, los autores deben aprovechar también todos los demás recursos judiciales, incluidos los recursos de inconstitucionalidad, a fin de cumplir el requisito relativo al agotamiento de todos los recursos internos disponibles²⁸. Considera que el autor no ha demostrado que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional invocada por él mismo habría privado *ab initio* de toda perspectiva de

²⁸ Comunicaciones N° 1003/2001, *P. L. c. Alemania*, decisión sobre la admisibilidad adoptada el 22 de octubre de 2003, párr. 6.5 y N° 1188/2003, *Riedl-Riedenstein y otros c. Alemania*, decisión sobre la admisibilidad adoptada el 2 de noviembre de 2004, párr. 7.2.

éxito a una queja acerca de la constitucionalidad del párrafo 2 del artículo 98 o de cualquier otra disposición pertinente de la Ley de la función pública federal. Por tanto, el autor no ha agotado los recursos internos para cuestionar la independencia e imparcialidad de la Comisión Disciplinaria como tal. Por consiguiente, esta parte de la comunicación es inadmisibile según el apartado b) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo.

7.9. En la medida en que el autor afirma que al privársele de toda posibilidad de hacer que los tribunales ordinarios examinaran su caso, debido a su condición de funcionario público, se ha violado el artículo 26 del Pacto, el Comité señala que en muchas jurisdicciones civiles los funcionarios no pueden ver su caso examinado por los tribunales ordinarios, sino por otras instancias de revisión judicial. En sí no cabe considerar que esto constituya un trato diferenciado no justificado, y el Comité considera que el autor no ha fundamentado esa denuncia, a los efectos de su admisibilidad. Por consiguiente, esta parte de la comunicación es inadmisibile en virtud del artículo 2 del Protocolo Facultativo.

7.10. Por lo que respecta a la afirmación del autor de que el retraso entre la presentación de su denuncia (10 de octubre de 1994) y la decisión de la Comisión Disciplinaria (20 de mayo de 1997) para programar la primera audiencia disciplinaria violó el párrafo 1 del artículo 14 del Pacto, el Comité toma nota del argumento del Estado Parte de que el autor debería haber presentado una queja en virtud del artículo 132 de la Ley constitucional federal para denunciar el hecho de que la Comisión Disciplinaria no programara esa audiencia. También toma nota de la respuesta del autor de que no se le exigía participar activamente en la iniciación de un proceso disciplinario contra él mismo. Sin embargo, el Comité recuerda que el procedimiento disciplinario contra el autor se inició el 11 de noviembre de 1994. A partir de esa fecha podría haber presentado una denuncia por inacción ante el Alto Tribunal Administrativo sin participar activamente en la iniciación de un procedimiento disciplinario contra sí mismo. En la medida en que el autor afirma que no era razonable esperar que acelerase su propia "inculpación" mediante la presentación de una queja para denunciar esa inacción, el Comité considera que esta circunstancia es insuficiente para eximirle de la exigencia de agotar todos los recursos internos, dado que el procedimiento disciplinario ya se había iniciado y que la adopción de la decisión de programar una primera audiencia era una formalidad. Si ahora el autor trata de invocar el retraso ante el Comité, debería haber dado a los tribunales del Estado Parte la oportunidad de remediar la supuesta violación. El Comité concluye que el autor no ha agotado todos los recursos internos a su disposición. Por tanto, esta parte de la comunicación es inadmisibile en virtud del apartado b) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo.

7.11. En la medida en que el autor afirma que los retrasos en el procedimiento ante el Alto Tribunal Administrativo acerca de la segunda decisión del presidente del Tribunal de Cuentas fueron poco razonables, en violación de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 14, el Comité observa que la prohibición dejó de tener efectos para él a partir del 31 de enero de 2001, cuando el Alto Tribunal Administrativo confirmó su despido. Por la misma razón, las decisiones definitivas adoptadas por el Alto Tribunal Administrativo el 31 de enero de 2001 y el 29 de noviembre de 2002, en las que se confirmaban el despido y la suspensión de acuerdo con el artículo 126 de la Ley constitucional federal, pusieron fin a toda incertidumbre jurídica en cuanto a la compatibilidad de sus actividades empresariales privadas con sus funciones como auditor del Tribunal de Cuentas. El Comité considera que el autor no ha fundamentado, a los efectos de su admisibilidad, que el retraso del Alto Tribunal Administrativo en revocar la segunda orden el 27 de septiembre de 2005 tuviera algún efecto perjudicial en su condición jurídica que pudiera

constituir violación del párrafo 1 del artículo 14. Por tanto, esa reclamación es inadmisibles en virtud del artículo 2 del Protocolo Facultativo.

7.12. Por lo que respecta a los retrasos en el procedimiento ante el Alto Tribunal Administrativo acerca de la suspensión del autor y su solicitud de levantamiento de dicha suspensión, el Comité ha tomado nota del argumento del Estado Parte según el cual ese procedimiento dejó de tener efectos para el autor a partir del 31 de enero de 2001, cuando su despido se convirtió en definitivo. No obstante, considera que, incluso si se resta la duración del procedimiento tras esa fecha, el autor ha presentado suficientes argumentos para fundamentar, a los efectos de su admisibilidad, que los restantes retrasos fueron poco razonables. Recuerda también que el autor ha sostenido que no dispuso de recursos para denunciar la inacción del Alto Tribunal Administrativo. Esta afirmación parece correcta, dado que el artículo 132 de la Ley constitucional federal invocado por el Estado no se aplica al Alto Tribunal Administrativo. El Comité llega a la conclusión de que la comunicación es admisible en la medida en que el autor afirma que los retrasos en los procedimientos ante el Alto Tribunal Administrativo acerca de su suspensión y su solicitud de levantamiento de dicha suspensión, así como la larga duración del procedimiento en general, plantean cuestiones en relación con el párrafo 1 del artículo 14.

Examen del fondo

8.1. El Comité recuerda que el derecho a un proceso imparcial con arreglo al párrafo 1 del artículo 14 entraña varios requisitos, incluida la condición de que el proceso ante los tribunales nacionales se celebre prontamente²⁹. Esta garantía se refiere a todas las fases del procedimiento, incluido el tiempo transcurrido hasta la decisión final en apelación. La evaluación de si un retraso es o no poco razonable deberá hacerse a la luz de las circunstancias de cada caso, teniendo en cuenta, entre otras cosas, la complejidad del caso, la conducta de las partes, la manera en que las autoridades administrativas y judiciales se han ocupado del asunto y cualquier efecto perjudicial que pueda haber tenido el retraso sobre la posición jurídica del reclamante³⁰.

