Naciones Unidas CCPR/C/111/D/1990/2010

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general
28 de agosto de 2014
Español
Original: inglés

Comité de Derechos Humanos

Comunicación Nº 1990/2010

Decisión adoptada por el Comité en su 111º período de sesiones (7 a 25 de julio de 2014)

Presentada por:	Tatyana Yachnik (no representada por un abogado)
Presunta víctima:	La autora
Estado parte:	Belarús
Fecha de la comunicación:	10 de junio de 2009 (presentación inicial)
Referencias:	Decisión del Relator Especial con arreglo al artículo 97 del reglamento, transmitida al Estado parte el 28 de septiembre de 2010 (no se publicó como documento)
Fecha de adopción de la decisión:	21 de julio de 2014
Asunto:	Derecho a la libertad de religión
Cuestiones de fondo:	Derecho a la libertad de religión y a la no discriminación
Cuestiones de procedimiento:	Agotamiento de los recursos internos
Artículos del Pacto:	2; 18, párrs. 1 y 2; y 26
Artículos del Protocolo Facultativo:	2; y 5, párr. 2 b)

GE.14-14939 (S) 180914 260914
1414939

Se ruega reciclar

Anexo

Decisión del Comité de Derechos Humanos en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (111º período de sesiones)

respecto de la

Comunicación Nº 1990/2010*

Presentada por:	Tatyana Yachnik (no representada por un abogado)
Presunta víctima:	La autora
Estado parte:	Belarús
Fecha de la comunicación:	10 de junio de 2009 (presentación inicial)

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

Reunido el 21 de julio de 2014,

Habiendo concluido el examen de la comunicación Nº 1990/2010, presentada al Comité de Derechos Humanos por Tatyana Yachnik 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 la autora de la comunicación y el Estado parte,

Adopta la siguiente:

Decisión sobre la admisibilidad

1. La autora de la comunicación es Tatyana Yachnik, nacional belarusa nacida en 1952. Afirma ser víctima de vulneraciones, por parte de Belarús, de los derechos que le asisten en virtud del artículo 2; el artículo 18, párrafos 1 y 2; y el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[1]. La autora no está representada por un abogado.

Antecedentes de hecho

2.1 La autora sostiene que, en 1996, Belarús introdujo un nuevo tipo de pasaporte, que es el documento nacional de identidad en el que se asignaba un número de identidad personal a cada ciudadano. La autora se negó a solicitar ese nuevo documento por considerar que adjudicarle un número personal iba en contra de sus creencias religiosas.

* Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Yadh Ben Achour, Lazhari Bouzid, Christine Chanet, Ahmed Amin Fathalla, Cornelis Flinterman, Yuji Iwasawa, Walter Kälin, Zonke Zanele Majodina, Gerald L. Neuman, Sir Nigel Rodley, Víctor Manuel Rodríguez-Rescia, Fabián Omar Salvioli, Dheerujlall B. Seetulsingh, Anja Seibert-Fohr, Yuval Shany, Konstantine Vardzelashvili, Margo Waterval y Andrei Paul Zlătescu.

[1] El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 30 de diciembre de 1992.

Para fundamentar su razonamiento explica que es cristiana ortodoxa devota y que considera que sustituir su nombre por un número en sus relaciones con las autoridades estatales y el resto de la sociedad es denigrante, puesto que supone equiparar a un ser humano, creado a imagen de Dios, con un objeto inanimado. Por lo tanto, a su juicio, sustituir su nombre por un número lleva implícito un simbolismo anticristiano. Sostiene además que su negativa a aceptar el nuevo tipo de pasaporte no está dirigida contra el orden establecido, y que tampoco está tratando con ello de eludir sus obligaciones legales o morales respecto del Estado ni vulnerar los derechos de otras personas.

2.2 La autora sostiene que comunicó su opinión a las instituciones estatales y que pidió que se le expidiera un pasaporte sin número de identidad personal, pero que sus peticiones fueron rechazadas. Conservó su pasaporte[2], expedido con arreglo a la Ley de 1974, que no tenía número de identidad personal. El 29 de octubre de 2002, un decreto del Consejo de Ministros invalidó los pasaportes expedidos en virtud de dicha Ley, como consecuencia de lo cual la autora se quedó sin documento de identidad válido.

