



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general*
15 de septiembre de 2011
Español
Original: inglés

Comité de Derechos Humanos

102º período de sesiones

11 a 29 de julio de 2011

Dictamen

Comunicación N° 1478/2006

<i>Presentada por:</i>	Nikolai Kungurov (representado por el abogado Morris Lipson)
<i>Presunta víctima:</i>	El autor
<i>Estado parte:</i>	Uzbekistán
<i>Fecha de la comunicación:</i>	17 de marzo de 2006 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión del Relator Especial con arreglo al artículo 97 del reglamento, transmitida al Estado parte el 21 de junio de 2006 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	20 de julio de 2011
<i>Asunto:</i>	Denegación de la inscripción de una asociación de derechos humanos por las autoridades del Estado parte
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Derecho a la libertad de expresión; derecho a la libertad de asociación; restricciones admitidas
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	<i>Actio popularis</i>
<i>Artículos del Pacto:</i>	2, 19 y 22
<i>Artículos del Protocolo Facultativo:</i>	1

El 20 de julio de 2011, el Comité de Derechos Humanos aprobó el texto adjunto como dictamen del Comité a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo respecto de la comunicación N° 1478/2006.

[Anexo]

* Se divulga por decisión del Comité de Derechos Humanos.

Anexo

Dictamen del Comité de Derechos Humanos a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (102º período de sesiones)

respecto de la

Comunicación N° 1478/2006**

<i>Presentada por:</i>	Nikolai Kungurov (representado por el abogado Morris Lipson)
<i>Presunta víctima:</i>	El autor
<i>Estado parte:</i>	Uzbekistán
<i>Fecha de la comunicación:</i>	17 de marzo de 2006 (presentación inicial)

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

Reunido el 20 de julio de 2011,

Habiendo concluido el examen de la comunicación N° 1478/2006, presentada al Comité de Derechos Humanos en nombre del Sr. Nikolai Kungurov en virtud del 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 el siguiente:

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

1.1 El autor de la comunicación es el Sr. Nikolai Kungurov, ciudadano uzbeko nacido en 1962, que reside en Yangiyul (Uzbekistán). Afirma ser víctima de violaciones por Uzbekistán de los derechos amparados por el artículo 19 y el artículo 22, leído conjuntamente con el artículo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 28 de diciembre de 1995. Presenta la comunicación un abogado, el Sr. Morris Lipson, que trabaja en colaboración con la organización no gubernamental "Article 19".

** Participaron en el examen de la presente comunicación los siguientes miembros del Comité: Sr. Lazhari Bouzid, Sra. Christine Chanet, Sr. Ahmad Amin Fathalla, Sr. Cornelis Flinterman, Sr. Yuji Iwasawa, Sra. Helen Keller, Sr. Rajsoomer Lallah, Sra. Zonke Zanele Majodina, Sra. Iulia Antoanella Motoc, Sr. Gerald L. Neuman, Sr. Michael O'Flaherty, Sr. Rafael Rivas Posada, Sir Nigel Rodley, Sr. Fabián Omar Salvioli, Sr. Krister Thelin y Sra. Margo Waterval.

Se adjunta en el apéndice del presente documento el texto de un voto particular firmado por el Sr. Fabián Omar Salvioli, miembro del Comité.

1.2 El 11 de octubre de 2006, el Estado parte pidió al Comité que examinara la admisibilidad de la comunicación por separado del fondo de la cuestión, de conformidad con el artículo 97, párrafo 3, del reglamento del Comité. El 17 de octubre de 2006, el Relator Especial sobre nuevas comunicaciones y medidas provisionales, en nombre del Comité, decidió examinar la admisibilidad de la comunicación junto con el fondo.

Los hechos presentados por el autor

2.1 El 4 de junio de 2003, el autor y otras 11 personas celebraron la asamblea constituyente de una organización no gubernamental (ONG), "Democracia y Derechos", que aprobó su estatuto. Según este, los objetivos y propósitos de "Democracia y Derechos" eran promover y reforzar el imperio de la ley, proteger la igualdad y amparar los derechos y libertades de todas las personas que vivían en Uzbekistán. Las actividades previstas para lograr estos objetivos, enumeradas en el párrafo 2.1 del Estatuto, comprendían la supervisión de la práctica legislativa y judicial, la preparación de recomendaciones sobre los derechos humanos para los órganos de gobierno, la vigilancia de las violaciones de los derechos humanos y la prestación de asistencia a las víctimas, y la difusión de información sobre la protección de los derechos humanos en todo el país.

2.2 En torno al 5 de agosto de 2003, en preparación para la presentación de una solicitud de inscripción de "Democracia y Derechos", el autor visitó el Ministerio de Justicia para consultar qué información debía incluir en la solicitud. Los funcionarios con los que habló le enumeraron la información contenida en un reglamento de registro que estaba obsoleto. El autor señaló a los funcionarios que recientemente había entrado en vigor un nuevo reglamento, pero estos le respondieron que el Ministerio de Justicia aún utilizaba el anterior. Poco después, otro miembro de "Democracia y Derechos" acudió al Ministerio de Justicia para obtener más información sobre la inscripción, y se le comunicó que no se aceptaría la inscripción de ninguna ONG que tuviera por objeto trabajar por los derechos humanos.

Primera solicitud de inscripción

2.3 El 7 de agosto de 2003, el autor presentó al Ministerio de Justicia en Tashkent la documentación de la solicitud, acompañada de una tasa de inscripción equivalente a 20 sueldos mensuales mínimos (aproximadamente 160 dólares de los Estados Unidos). En la solicitud se pedía la inscripción de la asociación como ONG nacional, que permitiría a "Democracia y Derechos" llevar a cabo el elemento de difusión de información de sus actividades en todo el país.

2.4 La legislación aplicable fija un plazo de dos meses para la respuesta oficial a las solicitudes de inscripción; por consiguiente, la respuesta oficial debería haber llegado a más tardar el 7 de octubre de 2003. No habiendo recibido respuesta para esa fecha, el 13 de octubre de 2003 el autor se dirigió al Ministerio de Justicia. Un funcionario le informó de que se había tomado una decisión sobre su solicitud, pero se negó a proporcionarle copia de ella. Al día siguiente, un mensajero entregó al autor, en su lugar de trabajo, una copia de una carta del Ministerio de Justicia de fecha 8 de octubre de 2003.

2.5 En la carta del Ministerio de Justicia (en adelante, la primera carta de denegación) se declaraba que la solicitud de inscripción se devolvía "sin haberse examinado"¹. A este respecto, el autor afirma que el artículo 23 de la Ley de las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro (en adelante, la Ley de las ONG) establece expresamente que solo hay dos respuestas posibles a una solicitud de inscripción, al

¹ El autor proporciona una descripción detallada del régimen de inscripción de asociaciones en Uzbekistán, que incluye una explicación de la devolución de solicitudes "sin haberlas examinado", y observa que esas devoluciones equivalen de hecho a una denegación de la inscripción.

disponer que "el órgano de justicia... examinará y adoptará una decisión sobre la *concesión* o *denegación* de la inscripción oficial" de las ONG (sin cursivas en el original). No obstante, en el artículo 3, párrafo 3, del Reglamento para el examen de las solicitudes de inscripción del estatuto de las asociaciones públicas que deseen operar en el territorio de la República de Uzbekistán (en adelante, el Reglamento para la inscripción de las asociaciones públicas)² se prevé una tercera categoría de respuesta de las autoridades encargadas de la inscripción: en el caso de las solicitudes de inscripción como asociación pública, las autoridades pueden devolver la solicitud "sin haberla examinado". Ello puede ocurrir cuando la documentación está incompleta, o cuando "concurrían las circunstancias mencionadas" en el artículo 2 (relativo al contenido de los documentos que se han de presentar en una solicitud), o cuando el nombre con el que se quiere inscribir a la organización ya ha sido utilizado por otra asociación pública inscrita. El autor se remite a la opinión jurídica del presidente de la sección de Tashkent del Colegio de Abogados de Uzbekistán (en adelante, la opinión jurídica), en la que, entre otras cosas, se concluye que, dadas las disposiciones expresas de la Ley de las ONG y la Ley de las asociaciones públicas en la República de Uzbekistán (en adelante, la Ley de las asociaciones públicas), las devoluciones de solicitudes de inscripción "sin haberlas examinado" son ilegales.

2.6 El autor afirma asimismo que puede ser muy diferente que una solicitud de inscripción se devuelva "sin haberse examinado" o que se deniegue. Mientras que el artículo 26 de la Ley de las ONG garantiza el recurso judicial en caso de *denegación* de una solicitud de inscripción, y el artículo 7 del Reglamento para la inscripción de las asociaciones públicas coincide con él, el artículo 8 de este Reglamento dispone que cuando una solicitud se devuelve sin haber sido examinada, el recurso adecuado es volver a presentar la solicitud "tras haber subsanado las deficiencias". El autor añade que, por lo tanto, la decisión de no examinar una solicitud no es necesariamente recurrible ante los tribunales³.