8.2. Para apreciar si es o no poco razonable el retraso entre el 6 de febrero de 1995, cuando el autor apeló contra su suspensión ante el Alto Tribunal Administrativo, y el 29 de noviembre de 2002, cuando el Alto Tribunal Administrativo confirmó la suspensión del autor, el Comité tiene en cuenta el argumento no refutado del autor de que el Alto Tribunal Administrativo no inició acción procesal alguna durante todo ese período, en el que se le redujo su sueldo en un tercio. Incluso teniendo en cuenta que la exhaustividad del fallo del Alto Tribunal Administrativo de 29 de noviembre de 2002 denota la complejidad del caso, el Comité no considera que esta circunstancia justifique un retraso de más de siete años y medio, durante los cuales, hasta la fecha de su despido, el 31 de enero de 2001, el autor estuvo sometido a una reducción de sueldo y a la incertidumbre jurídica sobre su situación profesional. El Comité llega a la conclusión de que el retraso en el procedimiento ante el Alto Tribunal Administrativo acerca

²⁹ Véase la comunicación N° 1015/2001, *Perterer c. Austria*, dictamen aprobado el 20 de julio de 2004, párr. 10.7.

³⁰ Véase la comunicación N° 1060/2002, *Deisl c. Austria*, dictamen aprobado el 27 de julio de 2004, párrs. 11.3 a 11.6.

de la suspensión del autor fue excesivo y constituye una violación del párrafo 1 del artículo 14 del Pacto.

8.3. En vista de lo anterior, el Comité no necesita examinar si los retrasos en el procedimiento ante el Alto Tribunal Administrativo acerca de la petición del autor de que se levantara su suspensión, así como la larga duración de todo el procedimiento, revelan violaciones del párrafo 1 del artículo 14.

9. El Comité de Derechos Humanos, actuando con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo, estima que los hechos expuestos ponen de manifiesto una violación por el Estado Parte del párrafo 1 del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

10. Con arreglo al párrafo 3 del artículo 2 del Pacto, el Estado Parte tiene la obligación de proporcionar al autor un recurso efectivo, incluida una indemnización adecuada. El Estado Parte tiene también la obligación de tomar disposiciones para evitar que se produzcan en el futuro violaciones semejantes.

11. Teniendo presente que, por ser Parte en el Protocolo Facultativo, el Estado Parte reconoce la competencia del Comité para determinar si ha habido o no violación del Pacto y que, en virtud del artículo 2 del Pacto, el Estado Parte se ha comprometido a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto y a proporcionar un recurso efectivo y con fuerza ejecutoria cuando se determine que se han violado esos derechos, el Comité desea recibir del Estado Parte, en un plazo de 90 días, información sobre las medidas que haya adoptado para aplicar el presente dictamen. Además, pide al Estado Parte que publique el dictamen del Comité.

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

Apéndice

Voto particular del miembro del Comité Sra. Ruth Wedgwood (disidente)

Voto particular disidente de la Sra. Ruth Wedgwood en el asunto *Lederbauer c. Austria*, N° 1454/2006

1.1. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fue producto de la labor de los Estados Partes, pero también de varias personalidades destacadas. Entre ellas figuraba Eleanor Roosevelt, admirada por muchos como reformadora social y viuda de un presidente en tiempo de guerra. Además de su ambición de apoyar la democracia y los derechos civiles, la Sra. Roosevelt tenía una visión práctica de lo que se podía lograr a nivel internacional para reforzar los derechos humanos.

1.2. En su propuesta de interpretación del artículo 14 del Pacto, el Comité de Derechos Humanos no debería pasar por alto las advertencias de la Sra. Roosevelt llamando a la prudencia. Indudablemente, desde el punto de vista legal sus palabras constituyen una parte fundamental del historial de negociación del tratado, y revisten importancia jurídica. En una época en que los órganos administrativos ya empezaban a asumir amplias responsabilidades de gestión, la Sra. Roosevelt advirtió que el Pacto y su comité de ejecución no podían convertirse en un foro para la supervisión de todo organismo de reglamentación y toda decisión administrativa. Redactó el artículo 14 a tal efecto, y el Comité no puede dejar de lado ese historial de negociación salvo a expensas de su vocación global de abordar injusticias graves.

1.3. En este caso, un funcionario austríaco llamado Wolfgang Lederbauer ha denunciado ante el Comité de Derechos Humanos el proceso mediante el cual fue suspendido y posteriormente destituido de su cargo en el Tribunal de Cuentas de su Estado. La causa de su destitución fue el conflicto más bien evidente entre su cargo de auditor en un organismo que investigaba la administración del ferrocarril nacional y sus actividades económicas privadas, en las que trataba de vender una modalidad concreta de aislamiento acústico para autopistas y ferrocarriles. Llevó a cabo dicha actividad a pesar de la inequívoca prohibición del artículo 126 de la Ley constitucional federal de Austria de que los miembros del Tribunal de Cuentas no deben participar en la dirección de empresas que persigan fines lucrativos.

1.4. El Sr. Lederbauer fue suspendido de su cargo como auditor por haber infringido el artículo 126. Ulteriormente, también fue hallado culpable por un tribunal penal regional de Austria de "causar la insolvencia de una empresa por negligencia", por lo que se le condenó a cinco meses de prisión con suspensión condicional de la pena. Tras desestimar su recurso de apelación, la Comisión Disciplinaria de la Administración Pública de Austria lo destituyó oficialmente de su cargo de auditor al considerar que "tenía el deber de cumplir las decisiones sobre cuestiones de hecho jurídicamente vinculantes de un tribunal penal".

1.5. El Sr. Lederbauer ha presentado una denuncia ante el Comité de Derechos Humanos por una multitud de cuestiones de procedimiento relativas a su suspensión y posterior destitución. El Comité ha redactado un complejo dictamen de 22 páginas en el que examina todos los avatares de su litigio con la administración pública austríaca sobre la base de aspectos de puro procedimiento.

1.6. El Comité desestima todas las reclamaciones del autor excepto una. Concretamente, el Comité considera que hubo un retraso indebido en la resolución de una de las cinco apelaciones del autor al Alto Tribunal Administrativo de Austria. El autor recurrió contra su orden de suspensión el 6 de febrero de 1995, y el Alto Tribunal Administrativo no pronunció su fallo definitivo hasta el 29 de noviembre de 2002. La orden de suspensión dejó de tener sentido, naturalmente, cuando el autor fue destituido oficialmente de su cargo en la administración pública, y esa destitución fue confirmada por el Alto Tribunal Administrativo el 31 de enero de 2001. El Comité estima que este intervalo constituyó un retraso "excesivo" y concluye que el Estado Parte debe proporcionar al autor "un recurso efectivo, incluida una indemnización adecuada" (véase el dictamen del Comité, párrs. 8.1, 8.2 y 10).

1.7. Si bien es cierto el Alto Tribunal Administrativo dejó que esta causa figurara en su lista de casos durante largo tiempo, la conclusión de que existió un retraso enjuiciable es dudosa teniendo presentes los antecedentes de hecho, en que el autor intentó de forma reiterada y manifiesta obstaculizar y someter de nuevo a examen toda decisión relativa a su suspensión y destitución. En distintos momentos, el autor presentó cinco recursos de apelación al Alto Tribunal Administrativo, tres al Tribunal Constitucional y otros cinco a la Comisión Disciplinaria de Apelación. Esto fue además de los diversos procedimientos iniciados ante la Comisión Disciplinaria de Austria. Más que otra cosa, el tiempo empleado y la confusión causada por esos procedimientos solapados pueden ser una indicación del peligro de permitir que se interponga un recurso contra cada decisión interlocutoria. Antes de dirigirse al Comité de Derechos Humanos, el autor y su abogado también presentaron cuatro solicitudes distintas al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que desestimó cada una de ellas al considerar que no entraban en el ámbito de aplicación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en adelante, el Convenio Europeo de Derechos Humanos).