2.3 La autora señala que, en octubre de 2007, a la edad de 55 años, pasó a tener derecho a jubilarse. Solicitó la jubilación con arreglo a la legislación nacional. Su empleador presentó los documentos necesarios para que se le concediera una pensión a la autora al Departamento de Trabajo y Protección Social de la ciudad de Brest, como exigía el Reglamento Nº 44[3] del Ministerio de Trabajo y Protección Social de Belarús, de 23 de mayo de 1997.

2.4 El 6 de diciembre de 2007, la Comisión de Pensiones del Distrito de Leninsky de Brest emitió el Protocolo Nº 224, en virtud del cual se denegaba a la autora una pensión. La Comisión fundamentó su decisión en que el Reglamento Nº 44 exigía que quienes solicitaran una pensión presentaran un pasaporte u otro documento que diera fe de su identidad y lugar de residencia. La Comisión declaró que, puesto que el antiguo pasaporte de la autora ya no era válido y esta no había solicitado uno nuevo, no disponía de los documentos necesarios para percibir su pensión.

2.5 En fecha no especificada, la autora recurrió la decisión de la Comisión de Pensiones ante el Comité de Trabajo, Empleo y Protección Social del Comité Ejecutivo de Brest. En su decisión de 16 de enero de 2008, el Comité de Trabajo, Empleo y Protección Social desestimó el recurso de la autora. Declaró que "el derecho a percibir una pensión está estrechamente relacionado con la identidad de la persona", y que el Santo Sínodo de la Iglesia Ortodoxa Rusa, en su comunicado de 22 de febrero de 2001, había explicado que "los documentos de identidad personal no tienen ningún significado religioso" y no podían considerarse pecaminosos.

2.6 El recurso presentado posteriormente por la autora ante el Ministerio de Trabajo y Protección Social fue desestimado el 22 de julio de 2008. El Ministerio ratificó el planteamiento del Comité de Trabajo, Empleo y Protección Social a ese respecto. Recordó también a la autora que su pensión únicamente empezaría a acumularse cuando presentara todos los documentos y no al alcanzar una edad determinada.

2.7 La autora recurrió la decisión de la Comisión de Pensiones ante el Tribunal de Distrito de Leninsky. El 25 de agosto de 2008, el tribunal desestimó su recurso. El posterior recurso de la autora ante el Tribunal Regional de Brest también fue desestimado, el 13 de octubre de 2008. Tanto el Tribunal de Distrito como el Tribunal Regional afirmaron que la autora necesitaba un pasaporte válido para poder solicitar una pensión.

[2] El pasaporte antiguo de la Sra. Yachnik fue expedido el 27 de marzo de 1977.

[3] Reglamento Nº 44, "Orden de presentación y registro de los documentos necesarios para la concesión de las pensiones", aprobado de conformidad con la Ley de Pensiones.

2.8 La autora afirma que siguió recurriendo, en el marco del procedimiento de revisión (control de las garantías procesales), ante el Presidente del Tribunal Regional de Brest y el Presidente del Tribunal Supremo de Belarús. Ambos desestimaron los recursos, el 10 de diciembre de 2008 y el 11 de febrero de 2009, respectivamente, y confirmaron que la decisión del tribunal de primera instancia se ajustaba a derecho. La autora sostiene que los tribunales se negaron a aplicar las disposiciones del Pacto, en contravención del artículo 15 de la Ley sobre Tratados Internacionales de la República de Belarús, que establece que las disposiciones de los tratados internacionales vigentes en Belarús forman parte de la legislación nacional.

2.9 La autora sostiene que muchos ciudadanos belarusos se han negado a solicitar un pasaporte con un número de identidad y que el Tribunal Constitucional de Belarús emitió un dictamen, de fecha 15 de abril de 2004, en el que señalaba que, para no entrar en conflicto con las creencias religiosas de algunos ciudadanos, podía considerarse la posibilidad de expedir a esos ciudadanos pasaportes sin número de identidad. En una carta dirigida al Ministerio de Trabajo y Protección Social, de 15 de enero de 2007, el Tribunal Constitucional afirmaba que podían tenerse en cuenta las creencias religiosas de los ciudadanos cuyos empleadores presentaran solicitudes de pensiones[4]. Por ello, la autora sostiene que ha agotado todos los recursos internos disponibles y efectivos.