2.7 En la primera carta de denegación se enumeraban 26 "defectos" diferentes en la documentación de la solicitud. La naturaleza de esos "defectos" variaba mucho. Algunos eran problemas de estilo o errores gramaticales, otros tenían que ver con presuntas dificultades en cuanto a la estructura de la organización, y otros aún se referían a problemas con algunas de las actividades propuestas. Los principales "defectos" eran los siguientes: 1) el título del estatuto debería haberse escrito en caracteres latinos, y la expresión "de la sociedad" debía cambiarse por "del público"; 2) en la lista de nombres de los miembros fundadores de "Democracia y Derechos" faltaban las fechas de nacimiento de estos; 3) algunas abreviaturas debían sustituirse por la expresión completa; 4) el título "Comité de Uzbekistán para la protección de los derechos de la persona" era ilegal según el artículo 46 del Código Civil y debía eliminarse de los párrafos 6.1 y 6.2 del estatuto; 5) determinadas partes del estatuto requerían una corrección de pruebas para rectificar los errores gramaticales y estilísticos; 6) el ámbito de competencia de la asamblea general debería haber incluido el derecho de enmienda del estatuto y otros documentos constituyentes; 7) debían eliminarse del párrafo 1.3 del estatuto las palabras "tribunales" y "cortes de arbitraje", porque la legislación vigente en Uzbekistán no preveía la existencia de tribunales o cortes de arbitraje; 8) todas las actividades indicadas en el párrafo 2.1 del estatuto, la principal disposición en que se exponían las actividades que se proponía desarrollar "Democracia y Derechos", pertenecían al ámbito de competencia de algún órgano estatal y

² El Reglamento para la inscripción de las asociaciones públicas fue aprobado mediante la Resolución Nº 132 del Consejo de Ministros, de 12 de marzo de 1993.

³ El autor observa que, por un lado, el texto del Reglamento parece indicar que esas devoluciones de solicitudes no examinadas no pueden ser objeto de apelación, y afirma no tener conocimiento de otros intentos de recurrir esas devoluciones; por otra parte, su apelación se admitió a trámite, aunque la cuestión de la admisibilidad no fue planteada por las autoridades.

por lo tanto esa parte debía modificarse completamente, y 9) en presunta contradicción con la condición de ONG nacional (y no local), la documentación de la solicitud no indicaba en ninguna parte que "Democracia y Derechos" funcionara en determinadas regiones del país, como la República de Karakalpakstán, además de "la ciudad de Tashkent y las provincias".

2.8 El 5 de noviembre de 2003, el autor recurrió la devolución de su solicitud de inscripción directamente ante el Tribunal Supremo. El derecho a apelar contra la denegación de la inscripción ante el Tribunal Supremo está expresamente consagrado en el artículo 12 de la Ley de las asociaciones públicas. Como parte de la documentación del recurso, el autor presentó un escrito (en adelante, el escrito de noviembre de 2003). El Tribunal Supremo, en una decisión fechada el 12 de noviembre de 2003, aconsejó al autor que "presentara una denuncia con [sus] argumentos y testimonios al tribunal civil interdistrital competente".

2.9 El 14 de diciembre de 2003, el autor recurrió al Tribunal Interdistrital Mirko-Ulugbek de la ciudad de Tashkent (en adelante, el Tribunal Interdistrital), al que presentó el escrito de noviembre de 2003. En ese escrito explicaba con lujo de detalles por qué ninguna de las objeciones *de fondo* indicadas en la primera carta de denegación era legítima. En particular, argumentaba detalladamente que ninguna ley exigía que las ONG que quisieran ser inscritas como organizaciones nacionales tuvieran que demostrar su presencia en todas las regiones del país. El autor se remite a la opinión jurídica, que entre otras cosas confirma el argumento del autor de que este requisito es ilegal según el derecho uzbeko.

2.10 El autor sí reconoció en el escrito de noviembre de 2003 que la documentación de la solicitud contenía tres errores técnicos. Esos errores podrían haberse rectificado en pocos minutos, y su presencia no justificaba la negativa *de facto* a aceptar la inscripción de "Democracia y Derechos", que el escrito calificaba de "ilegal". El autor también sostenía en dicho escrito que la devolución de la solicitud "sin haberla examinado" contravenía la Ley de las ONG, que solo preveía la posibilidad de aprobar o denegar expresamente esas solicitudes. El autor se remite a la opinión jurídica, que confirma que la devolución de las solicitudes "sin haberlas examinado" es ilegal según el derecho uzbeko. Por último, en el escrito de noviembre de 2003 se afirmaba que la denegación de la inscripción de "Democracia y Derechos" como ONG nacional infringía el artículo 22 del Pacto.

2.11 En la vista celebrada por el Tribunal Interdistrital, el representante del Ministerio de Justicia afirmó que incluso una sola "deficiencia" bastaba para justificar la devolución de una solicitud sin haberla examinado, y que el propio autor había admitido que su solicitud contenía algunas "deficiencias". En decisión de fecha 12 de febrero de 2004, el Tribunal Interdistrital se pronunció en contra del autor. Los motivos que adujo fueron los siguientes: 1) el autor debería haber presentado la lista del grupo de fundadores con las fechas de nacimiento, en tres ejemplares y formalizada ante notario, a pesar de que en el escrito de noviembre de 2003 el autor había explicado que había incluido esa lista en la solicitud original y adjuntado una copia de ella, con las fechas de nacimiento de todos los miembros del grupo fundador, formalizada ante notario; 2) el estatuto contenía cláusulas que contradecían la legislación vigente, porque, entre otras cosas: a) hacían referencia a cortes de arbitraje aunque no existían cortes de ese tipo en Uzbekistán, pese a que en el escrito de noviembre de 2003 el autor había dejado en claro que esas referencias se habían introducido en previsión de la posibilidad de un arbitraje en terceros países, como Rusia, en el caso de que "Democracia y Derechos" tuviera tratos con ONG rusas u otras entidades, y b) una organización pública individual no podía tener por objetivo la protección de los derechos y las libertades de todos los ciudadanos de la República de Uzbekistán, y 3) el estatuto contenía contradicciones internas, ya que en el párrafo 1.1 se decía que "Democracia y Derechos" actuaría en el territorio de la República de Uzbekistán, mientras

que en el párrafo 4.1 se declaraba que la organización podría crear filiales de la sociedad en diversos distritos de Tashkent, sin mencionar otros territorios.

2.12 El tribunal afirmó también que había tenido "en cuenta" el hecho de que el autor había admitido parcialmente la validez de las observaciones formuladas sobre el estatuto por los funcionarios que habían escrito la primera carta de denegación, y añadió que "Democracia y Derechos" había presentado una segunda solicitud. Por último, el tribunal no respondió al argumento del autor de que la denegación de la inscripción de "Democracia y Derechos" infringía el artículo 22 del Pacto. El autor observa que, de hecho, ningún otro tribunal, en ningún otro proceso ulterior, dio respuesta a su alegación a este respecto.

2.13 En fecha no especificada, el autor recurrió la decisión del Tribunal Interdistrital ante la Sala de lo Civil del Tribunal Municipal de Tashkent (en adelante, el Tribunal Municipal de Tashkent). El 30 de marzo de 2004, el Tribunal Municipal de Tashkent reafirmó y repitió de hecho la decisión del tribunal de primera instancia. Ese tribunal señaló también que el autor había "reconocido en parte" que la opinión del Ministerio de Justicia sobre el estatuto era correcta y, tomando nota de que la segunda solicitud de inscripción del autor había sido rechazada, observó que "podría solicitar una revisión judicial de la decisión si concurrían nuevas circunstancias".

2.14 El 12 de abril de 2004, el autor apeló ante el Tribunal Supremo, solicitando un procedimiento de supervisión de las decisiones del Tribunal Interdistrital y el Tribunal Municipal de Tashkent. El 20 de abril de 2004, el Tribunal Supremo transmitió esta apelación al Presidente del Tribunal Municipal de Tashkent. Este tribunal emitió su decisión el 26 de abril de 2004, y en ella sostuvo que "las decisiones judiciales sobre el caso [estaban] justificadas y no [veía] motivos para presentar una protesta en su contra". El tribunal repitió su observación anterior de que el autor había estado de acuerdo en que la solicitud inicial tenía "deficiencias", y señaló que era libre de presentar una tercera solicitud de inscripción, "a condición de que [estuviera] en consonancia con las normas de la legislación en vigor".

2.15 El 3 de septiembre de 2004, el autor recurrió nuevamente ante el Tribunal Supremo para solicitar un procedimiento de supervisión de las decisiones de los dos tribunales. Una vez más, sin embargo, el Tribunal Supremo devolvió la queja al Tribunal Municipal de Tashkent, el cual el 11 de noviembre de 2004 dio la siguiente respuesta: "Su queja, transmitida por el Tribunal Supremo, ha sido examinada. Queda usted notificado de que ya se dio una respuesta detallada a su queja sobre el mismo asunto con fecha 26 de abril de 2004". Llegado a ese punto, y en vista de que el Tribunal Supremo había desestimado dos veces su solicitud de supervisión, el autor concluyó que todo intento ulterior de obtener una revisión a fondo de los procedimientos anteriores estaría abocado al fracaso y no entabló ninguna otra acción legal.