1.8. En el período concreto que constituyó supuestamente una violación del Pacto, a saber, en el transcurso de la apelación ante el Alto Tribunal Administrativo, del 6 de febrero de 1995 al 29 de noviembre de 2002, o más exactamente, al 31 de enero de 2001, conviene señalar también que parte del tiempo se consumió en razón del proceso penal pendiente contra el Sr. Lederbauer. Está justificado que un tribunal de apelación aguarde la conclusión de un proceso penal antes de proseguir en una acción civil conexas.

1.9. Al evaluar ese período, hay otro aspecto particular que conviene mencionar. A pesar de su activa e indudablemente combativa forma de litigar, el Sr. Lederbauer y su abogado nunca pidieron al Alto Tribunal Administrativo que agilizara su decisión, y ni siquiera le mandaron una carta para solicitar información sobre el avance del proceso. El Estado Parte ha informado al Comité de que, en caso de exigir una decisión rápida por parte del Alto Tribunal Administrativo, al autor le habría asistido, como recurso legal formal, el artículo 132 de la Ley constitucional federal. El Comité desestima este argumento del Estado Parte sin hacer referencia a ningún texto de peso sobre el derecho civil austríaco. Sin embargo, independientemente de la aplicabilidad del artículo 132, no existen motivos convincentes para considerar que hubo un retraso "excesivo" cuando ni el autor ni su abogado jamás levantaron el bolígrafo para escribir una carta al secretario del Alto Tribunal Administrativo pidiéndole que se emitiera una decisión acelerada³¹.

³¹ Compárese con *Casanovas c. Francia*, comunicación N° 441/1990, de 19 de julio de 1994, párr. 2.2 (seis solicitudes al Tribunal Administrativo para que se acelerara el proceso).

Habida cuenta especialmente de la confusión de sus múltiples procedimientos solapados, es justo que parte de la responsabilidad de desentrañar esta maraña corresponda a los litigantes.

2. Sin embargo, existe toda una serie de cuestiones mucho más importantes que el Comité de Derechos Humanos debe abordar, si no en este caso, en el futuro. Se trata del alcance previsto del Pacto y su problemática aplicación a los organismos y procesos administrativos en los casos en que un asunto no haya sido sometido a la justicia. Además, existe la cuestión inevitable de cómo asignar los limitados recursos materiales de este Comité frente a las situaciones graves de violación de los derechos humanos en todo el mundo. Es poco probable que los encargados de redactar el Pacto pretendieran que el Comité se dedicara a revisar los miles, sin duda cientos de miles de decisiones rutinarias de derecho administrativo adoptadas todos los años en el mundo, especialmente cuando los períodos de reunión del Comité permiten examinar quizá 100 comunicaciones al año. El Comité todavía no ha estudiado cómo podría adaptar sus métodos de trabajo para hacer frente a la avalancha de asuntos de derecho administrativo de una forma que no desvíe los escasos recursos existentes de su labor más importante. Como mínimo, eso requeriría establecer un mecanismo para resolver las comunicaciones de una manera que tenga en cuenta la importancia relativa de la cuestión de que se trate. El Comité no ha visto todavía demasiados casos de recursos de derecho administrativo, pero sí se ha embarcado en el examen de series dispersas de asuntos que podrían llevar a ese resultado, tal vez sin tener plenamente en cuenta los problemas inherentes en la jurisprudencia e, indudablemente, la tensión que existe tanto en el texto como en el historial de negociación del Pacto.

3.1. Como punto de partida se podría volver al texto del Pacto. Éste varía en los distintos idiomas, cada uno de los cuales es una versión auténtica, y ello plantea una dificultad particular. Las variaciones señalan no sólo los problemas de traducción, sino también las diferencias en la forma en que los sistemas jurídicos conceptualizan los derechos civiles y privados. En la versión inglesa del Pacto, la primera frase del párrafo 1 del artículo 14 dice lo siguiente: "*All persons shall be equal before the courts and tribunals*". Posteriormente, en la segunda frase del mismo párrafo se señala que "*[i]n the determination of any criminal charge against him, or of his rights and obligations in a suit at law, everyone shall be entitled to a fair and public hearing by a competent, independent and impartial tribunal established by law*" (sin subrayar en el original). Existe una diferencia evidente e importante entre las disposiciones textuales que se aplican en el artículo 14 a las acusaciones penales y a los procedimientos "de carácter civil" ("*suits at law*"). Sólo en los casos penales se regula explícitamente la cuestión del retraso y la pronta resolución. En el apartado c) del párrafo 3 del artículo 14 se garantiza directamente el derecho del acusado en un proceso penal a "ser juzgado sin dilaciones indebidas". En los asuntos civiles, deducir una norma similar entraña llegar a la conclusión de que los plazos son algo implícito en el concepto de un juicio "imparcial" ante un tribunal "competente". Esta diferencia en el texto puede tener consecuencias, indudablemente en lo que se refiere a la gravedad del retraso que debe producirse antes de que se pueda actuar ante la justicia.

3.2. Además, existe la cuestión de lo que constituye un "*suit at law*". Esta expresión no figura en la versión francesa, que se refiere, en cambio a "*contestations sur ses droits et obligations de caractère civil*"³². El texto francés, al igual que el español, parece centrarse más directamente en

³² La versión española del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se refiere análogamente a "la determinación de sus derechos y obligaciones de carácter civil".

el carácter del derecho que en el foro de examen, si bien convendría recordar asimismo que las formas de acción en el *common law* inglés tampoco ofrecían una variación infinita. También cabe señalar que la expresión "*contestations sur ses droits et obligations de caractère civil*" también se adoptó en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. En ese contexto, en el conocido caso de *Pellegrin c. Francia*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos falló que la expresión "*caractère civil*" no incluía cuestiones de derecho laboral relativas a funcionarios públicos que ejercían una parte del poder soberano del Estado, como por ejemplo la policía (véase *Pellegrin c. Francia*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 8 de diciembre de 1999, Rec. 1999-VIII, N° 28541/95).

3.3. Si bien el Comité de Derechos Humanos no ha aludido al caso *Pellegrin* en sus decisiones más recientes, conviene señalar que en el importante asunto *Y. L. c. el Canadá*, comunicación N° 112/1981, de 8 de abril de 1986, el Comité adoptó una posición similar. En ese caso, el Comité dio a entender que la aplicación del párrafo 1 del artículo 14 en los asuntos no penales dependería del carácter del derecho o del órgano de que se tratase. Se podía decir que el ámbito del párrafo 1 del artículo 14 en los asuntos no penales se limitaba a cuestiones de derecho civil, y no de derecho público, y a causas vistas en una "corte" o un "tribunal"³³. El Comité cita a menudo el criterio de *Y. L. c. el Canadá* de una forma más breve, señalando que lo importante es el carácter del derecho y no la condición de las partes. No obstante, conviene recordar que el carácter del derecho no se consideraba una cuestión trivial en la formulación inicial del criterio. Al contrario, según la formulación de *Y. L. c. el Canadá*, algunas decisiones gubernamentales tal vez no podrían examinarse a la luz del párrafo 1 del artículo 14 del Pacto por el carácter limitado del ámbito de aplicación de ese artículo³⁴.