La denuncia

3.1 La autora señala que la negativa de las autoridades a expedirle un pasaporte sin número de identidad personal atenta contra sus creencias religiosas y que la posterior negativa a concederle una pensión por el solo hecho de no poder presentar un pasaporte con el formato vigente desde 1996 constituye una medida de coacción que vulnera los derechos que la asisten en virtud del artículo 18, párrafos 1 y 2, del Pacto.

3.2 Sostiene también que las autoridades están obligadas a tener en cuenta los intereses de las personas y a adoptar medidas para proporcionar un documento de identidad a los ciudadanos que se nieguen a aceptar los pasaportes con el formato introducido en 1996 en razón de sus creencias religiosas. Afirma que el Estado parte no ha creado las condiciones necesarias para proteger de manera efectiva a los creyentes contra la coacción y que, por ello, ha contravenido el artículo 2, junto con el artículo 18, párrafos 1 y 2, del Pacto.

3.3 La autora sostiene que se le negó efectivamente una pensión en razón de sus creencias religiosas, lo cual constituye una discriminación y vulnera el artículo 26 del Pacto.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad

4.1 El 6 de enero de 2011, el Estado parte declaró, en relación con la presente comunicación y con otras comunicaciones presentadas al Comité, que la autora no había agotado todos los recursos internos disponibles en Belarús, incluida la posibilidad de "recurrir ante la fiscalía una sentencia que tenga fuerza de cosa juzgada como medida de control de las garantías procesales". Declaró además que, si bien era parte en el Protocolo

[4] En la carta, el Tribunal Constitucional de Belarús también informaba al Ministerio de Trabajo y Protección Social de que el Reglamento Nº 44, aprobado por el propio Ministerio, permitía a los solicitantes de pensiones reemplazar los pasaportes perdidos por una carta del Ministerio del Interior en que se confirmara su identidad. El Tribunal Constitucional citaba, además, la decisión de la Comisión Electoral Central de Belarús que permitía aceptar "pasaportes con el formato antiguo" como documentos de identidad durante el proceso de votación. En su carta, el Tribunal Constitucional afirmaba también que el Ministerio de Transporte de la República de Belarús permitía viajar en la red de transporte ferroviario con documentos distintos al pasaporte, como "identificaciones de servicio oficial, con sello y foto, e identificaciones militares". Declaraba asimismo que la ausencia de un pasaporte válido no impedía a los empleadores hacer retenciones del impuesto sobre la renta de los salarios que pagaban a sus empleados.

Facultativo, no había dado su consentimiento para que se extendiera el mandato del Comité; que consideraba que las comunicaciones mencionadas se habían registrado en contravención de las disposiciones del Protocolo Facultativo; que no existían fundamentos jurídicos para su examen por el Estado parte y que era contraria a derecho toda referencia que se hiciera en ese sentido a la práctica establecida del Comité.

4.2 El 5 de octubre de 2011, el Estado parte se opuso a la admisibilidad de la comunicación aduciendo que la autora no había agotado todos los recursos internos disponibles, puesto que no había pedido a un fiscal que iniciara un procedimiento de revisión de decisiones que habían adquirido fuerza de cosa juzgada.

Comentarios de la autora sobre las observaciones del Estado parte

5. En sus comentarios de 25 de noviembre de 2011 sobre las observaciones del Estado parte, la autora reiteró su planteamiento de que había agotado todos los recursos internos disponibles y efectivos. A su juicio, un procedimiento de revisión iniciado por la Fiscalía es ineficaz, según la jurisprudencia establecida por el Comité. Afirmaba también que la legislación del Estado parte no reconocía el derecho a presentar peticiones individuales al Tribunal Constitucional.