Segunda solicitud de inscripción

2.16 El 27 de diciembre de 2003, el autor presentó al Ministerio de Justicia una segunda solicitud de inscripción corregida, con tres ajustes "técnicos" y ningún otro cambio. Incluyó en ella una argumentación detallada en la que refutaba las afirmaciones de la primera carta de denegación, de que los "defectos de fondo" de la primera solicitud eran vicios legales.

2.17 El 1º de marzo de 2004, el Ministerio de Justicia respondió por carta que, una vez más, devolvía la solicitud "sin haberla examinado". Tras observar, en general, que las deficiencias indicadas en la primera carta de denegación no se habían corregido completamente, la carta enumeraba tres "deficiencias" específicas: 1) no se había demostrado la existencia de filiales en otras regiones que no fueran Tashkent; 2) el párrafo 1.1 del estatuto, en que se estipulaba que "Democracia y Derechos" actuaría en el territorio de la República de Uzbekistán, "contradecía" el párrafo 4.1, que preveía que

"Democracia y Derechos" podría crear filiales de la sociedad en diversos distritos de Tashkent, sin mencionar otros territorios, y contravenía el artículo 21 de la Ley de las ONG, y 3) el "Ministerio de Protección de los Derechos Humanos", a que se hacía referencia en la parte 3 del estatuto, no existía.

2.18 El autor no hizo un tercer intento de obtener la inscripción de "Democracia y Derechos" porque consideró que este esfuerzo estaría abocado al fracaso, y, si bien "Democracia y Derechos" no pudo ser inscrita como ONG nacional, el autor y otros seis miembros de la asociación han seguido realizando muchas de las actividades previstas en el estatuto, a pesar de que la ejecución de esas actividades como grupo no inscrito los expone a incurrir en responsabilidad penal y administrativa. El autor afirma que, al no estar inscritos como ONG y sin embargo realizar actividades colectivas correspondientes a la definición del artículo 2 de la Ley de las ONG, los miembros de la ONG podrían incurrir en responsabilidad legal. Por ejemplo, el artículo 37 de la Ley de las ONG establece que las personas que infrinjan dicha ley serán "responsables conforme a la ley". Además, el artículo 216 del Código Penal prohíbe la "participación activa en las actividades [de asociaciones públicas ilegales]", y toda asociación pública que realiza actividades sin estar inscrita es ilegal. Las sanciones incluyen penas de prisión de hasta cinco años, detenciones de hasta seis meses o multas de entre 50 y 100 sueldos mensuales mínimos. Un conjunto de disposiciones aprobado en 2005 aumentó el importe máximo de estas multas administrativas a 150 sueldos mínimos y tipificó, entre otros delitos nuevos, el de "solicitud de la participación en las actividades de ONG, movimientos y sectas ilegales"⁴.

Solicitud presentada al amparo de la libertad de información

2.19 Convencido de que encontraría pruebas fehacientes de que también se había denegado el derecho de inscripción a la gran mayoría de ONG locales que tenían por objeto realizar actividades de derechos humanos, el 1º de agosto de 2005 el autor presentó al Ministerio de Justicia una solicitud al amparo de la libertad de información, de conformidad con el derecho consagrado en la Ley sobre los principios y garantías de la libertad de información. En su solicitud, el autor pedía acceso a los archivos en que figuraban los nombres de todas las ONG que habían presentado solicitudes de inscripción al Ministerio de Justicia, junto con los nombres y las señas de todas las ONG cuyas solicitudes habían sido denegadas y los motivos de la denegación. Además, pedía una copia del registro público unificado que contenía los nombres y los ámbitos de actividad de todas las ONG inscritas.

2.20 Según lo establecido en el artículo 9 de la Ley sobre los principios y garantías de la libertad de información, el Ministerio de Justicia debía responder en un plazo de 30 días. Sin embargo, solo respondió con carta fechada el 14 de octubre de 2005 (con más de un mes de retraso), pero con sellos de fecha 25 de noviembre de 2005 (con más de tres meses de retraso). En dicha carta, el Ministerio de Justicia indicaba que el autor podía obtener la información que solicitaba en el Departamento de Asociaciones Públicas y Organizaciones Religiosas del Ministerio. Poco después, el autor se puso en contacto con el jefe de dicho Departamento y le pidió hora para acudir allí y consultar los documentos mencionados en la solicitud. El jefe le respondió que no tenía tiempo para atender ese tipo de peticiones y que el autor no podía examinar la documentación *in situ*. Así las cosas, el autor concluyó que el Ministerio de Justicia no tenía ninguna intención de concederle acceso a esa información y que era inútil volver a plantear el asunto. En consecuencia, abandonó todo intento a ese respecto.

⁴ Artículo 202 del Código de Responsabilidad Administrativa, Ley sobre la introducción de enmiendas al Código Penal y el Código de Responsabilidad Administrativa, que entró en vigor con la firma del Presidente el 28 de diciembre de 2005.

El requisito de agotar todos los recursos internos disponibles

2.21 Con referencia a los hechos descritos, el autor alega que ha agotado todos los recursos internos disponibles y que cualquier nuevo intento de utilizar recursos internos sería en vano. Afirma que la segunda solicitud de inscripción no constituyó una admisión de que la primera solicitud fuera ilegal; incluso de haber sido así, ello no viciaría el argumento de la comunicación. Pese a considerar que la primera solicitud era plenamente conforme con la ley aplicable, el autor hizo algunos ajustes menores en la documentación antes de presentarla por segunda vez, simplemente para dar muestras de buena fe en el proceso, con la esperanza de conseguir la inscripción de "Democracia y Derechos".

2.22 El autor sostiene que, incluso si el Comité estimara que la segunda solicitud, con su corrección de unos cuantos puntos técnicos, constituyó un reconocimiento de que la primera solicitud adolecía de algunos defectos legales, ello no debería viciar en modo alguno su alegación de que el rechazo de la primera solicitud supuso una violación de algunos de los derechos que le asisten en virtud del Pacto. Como demuestra la comunicación, fue la forma en que el régimen de inscripción se aplicó a la primera solicitud de inscripción de "Democracia y Derechos", independientemente de que esa solicitud fuera o no "legítima" con arreglo al derecho local, la que dio lugar a una violación de los derechos del autor amparados por el Pacto.

2.23 El autor declara que "Democracia y Derechos" deseaba difundir la información sobre los derechos humanos en todo el país, pero reuniría la información solo en la capital. No podía permitirse tener oficinas regionales, ni tampoco las necesitaba. No obstante, en la carta en la que se devolvió la segunda solicitud se reiteraba la alegación de la carta de devolución sin examen de la primera solicitud, de que el autor no había demostrado que "Democracia y Derechos" tuviera una presencia en todas las regiones del país. El autor recuerda que con respecto a la primera solicitud alegó ante los tribunales nacionales que el requisito de la presencia regional no tenía fundamento en el derecho interno, y contravenía directamente los artículos 22 y 19 del Pacto. Sin embargo, estos argumentos fueron rechazados tanto por el Tribunal Interdistrital como por el Tribunal Municipal de Tashkent. El Tribunal Supremo reafirmó esas conclusiones. El autor sostiene, por lo tanto, que si hubiese impugnado la segunda devolución de la solicitud sin haberla examinado el resultado habría sido exactamente el mismo.

2.24 El autor se remite a la jurisprudencia del Comité en el sentido de que la norma de los recursos internos no exige que se haga uso de los recursos que objetivamente no tengan ninguna posibilidad de prosperar⁵, y de que cuando una decisión anterior sobre una cuestión de derecho ha sido desfavorable a la posición del denunciante, es inútil que este presente nuevamente la misma reclamación⁶. Por consiguiente, el autor sostiene que todo intento de impugnar la denegación de la segunda solicitud habría sido en vano, dado que ya había entablado —y perdido— una acción judicial para impugnar la exigencia de una presencia en todas las regiones como condición para registrar la asociación como ONG nacional.

La denuncia*El derecho y la práctica del Estado parte en relación con la inscripción de organizaciones no gubernamentales*

3.1 La primera de las alegaciones principales del autor es que el régimen de inscripción de las ONG del Estado parte se presta a grandes abusos, porque los funcionarios tienen

⁵ Se hace referencia a las comunicaciones Nos. 210/1986 y 225/1987, *Pratt y Morgan c. Jamaica*, dictamen aprobado el 6 de abril de 1989, párr. 12.3.