³³ Véase *Y. L. c. el Canadá*, comunicación N° 112/1981, 8 de abril de 1986, párr. 5: "El Grupo de Trabajo del Comité de Derechos Humanos... consideró que... esa decisión [sobre la admisibilidad] podía requerir que se comprobara si la reclamación interpuesta en última instancia ante la Junta de Revisión de Pensiones fue un juicio justo tal como se entiende en el párrafo 1 del artículo 14 del Pacto. Así pues, el Grupo de Trabajo del Comité pidió al autor y al Estado Parte que respondieran en la medida de lo posible a las siguientes preguntas: a) ¿Cómo clasifica la legislación nacional canadiense la relación entre un miembro del Ejército y el Estado canadiense? ¿Se consideran los derechos y obligaciones que dimanar de esa relación como derechos y obligaciones civiles o como derechos y obligaciones de derecho público? b) ¿Existen diferentes categorías de funcionarios públicos? ¿Establece el Canadá una distinción entre régimen obligatorio (de derecho público) y régimen contractual (de derecho civil)?" (sin subrayar en el original).

³⁴ Véase *Y. L. c. el Canadá*, comunicación N° 112/1981, 8 de abril de 1986, párr. 9.2: "La expresión francesa *travaux préparatoires* no resuelve la aparente discrepancia en los textos en los distintos idiomas. A juicio del Comité, el concepto de "*suit at law*", o su equivalente en los textos de los demás idiomas, está basado en la naturaleza del derecho en cuestión y no en la condición jurídica de una de las partes (ya se trate de entidades gubernamentales, paraestatales o estatutarias autónomas) o en el órgano en el cual, según el sistema jurídico correspondiente, debe determinarse el derecho en cuestión, especialmente en el caso de los sistemas de *common law* en que no existe ninguna diferencia inherente entre el derecho público y el derecho privado y en que, por lo general, los tribunales ejercen control sobre los procedimientos, ya sea en primera

4.1. Al considerar que tal vez haya cuestiones de derecho administrativo que no reúnen las condiciones necesarias para ser examinadas en este Comité, el historial de la negociación del artículo 14 es especialmente elocuente³⁵. El texto original del tratado propuesto en la Comisión de Derechos Humanos en 1947 mediante un proyecto de la Secretaría habría garantizado a las personas, en los casos no penales, el acceso a un tribunal independiente e imparcial para la determinación de sus derechos u obligaciones conforme a la ley, con derecho a consultar a un abogado y a estar representado por un abogado (véase E/CN.4/21, anexo A (Secretaría), art. 27).

4.2. Inicialmente, la representante de los Estados Unidos ofreció una propuesta similar: garantizar que toda persona tuviera el derecho a la determinación de toda demanda o responsabilidad civil por un tribunal competente e imparcial, ante el cual tendría la oportunidad de un juicio justo, y tendría derecho a consultar a un abogado y a gozar de la representación de un abogado (véanse E/CN.4/21, anexo C, art. 10, y E/CN.4/AC.1/8 (en referencia al texto de la Secretaría sobre el artículo 27)).

4.3. En su segunda sesión, el grupo redactor de la Comisión de Derechos Humanos examinó un tercer texto que hablaba de incluir en el Pacto el derecho de acceso a un tribunal para la resolución de los asuntos de derecho civil. Decía lo siguiente: "En la determinación de sus derechos y obligaciones, toda persona tiene derecho a un juicio justo ante un tribunal independiente e imparcial, y a la asistencia de un abogado" (véase E/CN.4/37 (USA), art. 10).

4.4. Sin embargo, el 1º de junio de 1949, la representante estadounidense, Sra. Eleanor Roosevelt, advirtió que la garantía contenida en el Pacto de un juicio ante un tribunal independiente e imparcial tal vez fuese demasiado amplia si iba a aplicarse a todos los derechos y obligaciones. La Sra. Roosevelt modificó y limitó el texto a "*civil suits*" en lugar de "*rights and obligations*" (véase E/CN.4/253). La Sra. Roosevelt explicó los motivos de ese cambio en términos inequívocos:

"El motivo de ese cambio fue que muchos derechos y obligaciones civiles, como los relacionados con el servicio militar y la tributación, eran determinados en general por funcionarios administrativos y no por los tribunales; el texto original, en cambio, parecía sugerir que todos esos derechos y obligaciones debían ser determinados necesariamente por un tribunal independiente e imparcial. La enmienda de los Estados Unidos eludiría esa interpretación." (E/CN.4/SR.107, págs. 2 y 3)

Al parecer, el cambio de la Sra. Roosevelt tenía por objeto preservar el papel de los procesos administrativos en que la autoridad competente pudiese formar parte del poder ejecutivo y no cumpliera los estrictos requisitos de independencia e imparcialidad.

instancia o en los recursos de apelación previstos específicamente por ley, o bien por medio de una revisión judicial".

³⁵ En Marc J. Bossuyt, *Guide to the "Travaux Préparatoires" of the International Covenant on Civil and Political Rights* (Martinus Nijhoff Publishers, 1987) se puede encontrar una introducción a la historia de la negociación del Pacto. Sin embargo, es sorprendente que en un contexto de jurisprudencia activa no se hayan publicado todos los *travaux*.

4.5. En respuesta a esa propuesta, el representante francés, el distinguido estadista René Cassin, sugirió eliminar la palabra "civil" de la expresión "derechos y obligaciones civiles" (alegando que eso habría *ampliado* la cobertura sustantiva de la garantía) ya que la palabra "civil" no incluía cuestiones fiscales, administrativas y militares, en cuyo caso era posible apelar, en última instancia, ante un tribunal (E/CN.4/SR.107, pág. 6).

4.6. El representante egipcio, Sr. Omar Loutfi, estuvo de acuerdo en que el término "civil" era demasiado limitado en el sentido de que no incluía asuntos relacionados con la tributación o con el servicio militar, por ejemplo (E/CN.4/SR.107, pág. 7). El Sr. Karim Azkoul, del Líbano, expresó la misma opinión (véase E/CN.4/SR.107, pág. 8).

4.7. En deliberaciones posteriores, el 2 de junio de 1949, el representante de Dinamarca, Dr. Max Sorensen, expresó el temor de que la propuesta de que toda persona debería tener derecho a que un tribunal determinase sus derechos y obligaciones tuviese un ámbito demasiado amplio, ya que con ello se tendería a someter a la justicia toda medida adoptada por órganos administrativos que actuasen en ejercicio de las facultades discrecionales que les atribuía la ley. Apreciaba que se garantizara la protección de la persona contra todo abuso de poder por parte de los órganos administrativos, pero la cuestión era extremadamente delicada y no estaba claro que la Comisión pudiera resolverla de inmediato (véase E/CN.4/SR.109, pág. 3).