Observaciones adicionales del Estado parte

6. En una nota verbal de 25 de enero de 2012, el Estado parte señaló que, al adherirse al Protocolo Facultativo, había reconocido la competencia del Comité, en virtud de su artículo 1, para recibir y considerar comunicaciones de individuos que se hallaran bajo su jurisdicción y alegaran ser víctimas de una violación, por ese Estado parte, de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto. Ese reconocimiento de competencia se hacía conjuntamente con otras disposiciones del Protocolo Facultativo, incluidas aquellas en que se establecían los criterios relativos a los autores de las comunicaciones y la admisibilidad de estas, en particular los artículos 2 y 5. El Estado parte sostiene que el Protocolo Facultativo no obliga a los Estados partes a reconocer el reglamento del Comité ni su interpretación de las disposiciones del Protocolo Facultativo. Según el Estado parte, esto quiere decir que, en lo tocante al procedimiento de comunicaciones, los Estados partes deben guiarse ante todo por las disposiciones del Protocolo Facultativo y que las referencias a la práctica establecida, los métodos de trabajo y la jurisprudencia del Comité "no son objeto del Protocolo Facultativo". El Estado parte afirma además que considerará incompatible con el Protocolo toda comunicación registrada en contravención de las disposiciones de este, y que la rechazará sin formular observaciones ni sobre la admisibilidad ni sobre el fondo. El Estado parte señala, asimismo, que sus autoridades considerarán "carentes de validez" las decisiones que adopte el Comité sobre esas "comunicaciones desestimadas".

Deliberaciones del Comité

Falta de cooperación del Estado parte

7.1 El Comité toma nota de la afirmación del Estado parte de que no hay fundamento jurídico para examinar la comunicación de la autora, en la medida en que se registró en contravención de las disposiciones del Protocolo Facultativo; que no está obligado a reconocer el reglamento del Comité ni su interpretación de las disposiciones del Protocolo; y que sus autoridades considerarán "carente de validez" cualquier decisión que adopte el Comité en relación con la presente comunicación.

7.2 El Comité recuerda que, de conformidad con el artículo 39, párrafo 2, del Pacto, está facultado para establecer su propio reglamento, que los Estados partes han convenido en reconocer. Observa además que, al adherirse al Protocolo Facultativo, todo Estado parte en

el Pacto reconoce la competencia del Comité de Derechos Humanos para recibir y considerar comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas de violaciones de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto (preámbulo y art. 1). Al adherirse al Protocolo Facultativo, el Estado se compromete implícitamente a cooperar de buena fe con el Comité para permitirle considerar tales comunicaciones y después del examen transmitir sus observaciones al Estado parte y al individuo (art. 5, párrs. 1 y 4). Es incompatible con esas obligaciones que un Estado parte adopte medidas que impidan o frustren la labor del Comité de considerar y examinar la comunicación y emitir un dictamen[5]. Corresponde al Comité determinar si una comunicación debe registrarse. El Comité señala que, al no aceptar la competencia del Comité para determinar si una comunicación debe registrarse, y al declarar de antemano que no aceptará la determinación del Comité sobre la admisibilidad o el fondo de esa comunicación, el Estado parte incumple las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 1 del Protocolo Facultativo del Pacto[6].

Examen de la admisibilidad

8.1 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 dicha comunicación es o no admisible en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto.

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

8.3 El Comité observa que el Estado parte ha impugnado la admisibilidad de la comunicación por no haberse agotado los recursos internos con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo, puesto que la autora no ha pedido a la Fiscalía que se examine su caso en el marco de un procedimiento de revisión. El Comité recuerda su jurisprudencia, según la cual la solicitud de un procedimiento de revisión presentada ante la Fiscalía, que permite revisar las sentencias judiciales firmes, no constituye un recurso que se deba agotar a los efectos del artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo[7]. En consecuencia, el Comité considera que los requisitos del artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo no le impiden examinar la presente comunicación.

8.4 El Comité toma nota de la alegación de la autora de que, al denegársele una pensión en razón de su negativa, por motivos religiosos, a obtener un nuevo tipo de pasaporte, se vulneraron los derechos que le asisten con arreglo a los artículos 18, párrafos 1 y 2, y 26 del Pacto. El Comité considera, sin embargo, que la autora no ha demostrado que no pueda acreditar que cumple los requisitos para percibir una pensión mediante la presentación de otra prueba documental de identidad, sin tener que obtener un nuevo tipo de pasaporte (véase el párrafo 2.4). Por lo tanto, el Comité considera que la autora no ha fundamentado suficientemente sus pretensiones a los efectos de la admisibilidad y concluye que son inadmisibles en virtud del artículo 2 del Protocolo Facultativo.