⁶ Se hace referencia a la comunicación N° 550/1993, *Faurisson c. Francia*, dictamen aprobado el 8 de noviembre de 1996, párr. 6.1.

amplia discrecionalidad para denegar o devolver, "sin haberlas examinado", las solicitudes de inscripción. Esta discrecionalidad se evidencia no solo en la lista indefinida de documentos exigidos para la inscripción, sino también en la vaguedad de algunos de los motivos para denegar las solicitudes de inscripción. El autor sostiene que también existen normas y reglamentos (por ejemplo, los que establecen la nueva categoría de la devolución sin examen, o los que exigen una prueba de la presencia en todas las regiones del país como condición para conceder la inscripción como ONG nacional) que carecen de fundamento en derecho, y aduce que el proceso de regulación en sí mismo no impone prácticamente ninguna restricción oficial a la inclinación de los funcionarios a denegar las solicitudes de inscripción.

3.2 La segunda de las alegaciones principales del autor, basada en las entrevistas hechas por "Article 19" a 15 ONG que solicitaron la inscripción y desean realizar actividades de derechos humanos, en preparación de la presente comunicación, es que en el Estado parte existe un cuadro persistente de abusos en el proceso de inscripción que hace que la gran mayoría de las personas que desean hacer valer su derecho a asociarse en grupos oficiales para vigilar y dar a conocer a la ciudadanía la situación de los derechos humanos en su país simplemente no pueda hacerlo. El autor alega que, como demuestran su propia comunicación y los testimonios de otros cuyas solicitudes no prosperaron, la excesiva discrecionalidad de que gozan los funcionarios que aplican el régimen de inscripción equivale en la práctica a una discreción sin restricciones, que no vacilan en utilizar para rechazar las solicitudes de inscripción a su antojo.

3.3 En apoyo de sus alegaciones, el autor presenta un análisis a fondo del derecho y la práctica del Estado parte en relación con la inscripción de las ONG, copias de la legislación pertinente y testimonios de otras ONG, con una descripción detallada y documentada de sus intentos infructuosos de obtener o conservar su inscripción [1 comunicación inicial de 53 páginas y 2 grandes carpetas con documentos justificativos].

3.4 El autor es consciente de que al Comité no le compete criticar en abstracto la legislación promulgada por los Estados partes. La tarea del Comité en virtud del Protocolo Facultativo es determinar en las comunicaciones que se le presentan si se cumplen las condiciones que deben tener las restricciones al derecho a la libertad de expresión⁷. Por otra parte, el Comité no ha vacilado en señalar la incompatibilidad intrínseca de algunas leyes con el Pacto, y ha instado a que se deroguen o enmienden esas leyes⁸.

Artículo 22 del Pacto

3.5 El autor sostiene que el régimen de inscripción de las ONG en el Estado parte infringe el artículo 22 del Pacto, tanto en general como en la forma específica en que se aplicó para denegar la inscripción de "Democracia y Derechos" como ONG nacional. El autor afirma que el Comité ha reconocido la función crucial de las ONG que realizan actividades de derechos humanos⁹ y añade que el Comité ha expresado con frecuencia su preocupación por la posibilidad de que los regímenes de inscripción de las ONG impongan restricciones a la libertad de asociación que no estén plenamente justificadas por la jurisprudencia del Comité¹⁰ y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos¹¹. El autor

⁷ *Ibid.*, párr. 9.3.

⁸ Se hace referencia a la comunicación N° 1119/2002, *Lee c. la República de Corea*, dictamen aprobado el 20 de julio de 2005, párr. 9.

⁹ Observaciones finales relativas a Belarús, CCPR/C/79/Add.86, 19 de noviembre de 1997, párr. 19. Véanse también las observaciones finales relativas a Nigeria, CCPR/C/79/Add.65, 24 de julio de 1996, párr. 289.

¹⁰ Véase la nota 8, *Lee c. la República de Corea*, párrs. 7.2 y 7.3.

¹¹ Se hace referencia al fallo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 10 de julio de 1998, 57/1997/841/1047, *Sidiropoulos y otros c. Grecia*, párr. 20.

señala que el Comité ha expresado su preocupación por el régimen uzbeko a que se refiere la presente comunicación en dos ocasiones diferentes¹².

3.6 El autor sostiene que el Comité ha dejado muy en claro su opinión de que los regímenes de inscripción de las ONG que funcionan como *sistemas de autorización previa*, como ocurre en Uzbekistán, violan el artículo 22 del Pacto: "El Estado parte debería reexaminar su legislación y su práctica para permitir a las organizaciones no gubernamentales el ejercicio de sus atribuciones sin sujeción a trabas incompatibles con lo dispuesto en el artículo 22 del Pacto, *como son la autorización previa [...]*"¹³. De particular interés para la presente comunicación es la observación del Comité de que incluso regímenes de inscripción aparentemente inocuos pueden ser utilizados por los funcionarios de manera tal que equivalgan en la práctica a sistemas de autorización previa: como ha escrito el Comité, "si bien la legislación relativa a la creación y el estatuto de las asociaciones es aparentemente compatible con el artículo 22 del Pacto, en el hecho la práctica del Estado parte ha sido la de restringir el derecho a la libertad de asociación por medio de un proceso de licencia previa y control"¹⁴.

a) Restricción de la libertad de asociación del autor

3.7 El autor se remite a la conclusión del Comité respecto del Estado parte, según la cual "las disposiciones jurídicas que restringen la inscripción de [...] asociaciones públicas" pueden plantear dificultades en relación, entre otros, con el artículo 22 del Pacto¹⁵, y sostiene que no cabe duda de que la denegación de la inscripción de "Democracia y Derechos" como ONG constituyó una restricción de la libertad de asociación de sus miembros, y del derecho del autor en particular¹⁶. En vista de que la realización de las actividades previstas en el estatuto de "Democracia y Derechos" como grupo no inscrito expone a sus miembros a incurrir en responsabilidad penal y administrativa, el régimen de inscripción constituyó y sigue constituyendo una restricción *particularmente grave* del derecho a la libertad de asociación del autor y, desde luego, de los miembros de cualquier ONG local de derechos humanos.

b) La restricción no está prevista por la ley

3.8 El autor sostiene que la devolución de la solicitud de inscripción de "Democracia y Derechos" sin haberla examinado no estaba "prescrita por la ley". Como ha dejado en claro el Comité, una restricción prevista por la ley debe basarse en criterios precisos¹⁷. El autor afirma que, para que una ley cumpla este requisito, su formulación debe ser suficientemente clara como para que las personas ordinarias puedan comprender lo que se exige de ellas, y que una ley que en efecto confiera una discrecionalidad sin trabas a los funcionarios

¹² En 2005, el Comité tomó nota de "las disposiciones jurídicas [de la legislación uzbeca] que restringen la inscripción de [...] asociaciones públicas", e indicó que esas disposiciones planteaban cuestiones en relación con el artículo 22, entre otras cosas; véanse las observaciones finales relativas a Uzbekistán, CCPR/CO/83/UZB, 26 de abril de 2005, párr. 21. En 2001, observó que "[e]l requisito legal de registro, previo cumplimiento de ciertas condiciones, establecido en [...] la Ley [...] sobre asociaciones públicas [...] constituye en la práctica una restricción de las actividades de las organizaciones no gubernamentales"; véanse las observaciones finales relativas a Uzbekistán, CCPR/CO/71/UZB, 26 de abril de 2001, párr. 22.

¹³ Observaciones finales relativas a Egipto, CCPR/CO/76/EGY, 28 de noviembre de 2002, párr. 21 (sin cursivas en el original).

¹⁴ Observaciones finales relativas al Líbano, CCPR/CO/79/Add.78, 1º de abril de 1997, párr. 27 (sin cursivas en el original).

¹⁵ Véase la nota 12, CCPR/CO/71/UZB, párr. 21 (sin cursivas en el original).

¹⁶ Véase también la nota 11, *Sidiropoulos c. Grecia*, párr. 31.

¹⁷ Se hace referencia, por analogía, a la Observación general Nº 27, La libertad de circulación (art. 12), HRI/GEN/1/Rev.9 (vol. 1), pág. 270, párr. 13.

encargados de su aplicación no cumple esa norma¹⁸. El autor declara que, si bien el Comité no tiene una jurisprudencia sustancial respecto del artículo 22 y de la concesión de facultades discrecionales a los funcionarios, ha tenido ocasión de formular observaciones sobre esas concesiones objetables respecto del tema, estrechamente interrelacionado, de la libertad de expresión¹⁹. En concreto, ha expresado su preocupación por los sistemas de inscripción o concesión de licencias (para los medios de comunicación) que confieren a sus funcionarios demasiadas facultades discrecionales para denegar o revocar las inscripciones o licencias, y que podrían violar el artículo 19 del Pacto²⁰. El autor añade que, como demuestra el cuadro persistente de abusos en el sistema de inscripción uzbeko, es simplemente imposible que alguien sepa lo que debe contener una solicitud de inscripción para que sea aceptada por el Ministerio de Justicia.