4.8. El representante de Guatemala, Sr. Carlos García Bauer, se hizo eco de la preocupación expresada por Francia, Egipto y el Líbano de que los asuntos civiles no abarcaban todos los casos contemplados, como por ejemplo las cuestiones comerciales y laborales (véase E/CN.4/SR.109, pág. 7).

4.9. La Sra. Roosevelt entró de nuevo en el coloquio y no se opuso a que se eliminara la palabra "civil". En respuesta, aparentemente, al temor de que todas las medidas administrativas pasaran automáticamente a ser regidas por las disposiciones del Pacto o de que se perdiera la discrecionalidad administrativa, la Sra. Roosevelt señaló que con la inserción de las palabras "*in a suit of law*" se pretendía destacar el hecho de que recurrir a un tribunal era un acto de carácter judicial (véase E/CN.4/SR.109, pág. 8). En otras palabras, lo que constituía "*a suit of law*" era el hecho de recurrir a un tribunal, y no el asunto subyacente. La cobertura del Pacto se limitaba a los casos en que una obligación o un derecho fuese determinado o examinado en una corte o un tribunal.

4.10. Por último, el 2 de junio de 1949, el representante de Francia, Sr. René Cassin, propuso un cambio basado en el texto de la Sra. Roosevelt, y declaró que la intervención del representante de Dinamarca le había convencido de que era muy difícil resolver en ese artículo todas las cuestiones relativas al ejercicio de la justicia en la relación entre particulares y gobiernos. Por lo tanto, estaba dispuesto a permitir que en la versión inglesa las palabras "*of his rights and obligations...*" fuesen sustituidas por la expresión "*of his rights and obligations in a suit of law*" (véase E/CN.4/SR.109, pág. 9).

4.11. Así pues, la palabra "*civil*" se eliminó de la versión inglesa, y el alcance del párrafo 1 del artículo 14 en cuanto a asuntos administrativos quedó limitado, aparentemente, a la última fase de la apelación a un tribunal judicial. Esto se incorporó en el texto presentado y aprobado el 2 de junio de 1949 (véanse E/CN.4/286 y E/CN.4/SR.110, pág. 5).

4.12. El representante de Yugoslavia, Sr. Jeremovic, reiteró posteriormente la opinión de que no se debería inferir que todos los asuntos civiles debían ser oídos por un tribunal independiente. Cuestiones como las infracciones de tráfico se examinaban normalmente bajo la jurisdicción de la policía o de otras autoridades similares, y se trataban como asuntos de procedimiento administrativo (véase E/CN.4/SR.155, part II, pág. 5). Una ulterior propuesta filipina para eliminar la expresión "*suit at law*" se rechazó por 11 votos contra 1, con una abstención (véase E/CN.4/SR.155, part II, pág. 8).

4.13. Este examen preliminar de un complejo historial de negociación se presenta partiendo del principio de que el Comité, en su interpretación del sentido del artículo 14, debería referirse no solamente a su propia visión de la práctica idónea, sino también a lo que los Estados Partes estimaron, en su día, que estaban promulgando. Esto no impide la posibilidad de un "desarrollo progresivo" del derecho, y tampoco es una manifestación simplista del "síndrome del fundador"; sin embargo, sí subraya la reivindicación de que el Comité podría prestar atención al historial de negociación de un texto complicado como importante punto de partida en su interpretación del Pacto. Las expectativas de los Estados al ratificar un Pacto merecen sin lugar a dudas algún peso.

4.14. En el contexto del presente caso, el historial de negociación del Pacto ofrece escaso respaldo a la opinión de que los procesos administrativos generales están sometidos a plazos estrictos, o que toda fase distinta de la apelación a un tribunal queda abarcada en el ámbito del párrafo 1 del artículo 14³⁶. Al alegar razones concretas de hecho para desestimar diversas reclamaciones formuladas por el Sr. Lederbauer, cabe suponer que el Comité no pretende alterar esta importante distinción³⁷. Además, tampoco conviene llegar a la conclusión de que cada vez que un Estado Parte trate de garantizar la independencia y la imparcialidad de un órgano administrativo dicho órgano haya de convertirse automáticamente, por este hecho, en una corte o un tribunal en el sentido del Pacto³⁸.

5.1. Por último, tal vez resulte útil examinar varios matices de las decisiones adoptadas por el Comité al amparo del artículo 14 y en contextos de derecho administrativo. Esta corriente intermitente y ocasional de casos es una advertencia contra toda idea simplista de que el Comité puede constituir un órgano de cuarta instancia en la revisión de innumerables asuntos de procedimiento administrativo.

5.2. El primer asunto importante, *Y. L. c. el Canadá*, comunicación N° 112/1981, presentada el 7 de diciembre de 1981 y resuelta el 8 de abril de 1986, se refería al problema planteado por un soldado canadiense licenciado del ejército por supuestos trastornos mentales. El autor recurrió ante la Comisión de Pensiones del Canadá, la Junta de Admisiones de la Comisión y la Junta de Revisión de Pensiones, que desestimaron sus solicitudes. Posteriormente afirmó que la Junta de Revisión de Pensiones del Canadá no era independiente e imparcial y no ofrecía las debidas garantías procesales. El Estado Parte se defendió alegando que el procedimiento ante la

³⁶ Compárese con Bernhard Graefrath, *Menschenrechte und internationale Kooperation*, 10 *Jahre Praxis des Internationalen Menschenrechtskomitees*, Berlín, 1998, pág. 202.

³⁷ Véase el dictamen del Comité, párrs. 7.4, 7.5 y 7.6.

³⁸ Véase el dictamen del Comité, párrs. 5.2, 7.3 y 7.7.

Junta de Revisión de Pensiones no constituía un "*suit at law*" en el sentido del Pacto y que, en cualquier caso, el soldado podría haber impugnado las conclusiones de la Junta ante el Tribunal Federal de Apelación.

5.3. Como se señala más arriba, el Grupo de Trabajo del Comité concluyó en su debate sobre la admisibilidad que tal vez sería importante determinar si los derechos y obligaciones del soldado se consideraban "derechos y obligaciones civiles" o bien "derechos y obligaciones de derecho público" (véase el dictamen del Comité en *Y. L. c. el Canadá*, comunicación N° 112/1981, párr. 5). Ésta es la distinción que, posteriormente, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró fundamental en el marco del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos en el asunto *Pellegrin*. La mayoría de los miembros del Comité de Derechos Humanos observaron además que era "exacto decir" que las garantías de la segunda frase del párrafo 1 del artículo 14 se limitaban "a los procedimientos penales y a cualquier *suit at law*" (dictamen del Comité, *Y. L. c. el Canadá*, párr. 9.1. Sin subrayar en el original).

5.4. En definitiva, la mayoría del Comité desestimó el caso observando que el autor habría podido recurrir aún ante el Tribunal Federal de Apelación del Canadá. Al describir el ámbito del párrafo 1 del artículo 14, el Comité adoptó un doble criterio, que se basa en la igual autenticidad de los textos del Pacto en los distintos idiomas. No debemos olvidar el segundo aspecto de ese criterio.