[5] Véase, por ejemplo, la comunicación Nº 869/1999, *Piandiong y otros c. Filipinas*, dictamen aprobado el 19 de octubre de 2000, párr. 5.1.

[6] Véanse, por ejemplo, las comunicaciones Nº 1226/2003, *Korneenko c. Belarús*, dictamen aprobado el 20 de julio de 2012, párr. 8.2; y Nº 1948/2010, *Turchenyak y otros c. Belarús*, dictamen aprobado el 24 de julio de 2013, párr. 5.2.

[7] Véase la comunicación Nº 1873/2009, *Alekseev c. la Federación de Rusia*, dictamen aprobado el 25 de octubre de 2013, párr. 8.4.

9. Por lo tanto, el Comité de Derechos Humanos decide:

a) Que la comunicación es inadmisible en virtud del artículo 2 del Protocolo Facultativo; y

b) Que la presente decisión se ponga en conocimiento del Estado parte y de la autora.

Apéndice

Voto conjunto disidente de Gerald L. Neuman y Yuval Shany, miembros del Comité

1. Lamentablemente no concordamos con la decisión del Comité. A nuestro entender, habida cuenta de los hechos expuestos y a falta de observaciones del Estado parte, deberíamos aceptar la alegación de la autora según la cual se le deniega la pensión por no haber presentado el nuevo tipo de pasaporte que sus creencias religiosas le prohíben utilizar.

2. Entre los derechos protegidos por el artículo 18 del Pacto figura el derecho a manifestar la propia religión o las propias creencias en la práctica. A diferencia del derecho a tener una creencia, el derecho a manifestarla en la práctica no es absoluto. Las limitaciones del derecho a manifestar una creencia en la práctica deberán ser las necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás y guardar la debida proporción con la necesidad específica de la que dependen.

3. La negativa, basada en motivos religiosos, a llevar consigo o presentar un pasaporte que incluya un número de identidad personal es no solo una manifestación de una creencia religiosa en la práctica, sino que también obedece al cumplimiento de prohibiciones religiosas más ampliamente observadas.

4. No concluiremos que el artículo 18 exige al Estado parte expedir a la autora un pasaporte sin número de identidad personal. Los documentos como los pasaportes están concebidos para facilitar la identificación de sus titulares en diversos contextos. La experiencia internacional confirma que la inclusión de números de identidad en los pasaportes mejora su fiabilidad y eficacia, y la necesidad de este tipo de números en los documentos que puedan utilizarse para viajes internacionales es aún mayor que en el ámbito nacional, en que los gobiernos disponen de otras vías para obtener información sobre sus propios ciudadanos. Dadas las circunstancias, aun a falta de respuesta del Estado parte, no consideramos la negativa a expedir a la autora un pasaporte sin número de identidad personal como una limitación desproporcionada de su libertad de manifestar su religión o sus creencias, sino más bien como una medida necesaria para proteger la seguridad y el orden públicos, en el sentido del artículo 18, párrafo 3.

5. No obstante, la negativa a pagar a la autora la pensión a la que tiene derecho parece ser una injerencia desproporcionada en su libertad de manifestar su religión en la práctica. Si bien la presentación de documentos de identidad válidos que incluyan un número de identidad personal puede resultar necesaria para ciertos fines, en el presente caso, el Estado parte ha impuesto el requisito de presentar el nuevo tipo de pasaporte a una de sus ciudadanas como condición para percibir una jubilación a partir de los 55 años de edad cuando estaba empleada en su territorio. Durante casi toda su vida laboral, este requisito no era aplicable. Ni los tribunales nacionales ni el Estado parte en su respuesta han explicado basándose en hechos la razón por la cual otros medios de demostrar la identidad de la autora serían insuficientes. Además, el Ministerio de Trabajo y Protección Social también manifestó indiferencia por las convicciones religiosas de la autora al advertirla de que si presentaba posteriormente los documentos exigidos, solo se le pagaría la pensión con carácter prospectivo. Dadas las circunstancias, consideramos que denegar a la autora la pensión por no tener un nuevo tipo de pasaporte contraviene el artículo 18 del Pacto.