3.9 El autor sostiene que los motivos aducidos para denegar la solicitud de inscripción de "Democracia y Derechos" no podían razonablemente preverse²¹ (véanse los párrafos 2.7 y 2.9 *supra*). En particular, no podía preverse que "Democracia y Derechos" tuviera que demostrar su presencia física en todas las regiones, puesto que la legislación aplicable solo estipula para las ONG nacionales que sus actividades (por ejemplo, la difusión de información) pueden abarcar numerosas regiones. Tampoco podía preverse que las actividades de derechos humanos que "Democracia y Derechos" tenía previsto realizar no pudieran incluirse en su estatuto, porque en la primera carta de denegación no se especificó qué actividades de cuáles órganos estatales podrían estar en conflicto con ellas.

3.10 El autor pide al Comité que concluya que la aplicación de una discrecionalidad sin restricciones por los funcionarios del Ministerio de Justicia al devolver "sin examen" la solicitud de inscripción de "Democracia y Derechos" no estaba prevista por la ley. El autor insta al Comité a que afirme más en general que toda concesión de una discrecionalidad excesiva a los funcionarios para que acepten o rechacen las solicitudes de inscripción de las ONG incumple el requisito de que las restricciones deben estar "previstas por la ley" enunciado en el artículo 22 del Pacto, por muy favorable que parezca el régimen de inscripción. Sin embargo, si el Comité no desea decidir sobre esta cuestión en términos tan amplios, el autor lo exhorta a que, además de concluir que la denegación de la solicitud de inscripción de "Democracia y Derechos" en particular no respondió a una restricción prevista por la ley, determine que prácticamente todo rechazo de una solicitud de inscripción de una ONG por los funcionarios uzbekos tiene grandes probabilidades de no responder a una restricción prevista por la ley, y que, *por lo tanto, el propio régimen de inscripción de Uzbekistán no está previsto por la ley*.

c) La denegación de la solicitud de inscripción no tuvo un fin legítimo

3.11 El autor sostiene que ni en la legislación aplicable, ni en ninguna de las decisiones judiciales relativas a "Democracia y Derechos", hay indicación alguna de cuál debería ser el fin perseguido por el régimen de inscripción. Añade que, incluso si el Comité estuviera dispuesto a aceptar que *algún* tipo de régimen de aplicación general relativo a las ONG pudiera estar al servicio de algún fin considerado legítimo por el artículo 22, está claro que muchos de los requisitos actuales del régimen de inscripción uzbeko no están, ni pueden estar, al servicio de ese fin legítimo.

3.12 El autor recuerda que se adujo que "Democracia y Derechos" no podría realizar las actividades de derechos humanos que se proponía porque esas actividades eran de la

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Observaciones finales relativas a Lesotho, CCPR/C/79/Add.106, 8 de abril de 1999, párr. 23.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Se hace referencia al fallo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 14 de marzo de 2002, 26229/95, *Gaweda c. Polonia*.

competencia de algunas entidades estatales (no especificadas). El autor sostiene que el Comité ya ha zanjado este punto al explicar que "la libertad de actuación de las organizaciones no gubernamentales es esencial para la protección de los derechos humanos y la difusión de información a este respecto entre la población [...]" y que, por esta razón, los Estados partes deben facilitar "su establecimiento y su libertad de actuación conforme a lo previsto en el artículo 22 del Pacto"²². El autor afirma que ni la moral ni la salud públicas pueden resultar menoscabadas cuando las ONG sacan a la luz las violaciones de los derechos humanos. Por consiguiente, el autor pide al Comité que concluya que este aspecto del régimen uzbeko, que efectivamente prohíbe a las ONG llevar a cabo cualquier actividad de derechos humanos que pueda ser realizada por el Estado, viola el artículo 22 del Pacto, y que la devolución "sin examen" de la solicitud de inscripción de "Democracia y Derechos", debida en parte a las actividades de derechos humanos que se proponía realizar, constituyó una violación de los derechos que le asisten en virtud del artículo 22.

3.13 El autor declara que no se entiende de qué manera el requisito de que una organización esté presente en todas las regiones para poder ser inscrita como ONG nacional, que va mucho más allá del mero requisito de identificación de las ONG, está al servicio de algún fin que pueda ser considerado legítimo a los efectos del artículo 22, párrafo 2, del Pacto. En consecuencia, pide al Comité que determine que el requisito de la presencia en todas las regiones constituye por sí mismo una violación del artículo 22 del Pacto, porque no tiene ningún fin legítimo, y que se violó el artículo 22 en la aplicación del régimen del Estado parte, al denegarse la inscripción de "Democracia y Derechos" por no haber demostrado una presencia en todas las regiones.

3.14 El autor pide al Comité que concluya que el funcionamiento de todo el sistema de inscripción uzbeko, tal como se ha aplicado a las ONG locales de derechos humanos en general y a "Democracia y Derechos" en particular, está al servicio de un único *fin ilegítimo* y contraviene el artículo 22 del Pacto, porque impide la inscripción de las ONG que se ocupan de los derechos humanos.

- d) La denegación de la solicitud de inscripción no era necesaria para alcanzar un fin legítimo

3.15 El autor se remite a la jurisprudencia del Comité²³ y sostiene que es el Estado parte quien tiene que demostrar que las restricciones de la libertad de asociación son "necesarias para evitar un peligro real, y no solo hipotético, [para uno o más de los objetivos legítimos establecidos en el artículo 22, párrafo 2, o para el orden democrático mismo] y que la adopción de medidas menos intrusivas no sería suficiente para lograr este propósito". El autor afirma que el sistema de inscripción uzbeko no puede asumir esa carga.

Artículo 19 del Pacto

3.16 El autor alega que él y los otros miembros de "Democracia y Derechos" deseaban aunar sus esfuerzos para reunir información sobre la situación de los derechos humanos en Uzbekistán y dar a conocer esa información al público²⁴. La devolución de la solicitud de inscripción sin haberla examinado constituyó de hecho una prohibición de realizar esas actividades, que son una manifestación fundamental de la libertad de expresión, y representó una violación de los derechos del autor consagrados en el artículo 19 del Pacto.

²² Véase la nota 9 (Belarús), párr. 19.

²³ Véase la nota 8, *Lee contra la República de Corea*, párr. 7.2.

²⁴ Se hace referencia a la comunicación N° 780/1997, *Laptevich c. Belarús*, dictamen aprobado el 20 de marzo de 2000, párr. 8.1.

Con respecto a la jurisprudencia del Comité²⁵, el autor alega que el Estado parte ha violado sus derechos amparados por el artículo 19 del Pacto, ya que la devolución "sin examen" de la solicitud de inscripción de "Democracia y Derechos" no se ajustaba a una restricción prevista por la ley, no tenía ningún fin legítimo con arreglo al artículo 19 y, en cualquier caso, no era necesaria para alcanzar ninguno de esos fines.

a) Restricción de la libertad de expresión del autor

3.17 El autor afirma que, si bien la devolución "sin examen" de la solicitud de inscripción de "Democracia y Derechos" no afectó directamente al derecho de los miembros de reunirse y difundir esa información *por su cuenta*, algunas actividades de comunicación son mucho más eficaces, y responden mucho mejor a los legítimos deseos de los comunicadores, cuando se efectúan en grupo y no individualmente. El autor menciona la opinión del Comité de que solo las personas, y no las asociaciones (incluidas las ONG), pueden presentar comunicaciones con arreglo al Protocolo Facultativo²⁶. Sin embargo, sostiene que ello no constituye un impedimento en la presente comunicación, puesto que el Comité ya ha reconocido explícitamente que los derechos a la libertad de expresión de las personas se ejercen también cuando estas se esfuerzan por comunicar a través de un grupo²⁷. Por lo tanto, el autor afirma que sus esfuerzos por cooperar con otros para reunir y difundir información sobre los derechos humanos, por medio de su asociación en "Democracia y Derechos", eran una forma de ejercer directamente su derecho a la libertad de expresión protegido por el artículo 19 del Pacto. En consecuencia, la negativa del Estado parte a inscribir "Democracia y Derechos" constituyó una restricción de ese derecho.

b) La restricción no estaba prevista por la ley

3.18 El autor sostiene que el cuadro persistente de abusos en el sistema de inscripción de las ONG demuestra que no tenía ninguna posibilidad de saber qué debía hacer para inscribir "Democracia y Derechos"; asimismo, ese cuadro demuestra que en el régimen de inscripción uzbeko los funcionarios tienen una discrecionalidad sin restricciones para rechazar arbitrariamente las solicitudes de inscripción, y que "Democracia y Derechos" fue víctima de esa discrecionalidad abusiva. En consecuencia, el autor pide al Comité que concluya que la devolución "sin examen" de su solicitud de inscripción no respondió una restricción prevista por la ley a los efectos del artículo 19.

c) La restricción no tuvo ningún fin legítimo

3.19 El autor pide al Comité que, basándose en el cuadro persistente de abusos en el sistema de inscripción de las ONG del Estado parte, determine que la devolución "sin examen" de la solicitud de inscripción de "Democracia y Derechos" no tuvo ningún fin que pudiera considerarse legítimo a los efectos del artículo 19.

d) La restricción no era necesaria para alcanzar ningún fin legítimo

3.20 En cuanto a los presuntos "defectos" de fondo de la solicitud de inscripción, el autor sostiene que la restricción absoluta de su derecho a comunicar sobre cuestiones de derechos

²⁵ *Ibid.*, párr. 8.2. Se hace referencia también a la comunicación N° 1022/2001, *Velichkin c. Belarús*, dictamen aprobado el 20 de octubre de 2005, párr. 7.3.