5.5. El Comité declaró lo siguiente:

"A juicio del Comité, el concepto de *suit at law*, o su equivalente en los textos en los demás idiomas, está basado en la naturaleza del derecho en cuestión y no en la condición jurídica de una de las partes (ya se trate de entidades gubernamentales, paraestatales o estatutarias autónomas) o en el órgano en el cual, según el sistema jurídico correspondiente, debe determinarse el derecho en cuestión, especialmente en el caso de los sistemas de *common law* en que no existe ninguna diferencia inherente entre el derecho público y el derecho privado y en que, en general, los tribunales ejercen control sobre los procedimientos, ya sea en primera instancia o en los recursos de apelación previstos específicamente por ley, o bien por medio de una revisión judicial." (Véase el dictamen del Comité, *Y. L. c. el Canadá*, comunicación N° 112/1981, párr. 9.2. Sin subrayar en el original.)

5.6. Aparentemente, el primer aspecto se refiere a la distinción entre los derechos privados y los derechos públicos. El segundo parece permitir (y a la vez limitar) la ampliación del Pacto a la determinación por órganos judiciales en cuyo caso el sistema jurídico de un Estado autorice el examen de una gama más amplia de derechos. La mayoría decidió finalmente que el hecho de que el autor no hubiera recurrido ante el Tribunal Federal de Apelación del Canadá excluía toda violación.

5.7. Tres miembros del Comité de Derechos Humanos fueron más lejos y declararon en *Y. L. c. el Canadá* que el Pacto no era aplicable a la controversia del soldado, por dos razones: el carácter del derecho y el foro de la determinación. En primer lugar, en el Canadá "la relación entre un soldado, ya se halle en servicio activo o licenciado, y la Corona tiene muchas características propias que la hacen fundamentalmente diferente de un contrato laboral con arreglo al derecho canadiense". (Voto particular de Bernhard Graefrath, Fausto Pocar y

Christian Tomuschat sobre la admisibilidad de la comunicación N° 112/1981, *Y. L. c. el Canadá*, párr. 3). En segundo lugar, la Junta de Revisión de Pensiones, según los tres miembros, "es un órgano administrativo que funciona en el marco de la rama ejecutiva del Gobierno del Canadá, y no tiene el carácter de un tribunal". Por lo tanto, afirmaron los miembros disidentes, "no se cumple ninguno de los dos criterios que parecen determinar conjuntamente el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo 14 del Pacto".

5.8. En el siguiente asunto de importancia, *Casanovas c. Francia*, comunicación N° 441/1990, decisión de 7 de julio de 1993, presentó una denuncia el ex jefe de la brigada de incendios de la ciudad de Nancy (Francia), que había sido destituido por presunta incompetencia. El *Tribunal Administratif* tuvo en cuenta el recurso del autor y le reincorporó a su cargo. Sin embargo, un segundo proceso dio lugar, de nuevo, a su destitución. Esta vez, el *Tribunal Administratif* cerró una investigación preliminar y se negó a adelantar el examen del asunto, citando otros casos que databan de cuatro años antes. Mientras tanto, la Comisión Europea de Derechos Humanos determinó que la solicitud del interesado era inadmisibile con arreglo al Convenio Europeo de Derechos Humanos porque éste "no se aplicaba a los procedimientos que regían la destitución de los funcionarios públicos" (véase el dictamen del Comité, *Casanovas c. Francia*, párr. 2.5).

5.9. En el procedimiento ante el Comité de Derechos Humanos, Francia observó que la Comisión Europea se había enfrentado a un texto idéntico en el Convenio Europeo, y argumentó que el Comité debería interpretar la categoría de "*caractère civil*" del Pacto de forma paralela. Francia alegó también que en el párrafo 1 del artículo 14 no figuraba ninguna disposición que impusiera plazos a los asuntos no penales.

5.10. Curiosamente, el Comité examinó únicamente el primer aspecto del criterio de *Y. L. c. el Canadá*, y consideró que la medida adecuada era "el carácter del derecho del que se trataba y no (...) la condición de una de las partes" (dictamen del Comité, *Casanovas c. Francia*, comunicación N° 441/1990, 7 de julio de 1993, párr. 5.3). En su examen de la admisibilidad, el Comité no justificó su conclusión de que la relación laboral entre un jefe de bomberos francés y un municipio debía interpretarse de forma distinta que la de un soldado canadiense con su gobierno nacional. El Comité concluyó posteriormente, en una decisión distinta sobre el fondo, que el retraso del Tribunal Administrativo francés de dos años y nueve meses en resolver el caso no constituía una violación del párrafo 1 del artículo 14 del Pacto, en parte porque "el Tribunal consideró si el caso del autor debía tener prioridad sobre otros casos" (dictamen del Comité, *Casanovas c. Francia*, comunicación N° 441/1990, 19 de julio de 1994, párr. 7.4.).

5.11. Ulteriormente, el Comité de Derechos Humanos examinó de nuevo la aplicación del artículo 14 en *Nicolov c. Bulgaria*, comunicación N° 824/1998, presentada el 14 de enero de 1997 y resuelta el 24 de marzo de 2000. El Comité consideró infundada la denuncia de un fiscal de distrito de que había sido separado de su cargo en violación del Pacto. El Consejo Superior del Poder Judicial de Bulgaria ordenó su cese, y el Tribunal Supremo de Bulgaria lo confirmó. El Comité de Derechos Humanos consideró que el Consejo Superior del Poder Judicial era un mero "órgano administrativo" (véase el dictamen, párr. 2.1, nota N° 1), y la afirmación del autor de que los miembros del Consejo habían tenido una actitud parcial hacia él fue desestimada por infundada, sin que se aclarase si un órgano administrativo de ese tipo podía estar sujeto a las disposiciones del párrafo 1 del artículo 14. El cese se podría haber impugnado sobre la base de que el procedimiento de revisión del Tribunal Supremo de Bulgaria sí habría

podido ser examinado por el Comité, puesto que dicho Tribunal era, sin lugar a dudas, un órgano judicial comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 14.

5.12. Conviene señalar asimismo un cuarto caso, el de *Franz y Maria Deisl c. Austria*, comunicación N° 1060/2002, presentada el 17 de septiembre de 2001 y resuelta el 27 de julio de 2004. Los autores, representados por el abogado Alexander H. E. Morawa, presentaron unos hechos extremadamente complejos que se referían a las disposiciones de ordenación territorial de un municipio cercano a Salzburgo, así como a la transformación de un granero en una residencia de fin de semana y a un recurso de apelación presentado contra una orden de demolición de otro granero que debía transformarse en cobertizo. Los autores denunciaron un proceso administrativo que duró "más de 30 años" y que se cerró finalmente mediante decisiones del Tribunal Administrativo y el Tribunal Constitucional que se demoraron hasta dos años y nueve meses (véase el dictamen del Comité, *Deisl c. Austria*, párr. 3.4). Austria invocó su reserva al artículo 14 del Pacto, cuyo objetivo era mantener "el sistema austríaco de instancias administrativas bajo el control judicial del Tribunal Administrativo y del Tribunal Constitucional" (véase el dictamen del Comité, *Deisl c. Austria*, párr. 6.4). Con respecto a los retrasos ante esos dos tribunales, Austria señaló que el Tribunal Constitucional también había tenido que examinar unos 5.000 casos relativos a la Ley de extranjería, a raíz del conflicto en los Balcanes, y unas 11.000 denuncias relativas al impuesto mínimo sobre sociedades.

5.13. Los autores afirmaron que la gama de derechos abarcada por el artículo 14 del Pacto era más amplia que la del párrafo 1 del artículo 6 del Convenio Europeo, ya que la palabra "civil" no aparecía en el Pacto. Basándose en el argumento del "carácter del derecho" esgrimido anteriormente en el asunto *Y. L. c. el Canadá*, a pesar de las diferencias de contexto, el Comité opinó que "la petición de los autores de que se les exceptuara de la aplicación de la normativa de ordenación territorial, al igual que las órdenes de derribar sus edificios, se refieren a la determinación de sus derechos y obligaciones", según la versión inglesa, "*in a suit at law*" (véase el dictamen del Comité, *Deisl c. Austria*, párr. 11.1, sin subrayar en el original). Esta frase más amplia parece dar a entender que las decisiones administrativas preliminares también quedan abarcadas por el Pacto.

5.14. Al examinar la admisibilidad y el fondo, el Comité observó, en el asunto *Deisl*, que el párrafo 1 del artículo 14 "no exige a los Estados Partes que se aseguren de que las decisiones son adoptadas por tribunales en todas las etapas de la apelación" (véase el dictamen del Comité, párr. 10.7). Sin embargo, aparentemente el Comité estudió luego criterios de retraso injustificado en relación con autoridades administrativas municipales y provinciales que no eran "cortes" o "tribunales" en el sentido del artículo 14, a pesar de existir en Austria tribunales de apelación que, posteriormente, revisarían los mismos procedimientos. El Comité se refirió asimismo a "la dilación de las actuaciones en su conjunto", sin fijarse únicamente en los dos tribunales judiciales (véase el dictamen del Comité, párr. 10.11).

5.15. Aunque en su momento me sumé a la mayoría, los criterios que se aplicaron en general significarían que el Comité de Derechos Humanos con sede en Ginebra podría convertirse en árbitro de los retrasos de todos los organismos administrativos de los 160 Estados Partes. Es muy poco probable que esa fuera la intención del Comité en *Y. L. c. el Canadá*, o la de quienes se encargaron de redactar el Pacto en 1949. Aunque los hechos no revelaron violación alguna en *Deisl c. Austria*, el contenido de la decisión podría abrir una caja de Pandora. Sin que se tuviera plena consciencia de ello en su día, un escrutinio similar podría traer miles de casos

todos los años ante el Comité. Cabe señalar también que la resolución de este asunto concreto por el Comité requirió un dictamen de 19 páginas y un tiempo considerable de deliberación, en un caso que no alcanza a tener la importancia moral o jurídica de muchas otras denuncias presentadas al Comité de Derechos Humanos en virtud del Protocolo Facultativo³⁹.

5.16. Y luego está el asunto *Perterer c. Austria*, comunicación N° 1015/2001, presentada el 31 de julio de 2001 y resuelta el 20 de julio de 2004, en que el autor era de nuevo un funcionario municipal, representado sólidamente por el abogado Alexander H. E. Morawa. Como en *Lederbauer*, el autor de *Perterer* estaba acusado de utilizar recursos públicos con fines privados, y de no haber asistido a las audiencias sobre proyectos de edificación relacionadas con su trabajo. Fue suspendido de su cargo por la Comisión Disciplinaria de Austria y, al igual que en el caso *Lederbauer*, recusó al Presidente de la sala de dicha Comisión, tratando incluso de entablar en su contra una acción penal. El autor planteó toda una serie de objeciones que retrasaron el procedimiento. Argumentó que no estaba en condiciones de soportar un juicio por razones médicas. Cuando se nombró a un nuevo Presidente de la sala judicial de la Comisión Disciplinaria, recusó de nuevo a los dos miembros ordinarios nombrados por la municipalidad, alegando que tampoco ellos eran independientes. Después de que una instancia superior devolviera el asunto a la Comisión Disciplinaria confirmando el derecho del autor a recusar a esos dos miembros de la sala judicial, éste procedió a recusar al nuevo Presidente de la sala. Cuando el Presidente inicial regresó para dirigir el procedimiento, el Sr. Perterer lo recusó de nuevo, con lo que una vez más regresó el segundo Presidente a dirigir las actuaciones. Por último, la Comisión Disciplinaria de Apelación desestimó la reclamación del Sr. Perterer de que la actuación anterior del segundo Presidente le había perjudicado. Cabe añadir que el Sr. Perterer también había impugnado la composición de la Comisión Disciplinaria de Apelación, y que había tratado de recusar a su Presidente y a dos miembros. El Tribunal Administrativo de Austria desestimó las objeciones del Sr. Perterer acerca de la composición y la decisión de la Comisión de Apelación. Al ser también rechazada su solicitud ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sobre la base de que el Convenio Europeo no abarcaba la cuestión de la destitución de funcionarios públicos, el autor presentó su comunicación al Comité de Derechos Humanos, denunciando, sin aparente ironía, que las actuaciones ante las instancias austríacas se habían demorado excesivamente. El Estado Parte alegó que el párrafo 1 del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no se aplicaba a las controversias entre las autoridades administrativas y los funcionarios públicos que ejercían poderes públicos. Basándose en los razonamientos de *Y. L. c. Francia*, el Estado Parte también observó que el autor pudo recurrir las decisiones de la Comisión Disciplinaria ante la Comisión de Apelación de la Administración Pública de Austria y ante el Tribunal Administrativo, y que,

³⁹ Existen sin duda casos en los que una garantía sustantiva del Pacto podría tener repercusiones en materia de procedimiento, por ejemplo *Pashutkhov c. Belarús*, comunicación N° 814/1998 (la destitución arbitraria de un magistrado del Tribunal Constitucional por decreto presidencial afecta los artículos 14 y 25); *Muñoz c. el Perú*, comunicación N° 203/1986 (violación de los artículos 14 y 25 por la destitución de un agente de policía sin que se celebrara la audiencia exigida por ley). Véase Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR, Commentary, 2d ref.ed.*, 2005, pág. 67 (relación entre el artículo 2 y los derechos sustantivos reconocidos en el Pacto).

por consiguiente, la independencia e imparcialidad indiscutibles de este último cumplían plenamente los criterios del artículo 14⁴⁰.