²⁶ Se hace referencia a la comunicación N° 104/1981, *J.R.T y el W.G. Party c. el Canadá*, decisión de inadmisibilidad adoptada el 6 de abril de 1983, párr. 8 a).

²⁷ Se hace referencia a la comunicación N° 1249/2004, *Hermana Immaculate Joseph y 80 hermanas docentes de la Santa Cruz de Menzingen pertenecientes a la Tercera Orden de San Francisco, de Sri Lanka c. Sri Lanka*, dictamen aprobado el 21 de octubre de 2005, párr. 7.2; véanse también la nota 12, CCPR/CO/71/UZB, párr. 21, y la nota 11, *Sidiropoulos y otros c. Grecia*, párr. 52.

humanos a través de "Democracia y Derechos" no puede ser necesaria para alcanzar ningún objetivo gubernamental de promoción o protección de los derechos humanos, porque es desproporcionada. Además, las autoridades del Estado parte no han dado una justificación detallada y específica, como exige el artículo 19 del Pacto, de la prohibición de la actividad de comunicación de "Democracia y Derechos" sobre los derechos humanos. En cuanto a los presuntos "defectos" técnicos, el autor se remite a la jurisprudencia del Comité²⁸ y sostiene que la devolución "sin examen" de la solicitud de inscripción de "Democracia y Derechos" fue arbitraria y, por lo tanto, no era necesaria para el logro de ningún fin legítimo a los efectos del artículo 19.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo

4.1 El 11 de octubre de 2006, el Estado parte impugnó la admisibilidad de la comunicación, sin exponer ningún argumento específico en relación con los artículos 1 a 5, párrafo 2, del Protocolo Facultativo.

4.2 Con respecto al fondo de la cuestión, el Estado parte reitera los hechos del caso resumidos en los párrafos 2.3, 2.9, 2.11 y 2.13 *supra* y añade que durante el examen de los estatutos presentados por "Democracia y Derechos" se detectaron los siguientes defectos: 1) los documentos no contenían ninguna indicación del mandato de la Junta; 2) las actividades que la organización se proponía realizar infringían la Ley de asociaciones públicas, la Ley de las ONG y el párrafo 1.1 de su propio estatuto; 3) la lista presentada de los miembros fundadores de la organización no se había formalizado ante notario y no indicaba las fechas de nacimiento de los miembros, por lo que incumplía los requisitos del Reglamento para la inscripción de las asociaciones públicas; 4) según el párrafo 1.1 del estatuto, "Democracia y Derechos" operaría en las regiones de Uzbekistán, pero al no proporcionarse los documentos requeridos sobre las filiales regionales de las asociaciones públicas se contravinieron los requisitos del Reglamento para la inscripción de las asociaciones públicas; 5) el párrafo 1.1 contradecía el párrafo 4.1 del estatuto, ya que en la carta firmada por el autor el 10 de diciembre de 2003 se declaraba que "Democracia y Derechos" no tenía filiales locales. Con arreglo al artículo 21 de la Ley sobre las ONG, una asociación pública de ese tipo no podía ser reconocida como organización nacional, y 6) el párrafo 8.5 del estatuto era contrario a los artículos 53 a 56 del Código Civil y al artículo 36 de la Ley de las ONG. El 8 de octubre de 2003, el Ministerio de Justicia informó al autor de que su solicitud de inscripción no sería examinada y de que tenía derecho a presentarla nuevamente una vez se hubieran corregido los defectos.

4.3 El Estado parte sostiene que el autor pidió al Tribunal Interdistrital que revocara la decisión del Ministerio de Justicia de no examinar la solicitud de inscripción de "Democracia y Derechos", aduciendo que esa decisión no obró en su poder hasta el 13 de octubre de 2003, o sea, después del plazo previsto para el examen de la solicitud. El Estado parte se remite a la decisión del Tribunal Interdistrital de 12 de febrero de 2004, en la que se explicó que, en virtud del artículo 11 de la Ley sobre las asociaciones públicas y el artículo 3 del Reglamento para la inscripción de las asociaciones públicas, la solicitud de inscripción del estatuto de una asociación pública debía examinarse en el plazo de dos meses contados a partir de su recepción. El órgano encargado de la inscripción podía adoptar, según el resultado de su examen, una de las decisiones siguientes: conceder la inscripción, denegarla, o devolver la solicitud sin haberla examinado.

4.4 El Estado parte sostiene que, como se desprende de los documentos de la causa civil respectiva, el proyecto de estatuto contenía varias disposiciones que no cumplían la legislación vigente; por ejemplo, los párrafos 1.1 y 4.1 del estatuto no contenían una

²⁸ Véase, entre otras, la comunicación N° 633/1995, *Gauthier c. el Canadá*, dictamen aprobado el 7 de abril de 1999.

descripción clara de la condición jurídica de la asociación, ni definían suficientemente sus objetivos. Además, en el párrafo 1.3 se utilizaba la expresión "cortes de arbitraje", siendo así que esas cortes no estaban previstas en la legislación uzbeca.

4.5 El Estado parte observa que cuando el Tribunal Interdistrital pronunció su decisión, el autor ya había presentado una segunda solicitud de inscripción, aunque sin haber corregido los defectos mencionados. Como resultado de ello, esa segunda solicitud tampoco fue examinada, por decisión de la Junta del Ministerio de Justicia de 27 de febrero de 2004.

4.6 El Estado parte declara que, según la explicación dada por el autor cuando el Tribunal Municipal de Tashkent examinó su apelación, el autor no estaba de acuerdo con la decisión del Ministerio de Justicia sobre su segunda solicitud de inscripción. Sin embargo, estas nuevas alegaciones no pudieron ser consideradas por el Tribunal Municipal de Tashkent porque no se habían planteado ante el tribunal de primera instancia²⁹. Este Tribunal reafirmó la decisión del tribunal de primera instancia y desestimó, justificadamente, la apelación del autor. Al mismo tiempo, se explicó al autor que tendría derecho a pedir al tribunal la revisión de las decisiones judiciales que ya tuvieran fuerza ejecutoria, si concurrían nuevas circunstancias.

4.7 Por los motivos señalados, y con arreglo a lo dispuesto en el Protocolo Facultativo, el Estado parte considera inadmisibles que el Comité examine esta comunicación.

Comentarios del autor sobre las observaciones del Estado parte

5.1 El 11 de diciembre de 2006, el autor presentó sus comentarios sobre las observaciones del Estado parte. En ellos declara que hay dos argumentos que el Estado parte podría estar esgrimiendo contra su comunicación.

5.2 En primer lugar, es posible que el Estado parte esté diciendo que él afirmó ante el Tribunal Municipal de Tashkent que la devolución de la *segunda* solicitud de inscripción era improcedente. El Estado parte parece estar alegando a este respecto que, puesto que el autor no impugnó la devolución de la *segunda* solicitud en el tribunal de primera instancia, no procedía hacerlo ante el tribunal de apelación. En consecuencia, el Comité no podría examinar la devolución de esa solicitud porque no se han agotado los recursos internos a este respecto. En segundo lugar, el autor sostiene que el Estado parte podría estar argumentando que la decisión del Tribunal Municipal de Tashkent respecto de la *primera* solicitud de inscripción fue correcta en virtud del derecho interno. Puesto que la decisión del tribunal de primera instancia estuvo "justificada", es decir, fue correcta según el derecho interno, el Comité debería abstenerse de examinar la comunicación.

5.3 Con respecto al primer argumento del Estado parte, el autor recuerda que, ante los tribunales nacionales y en el contexto de la presente comunicación, solo impugnó la devolución "sin examen" de la primera solicitud, y que en relación con esa solicitud se han agotado todos los recursos internos. Además, durante todas las actuaciones ante los tribunales nacionales sostuvo que la denegación de hecho de la primera solicitud de inscripción debido a cualquiera de los presuntos "defectos", *incluidos los que se consideraban defectos técnicos con arreglo al derecho interno*, contravenía el Pacto. Aunque la devolución de la *segunda* solicitud de inscripción no ha sido impugnada ante el Comité, el autor observa que habría sido inútil recurrir en su contra ante los tribunales nacionales porque dos de las tres razones aducidas por las autoridades del Estado parte para denegar la *segunda* solicitud fueron idénticas a las que habían *aprobado* tanto el Tribunal

²⁹ Se hace referencia al párrafo 22 del documento del Pleno del Tribunal Supremo sobre los procedimientos aplicables a las apelaciones de las causas civiles.

Interdistrital como el Tribunal Municipal de Tashkent (y que no habría objetado el Tribunal Supremo) como motivos válidos para devolver la *primera* solicitud.

5.4 Con respecto al segundo argumento del Estado parte, el autor sostiene que aunque la devolución de la *primera* solicitud de inscripción hubiese sido procedente desde el punto de vista de la legislación uzbeka pertinente, no sería conforme *al Pacto*. El autor afirma que la restricción de sus derechos de asociación y de expresión, resultante de la devolución de la *primera* solicitud de inscripción, fue ilegal a los efectos del Pacto, porque: 1) no estaba "prevista por la ley" en el sentido del artículo 22, párrafo 2, del Pacto; 2) no estaba "fijada por la ley" en el sentido del artículo 19, párrafo 3; 3) no perseguía ningún fin que pudiera considerarse legítimo con arreglo al artículo 22, párrafo 2, o el artículo 19, párrafo 3, y 4) no era "necesaria" para la protección de un fin legítimo, conforme a lo dispuesto en el artículo 22, párrafo 2, o en el artículo 19, párrafo 3. El autor señala que en sus observaciones el Estado parte no menciona *ninguno* de los argumentos de fondo de la comunicación sobre esos aspectos ni aduce ningún argumento de fondo que demuestre que la devolución de la primera solicitud de inscripción fue procedente con arreglo a las normas del Pacto.

Comentarios adicionales del autor

6. El 26 de febrero de 2007, el autor presentó una comparación entre los hechos y las decisiones del Comité en los casos *Zvozkov y otros c. Belarús*³⁰ y *Korneenko y otros c. Belarús*³¹ y los hechos y argumentos expuestos por él en la presente comunicación. El autor afirma que el régimen de inscripción de Belarús funciona de forma muy parecida al régimen uzbeko que él impugna en su comunicación. Sostiene que los hechos de la presente comunicación llevan forzosamente a la misma conclusión de las dos comunicaciones mencionadas con respecto al criterio de la "necesidad", a saber, que la denegación de la solicitud de inscripción de "Democracia y Derechos" violó el artículo 22, porque no era necesaria para la consecución de ningún fin que pudiera considerarse legítimo a tenor del artículo 22, párrafo 2, del Pacto. Al mismo tiempo, el autor pide al Comité que considere la posibilidad de no limitar su jurisprudencia sobre los regímenes de inscripción de ONG abusivos a esas dos decisiones. En particular, dado que el uso indebido del sistema de inscripción de Uzbekistán por los funcionarios uzbekos es grave y sistemático, el Comité debería decidir, sobre la base de los argumentos planteados en la presente comunicación, que: 1) el funcionamiento actual del sistema de inscripción uzbeko, tal como se aplica a las ONG de derechos humanos, *no está previsto por la ley*, y 2) el sistema *no persigue ningún fin que pueda considerarse legítimo* con arreglo al artículo 22, párrafo 2.

Deliberaciones del Comité

Examen de la admisibilidad

7.1 Antes de examinar toda reclamación formulada en una comunicación, el Comité de Derechos Humanos debe decidir, de conformidad con el artículo 93 de su Reglamento, si es o no admisible en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto.

7.2 En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 2 a), del Protocolo Facultativo, el Comité se ha cerciorado de que el mismo asunto no está siendo examinado en el marco de otro procedimiento de examen o arreglo internacional.

³⁰ Comunicación N° 1039/2001, *Zvozkov y otros c. Belarús*, dictamen aprobado el 17 de octubre de 2006.

³¹ Comunicación N° 1274/2004, *Korneenko y otros c. Belarús*, dictamen aprobado el 31 de octubre de 2006.

7.3 El Comité observa que el Estado parte ha impugnado la admisibilidad de la comunicación sin aducir ningún motivo específico en relación con los artículos 1 a 5, párrafo 2, del Protocolo Facultativo. También toma nota de la afirmación del autor de que la presente comunicación solo impugna la devolución "sin examen" de la primera solicitud. Puesto que el Estado parte no ha formulado objeción alguna en relación con el agotamiento de los recursos internos por el autor respecto de su primera solicitud de inscripción de "Democracia y Derechos", el Comité considera que, en lo que concierne a esta parte de la comunicación, se han cumplido los requisitos del artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo.

7.4 Por lo tanto, el Comité considera que el autor ha fundamentado suficientemente, a efectos de la admisibilidad, sus alegaciones en relación con el artículo 19 y el artículo 22 del Pacto, y procede a examinarlas en cuanto al fondo.

Examen de la cuestión en cuanto al fondo

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

8.2 La cuestión principal que el Comité tiene que dirimir es si la negativa de las autoridades del Estado parte a inscribir "Democracia y Derechos" representó una restricción del derecho a la libertad de asociación del autor, y si esa restricción estuvo justificada. El Comité observa que el derecho interno proscribía el funcionamiento de asociaciones públicas no inscritas en el territorio de Uzbekistán y establece que los miembros de esas asociaciones no inscritas que lleven a cabo las actividades previstas en los estatutos respectivos incurrirán en responsabilidad penal y administrativa. A este respecto, el Comité observa que el derecho a la libertad de asociación no solo se relaciona con el derecho a formar una asociación, sino que garantiza el derecho de esa asociación a realizar libremente las actividades previstas en su estatuto. La protección que ofrece el artículo 22 se extiende a todas las actividades de una asociación, y la denegación de la inscripción oficial de una asociación debe satisfacer los requisitos del párrafo 2 de esa disposición.

8.3 En el presente caso, la decisión del Ministerio de Justicia de devolver la primera solicitud de inscripción del autor sin haberla examinado, decisión que fue reafirmada por el Tribunal Interdistrital y por el Tribunal Municipal de Tashkent, se basó en el presunto incumplimiento de dos requisitos sustantivos del derecho interno del Estado parte en la solicitud de "Democracia y Derechos", a saber: 1) que "Democracia y Derechos" no podía realizar ninguna actividad relacionada con los derechos humanos que ya estuviera realizando algún órgano oficial, y 2) que la organización debía estar físicamente presente en todas las regiones de Uzbekistán; también se tuvieron en cuenta los "defectos" técnicos detectados en la documentación de la solicitud. Dado que incluso una sola "deficiencia" habría sido suficiente, según las autoridades del Estado parte, para justificar la devolución de la solicitud de inscripción "sin examen", estos requisitos sustantivos y técnicos constituyen restricciones *de facto* y deben evaluarse a la luz de las consecuencias que tienen para el autor y para "Democracia y Derechos".

8.4 El Comité observa que, de conformidad con el artículo 22, párrafo 2, toda restricción del derecho a la libertad de asociación debe cumplir todas y cada una de las siguientes condiciones: a) debe estar prevista por la ley; b) no puede imponerse más que con uno de los fines enunciados en el párrafo 2, y c) debe ser "necesaria en una sociedad democrática" para alcanzar uno de esos fines. La referencia a la "sociedad democrática" en el contexto del artículo 22 indica, en opinión del Comité, que la existencia y el funcionamiento de asociaciones, incluidas aquellas que en forma pacífica promueven ideas que no

necesariamente son vistas favorablemente por el gobierno o por la mayoría de la población, son una piedra angular de toda sociedad democrática³².

8.5 En cuanto a los requisitos sustantivos, el Comité observa, en primer lugar, que las autoridades del Estado parte no especificaron cuáles son las actividades de los órganos estatales que podrían estar en conflicto con las actividades estipuladas en el estatuto de "Democracia y Derechos" en la esfera de los derechos humanos. En segundo lugar, observa que el autor y el Estado parte discrepan en cuanto a si el derecho interno efectivamente exige que una asociación esté presente físicamente en todas las regiones de Uzbekistán para que pueda ser inscrita como asociación nacional y se la autorice a difundir información en todo el país. El Comité considera que, aunque esas y otras restricciones fueran precisas y previsibles, y estuvieran efectivamente previstas por la ley, el Estado parte no ha explicado en modo alguno por qué serían necesarias, a los efectos del artículo 22, párrafo 2, para condicionar la inscripción de una asociación a que sus actividades de derechos humanos se limiten a las cuestiones, no definidas, que no estén cubiertas por los órganos estatales, o a la existencia de filiales regionales de "Democracia y Derechos".

8.6 En cuanto a los requisitos técnicos, el Comité observa que las partes discrepan en su interpretación del derecho interno y que el Estado parte no ha explicado cuáles de los numerosos "defectos" encontrados en la documentación de la solicitud de la asociación darían lugar a la aplicación de las restricciones indicadas en el artículo 22, párrafo 2, del Pacto. Aunque la documentación de la solicitud de "Democracia y Derechos" no cumpliera plenamente los requisitos del derecho interno, la reacción de las autoridades del Estado parte de denegar la inscripción de la asociación fue desproporcionada.