5.17. El Comité de Derechos Humanos, sin embargo, llegó a la conclusión de que el Estado Parte había admitido "que la sala judicial de la Comisión Disciplinaria era un tribunal en el sentido del párrafo 1 del artículo 14 del Pacto" (véase el dictamen del Comité, *Perterer c. Austria*, párr. 9.2), aunque no queda claro si el Estado Parte se limitó a indicar que la Comisión era imparcial e independiente a pesar de no ser un tribunal. El Comité también concluyó que la reinstauración del segundo Presidente de la sala judicial planteaba dudas "acerca del carácter imparcial de la sala judicial en el tercer proceso", aunque el Tribunal Administrativo hubiera desestimado esa reclamación como infundada. El Comité reconoció que el Tribunal Administrativo había examinado esa cuestión, aunque "lo hizo sólo de manera sumaria" (véase el dictamen del Comité, *Perterer c. Austria*, párr. 10.4). Por último, el Comité consideró que los 57 meses dedicados a los procedimientos administrativos eran excesivos, porque buena parte de ese tiempo se consumió en la apelación contra decisiones que ulteriormente se revocaron (véase el dictamen del Comité, *Perterer c. Austria*, párr. 10.7). Aunque este dictamen no produjo ningún voto particular divergente, cabe preguntarse, con una perspectiva más dilatada de la jurisprudencia, si este tipo de reprobación detallada del derecho administrativo nacional de un Estado concreto puede constituir el tipo de violación que pretendían abarcar quienes redactaron el artículo 14. No cabe duda de que la prolongada demora de 57 meses parece menos sorprendente en un contexto en el que el autor trató de recusar a todo funcionario encargado de revisar su causa. También sería sorprendente que se llegara a la conclusión, de forma general, que la revocación de un error de buena fe en una instancia inferior entraña necesariamente la dilación injustificada de un procedimiento. Al establecer las normas de lo que constituye una demora aceptable, este Comité debe tener en cuenta las dificultades a las que se enfrentan los órganos nacionales de revisión a la luz de sus calendarios. También se podrían recordar los inevitables y dilatados retrasos que incluso este Comité ha enfrentado a veces en su propia labor.

6.1. Por consiguiente, estos tipos de casos tal vez exijan una reflexión acerca de los antecedentes de la redacción del Pacto y los trabajos preparatorios, aunque sólo sea para determinar si esta desviación del párrafo 1 del artículo 14 y el consiguiente uso del escaso tiempo del Comité para examinar los intrincados detalles de los procesos administrativos nacionales se ajusta, de hecho, a la profunda e importante vocación del Pacto.

6.2. El Comité de Derechos Humanos protege, con razón, su jurisdicción. Sin embargo, este nuevo ejemplo de un tipo de casos administrativos, rutinarios y sobre hechos específicos,

⁴⁰ De acuerdo con *I. P. c. Finlandia*, comunicación N° 450/1991, decisión de 26 de julio de 1993, párr. 6.2 (inadmisibilidad de la reclamación al amparo del artículo 14 contra el procedimiento administrativo de las autoridades fiscales, alegando que no era necesario "determinar si los asuntos relacionados con la imposición de gravámenes" constituían o no "derechos u obligaciones de carácter civil", ya que, en todo caso, "al autor no se le denegó el derecho a que sus reclamaciones relativas a la decisión de la Oficina de Impuestos fuesen oídas ante un tribunal independiente"). El retorno del Comité de Derechos Humanos, en este último caso, al criterio de *Y. L. c. Francia* podría constituir un hito importante para nuestra jurisprudencia, al dar a entender que la posibilidad en el ámbito nacional de recurrir ante un tribunal imparcial es suficiente, en general, para cumplir los requisitos del artículo 14 en lo que respecta a los procedimientos administrativos.

justifica preguntar de nuevo si hemos hecho justicia a la reserva adoptada por muchos Estados Europeos al adherirse al Protocolo Facultativo. Conforme a la reserva de Austria al Protocolo Facultativo, el Comité no puede examinar de nuevo una comunicación en la que se presente un "asunto" ya examinado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos con arreglo al Convenio Europeo de Derechos Humanos⁴¹. La versión francesa del párrafo 1 del artículo 14 del Pacto es una réplica casi idéntica de la versión francesa del párrafo 1 del artículo 6 del Convenio Europeo en su referencia a las "*contestations sur ses droits et obligations de caractère civil*"⁴². Es ciertamente ambicioso afirmar que un "asunto" no queda abarcado por la reserva simplemente porque el Comité prefiere adoptar una perspectiva distinta del fondo, a diferencia del Tribunal Europeo. También merece la pena recordar que el uso deliberado de la expresión "*droits et obligations de caractère civil*" en el texto del Pacto era manifiestamente más limitado que el texto de la Declaración Universal de Derechos Humanos, votada por la Asamblea General en 1948, y donde se hablaba en general de "*droits et obligations*"⁴³.

⁴¹ La versión española de la reserva de Austria al Protocolo Facultativo dice así: "En el entendimiento de que, con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo, el Comité previsto en el artículo 28 del Pacto no examinará ninguna comunicación a menos que se haya asegurado de que el mismo asunto no ha sido examinado ya por la Comisión Europea de Derechos Humanos, establecida en virtud del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales". Un tiempo después de que se presentara la reserva austriaca, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos asumió las funciones de la Comisión Europea de Derechos Humanos. Se interpreta, correctamente, que la reserva se aplica asimismo al órgano sucesor de la Comisión.

⁴² La primera frase del párrafo 1 del artículo 6 del Convenio Europeo dice, en su versión francesa, lo siguiente: "*Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle*" (sin subrayar en el original). Compárese con la segunda frase del párrafo 1 del artículo 14 de la versión francesa del Pacto: "*Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil*" (sin subrayar en el original).

⁴³ Véase el artículo 10 de la versión francesa de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948, que dice así: "*Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle*" (sin subrayar en el original). Asimismo, la versión inglesa difiere considerablemente en ambos instrumentos. El artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dice así: "*Everyone is entitled in full equality to a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal, in the determination of his rights and obligations and of any criminal charge against him*". En cambio, la segunda frase del párrafo 1 del artículo 14 de la versión inglesa del Pacto dice lo siguiente: "*In the determination of any criminal charge against him, or of his rights and obligations in a suit at law, everyone shall be entitled to a fair and public hearing by a competent, independent and impartial tribunal established by law.*"

La adhesión de los Estados Partes al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no es irreversible, y el uso de una cierta cautela en el ejercicio de nuestra jurisdicción tal vez sea más fiel al propósito de la reserva.

6.3. Esta cautela en la interpretación también está justificada por la necesidad de preservar la capacidad del Comité de resolver eficaz y prontamente las denuncias graves, dentro de un sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas que se enfrenta a múltiples exigencias simultáneas. En un voto particular concurrente en *Pellegrin c. Francia*, el juez Ferrari Bravo advirtió que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se enfrentaba a una avalancha de solicitudes relativas al trato económico de los funcionarios públicos. El profesor Manfred Nowak ha señalado la problemática de las garantías procesales detalladas en los tratados internacionales de derechos humanos⁴⁴. Los 180.000 casos atrasados del Tribunal Europeo constituyen un aviso a todo sistema internacional que aspire a abordar las crisis graves de derechos humanos que se plantean en países de todo el mundo.

(Firmado): Ruth Wedgwood

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

⁴⁴ Véase Manfred Nowak, nota N° 9 *supra*, pág. 306.