8.7 Teniendo en cuenta las graves consecuencias de la denegación de la inscripción oficial de "Democracia y Derechos" para el ejercicio del derecho del autor a la libertad de asociación, así como la ilegalidad del funcionamiento de asociaciones no inscritas en Uzbekistán, el Comité concluye que esa denegación no cumple los requisitos del artículo 22, párrafo 2, del Pacto y que, en consecuencia, se violaron los derechos que asisten al autor en virtud del artículo 22, párrafo 1.

8.8 Con respecto al artículo 19 del Pacto, el autor explica detalladamente que la devolución de la solicitud de inscripción "sin examen" prohibió de hecho al autor y a los demás miembros de "Democracia y Derechos" emprender actividades que son una manifestación fundamental de la libertad de expresión, como el acopio de información sobre la situación de los derechos humanos en Uzbekistán y la difusión de esa información a los ciudadanos. El autor sostiene que la denegación de la inscripción constituyó una violación de sus derechos amparados por el artículo 19, al no estar "fijada por la ley" ni perseguir un fin legítimo, en el sentido del artículo 19, párrafo 3. A este respecto, el Comité recuerda su jurisprudencia³³, según la cual el derecho a la libertad de expresión de las personas se ejerce también cuando estas intentan comunicar a través de asociaciones, y por lo tanto está protegido por el artículo 19. El Comité observa que el artículo 19 solo permite las restricciones que estén fijadas por la ley y que sean necesarias para: a) asegurar el respeto de los derechos o la reputación de los demás, y b) proteger la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. El Comité recuerda que el derecho a la libertad

³² Véase la nota 31, *Korneenko y otros c. Belarús*, párr. 7.3. Véase también la nota 30, *Zvozkov y otros c. Belarús*, párr. 7.2.

³³ Véase *Hermana Immaculate Joseph y 80 hermanas docentes de la Santa Cruz de Menzingen pertenecientes a la Tercera Orden de San Francisco de Sri Lanka c. Sri Lanka*, nota 27, párr. 7.2.

de expresión reviste la máxima importancia para cualquier sociedad, y que toda restricción del ejercicio de ese derecho debe estar plenamente justificada³⁴.

8.9 En el presente caso, el Comité opina que la aplicación del régimen de inscripción a "Democracia y Derechos" privó al autor de la posibilidad de ejercer su derecho a la libertad de expresión y, en particular, de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, como se establece en el artículo 19, párrafo 2. El Comité observa que el Estado parte no ha hecho ningún esfuerzo por responder a las alegaciones concretas del autor, ni ha presentado ningún argumento que demuestre que los requisitos aplicables al caso del autor, que son restricciones *de facto* del derecho a la libertad de expresión, son compatibles con alguno de los criterios enumerados en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto³⁵. Por consiguiente, el Comité considera que la devolución "sin examen" de la solicitud de inscripción de "Democracia y Derechos" constituyó también una violación del derecho del autor amparado por el artículo 22, párrafo 1, leído conjuntamente con el artículo 19, párrafo 2, del Pacto.

9. El Comité de Derechos Humanos, actuando en virtud del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dictamina que la información que tiene ante sí pone de manifiesto una violación de los derechos que asisten al autor con arreglo al artículo 22, párrafo 1, leído solo y conjuntamente con el artículo 19, párrafo 2, del Pacto.

10. De conformidad con el artículo 2, párrafo 3 a), del Pacto, el Estado parte tiene la obligación de proporcionar al autor una reparación efectiva, incluida una indemnización por un importe no inferior al valor actual de los gastos en que incurrió en relación con la solicitud de inscripción de "Democracia y Derechos" como ONG nacional, más las costas procesales que tuvo que pagar. El Estado parte debería examinar nuevamente la solicitud de inscripción del autor teniendo cuenta el artículo 19 y el artículo 22, y velar por que la aplicación de las leyes y prácticas que rigen la inscripción de las ONG y las restricciones impuestas sean compatibles con el Pacto. El Estado parte tiene también la obligación de evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro.

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 garantizar una reparación efectiva y jurídicamente exigible cuando se compruebe una violación, el Comité desea recibir del Estado parte, en un plazo de 180 días, información sobre las medidas que haya adoptado para aplicar el presente dictamen. Se pide asimismo 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.]

³⁴ Véanse, entre otras, la comunicación N° 574/1994, *Kim c. la República de Corea*, dictamen aprobado el 3 de noviembre de 1998, y la comunicación N° 628/1995, *Park c. la República de Corea*, dictamen aprobado el 20 de octubre de 1998.

³⁵ Véase la comunicación N° 1334/2004, *Mavlonov y Sa'di c. Uzbekistán*, dictamen aprobado el 19 de marzo de 2009, párr. 8.4.

Apéndice

Voto particular del Sr. Fabián Salvioli, miembro del Comité

1. Conuerdo con la decisión del Comité de Derechos Humanos respecto a la violación del artículo 22, párrafo 1, leído solo y conjuntamente con el artículo 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el caso *Nikolai Kungurov c. Uzbekistán*, comunicación N° 1478/2006.

2. No obstante, por los motivos que expongo a continuación, considero que el Comité debió haber concluido que en el caso de referencia, asimismo el Estado resulta responsable de la violación del artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y que, en lo relativo a las reparaciones, el Estado debe modificar su legislación para ponerla en consonancia con el Pacto.

3. Desde mi incorporación al seno del Comité he sostenido que en una comunicación individual es factible identificar la posible violación al artículo 2.2 del Pacto, conforme a los estándares actuales de la responsabilidad internacional del Estado en materia de derechos humanos; no tengo motivos para apartarme de las consideraciones señaladas en los párrafos 6 a 11 del voto particular que emití en la comunicación N° 1406/2005, en torno al surgimiento de la responsabilidad internacional por actos normativos, la capacidad del Comité para aplicar el artículo 2.2 en comunicaciones individuales, los criterios interpretativos que deben guiar la actuación del Comité en la valoración de las posibles violaciones y la identificación de las mismas, y finalmente las consecuencias en materia de reparaciones: a esos fundamentos me remito¹.

4. En el presente caso, nos encontramos con la aplicación concreta en perjuicio del Sr. Nikolai Kungurov de una legislación claramente incompatible con el Pacto. Como señala el párrafo 3.5 del dictamen del Comité en la presente comunicación, "*...El autor sostiene que el régimen de inscripción de las ONG en el Estado parte infringe el artículo 22 del Pacto, tanto en general como en la forma específica en que se aplicó...*"; por ello en el párrafo 1.1 asimismo se destaca que el autor "*...Afirma ser víctima de violaciones por Uzbekistán de los derechos amparados por el artículo 19 y el artículo 22, leído conjuntamente con el artículo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos...*" (énfasis añadido).

5. La identificación de una violación del artículo 2.2 en un caso concreto tiene consecuencias prácticas en el plano de la reparación, especialmente en lo atinente a la no repetición de los hechos; en este caso, precisamente, la existencia de una víctima de la aplicación de una norma legal incompatible con las disposiciones del Pacto, descarta toda interpretación respecto a un posible pronunciamiento *in abstracto* por parte del Comité de Derechos Humanos.

6. El Comité no es una jurisdicción constitucional, pero sí es una jurisdicción convencional; como derivación de la ratificación del Pacto todos los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) deben realizar "exámenes de convencionalidad" a efectos de evitar que el Estado incurra en responsabilidad internacional violando los derechos de las personas sometidas a su jurisdicción, por aplicación de disposiciones normativas internas claramente incompatibles con el Pacto.

¹ Ver voto parcialmente disidente del Sr. Fabián Salvioli emitido en el caso *Anura Weerawansa c. Sri Lanka*, comunicación N° 1406/2005.

7 El Comité tiene la función de aplicar el derecho sin estar necesariamente sujeto a las consideraciones jurídicas que realizan las partes; independientemente de ello, en el presente caso el autor invocó la posible violación del artículo 2 del Pacto leído conjuntamente con el artículo 22, se cuestionó el régimen jurídico aplicado *en sí mismo*, y a pesar de que en el expediente son muy claras las alegaciones formuladas por la víctima sobre el punto, el Comité guarda un incomprensible silencio al respecto. Las disposiciones legales contenidas tanto en el "Reglamento para la inscripción de las asociaciones públicas", como en la "Ley de las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro" están en flagrante contradicción con el Pacto, en tanto otorgan un poder de decisión absolutamente arbitrario para las autoridades del Estado, lo cual se comprobó en el caso bajo análisis.

8. Como derivación de la omisión del Comité respecto de pronunciarse sobre la posible violación del artículo 2 del Pacto, la reparación indicada en la decisión es insuficiente: *"...velar por que la aplicación de las leyes y prácticas que rigen la inscripción de las ONG y las restricciones impuestas sean compatibles con el Pacto..."* es importante, pero no resuelve el problema que se ha planteado en el caso; si cómo afirmó el Comité *"...El Estado parte tiene también la obligación de evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro..."*, debió indicarse asimismo el deber de modificar su legislación en materia de inscripción y registro de ONG para ponerla de acuerdo con las disposiciones del Pacto, y en el fondo del asunto debió resolverse la violación del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

(Firmado) Sr. Fabián Salvioli

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