

*Aspectos procesales en las quejas individuales ante los  
órganos cuasi-judiciales de las Naciones Unidas\**

*Procedural issues in the individual complaints before  
the United Nations quasi-judicial bodies*

“En Memoria de Pedro Nikken”

Carlos Villán Durán

*Codirector del Máster Universitario en Protección Internacional  
de los Derechos Humanos de la  
Universidad de Alcalá presidente de la Asociación Española  
para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos  
(AEDIDH)*

**Resumen:** *Ocho comités de las Naciones Unidas que reciben quejas individuales, deciden sobre su propia competencia y sobre la admisibilidad de las quejas. Además, adoptan medidas provisionales y dictámenes en cuanto al fondo. El valor jurídico de las decisiones de los comités ha sido confirmado por su propia jurisprudencia y, en España, por la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de julio de 2018 en el caso Ángela González Carreño. Pero se necesita una ulterior reforma legislativa y políticas públicas efectivas para asegurar que España cumpla con sus obligaciones internacionales en el ámbito de los derechos humanos.*

**Palabras Clave:** *Competencia; admisibilidad; medidas provisionales; dictámenes; seguimiento; valor jurídico.*

**Abstract:** *Eight UN Committees may receive individual complaints, establish their own competence and decide on the admissibility of the complaints. In addition, they adopt interim measures and views on the merits. The legal value of the Committees' decisions was confirmed by their own case-law, followed in Spain by the Supreme Court's judgment of 17 July 2018 in the case of Ángela González Carreño. However, further legislative reform and effective policies are needed to ensure the Spanish compliance with its international obligations in the field of human rights.*

**Key words:** *Competence; admissibility; interim measures; views; follow-up; legal value.*

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO

---

\* Artículo publicado en F. PASCUAL VIVES y A. GONZÁLEZ SERRANO (dirs.), J. C. RODRÍGUEZ PATARROYO (coord.), *Litigación internacional y protección de los derechos humanos*, Madrid, La Ley, julio de 2022, 339 p., at 89-129. ISBN 978-84-19032-70-6.

## III. PROCEDIMIENTO APLICABLE A LAS QUEJAS INDIVIDUALES

1. *Competencia. A. Ratione temporis. B. Ratione personae. C. Ratione loci. D. Ratione aetariae.*
2. *Admisibilidad. 3. Medidas provisionales. 4. Tramitación interna de la queja. 5. Dictamen.*
6. *Publicación. 7. Seguimiento.*

## IV. CONSIDERACIONES FINALES

## I. INTRODUCCIÓN

Nueve de los principales tratados internacionales de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus protocolos o cláusulas facultativas<sup>1</sup>, establecen que sus respectivos comités (órganos compuestos de personas expertas e independientes) puedan recibir quejas individuales («comunicaciones») en el texto literal de los tratados) dirigidas contra un Estado parte por presunta violación de alguno de los derechos reconocidos en el tratado de cuya aplicación se ocupan. Son los siguientes:

**Tratados de las Naciones Unidas que establecen  
el procedimiento de quejas individuales**

Convención	Comité	Cláusula o Protocolo Facultativo	Estados partes que han suscrito la cláusula o el Protocolo Facultativo
CEDR	Comité EDR	Art. 14 CEDR	59
PIDCP y PF 2	Comité DH	PF 1 PIDCP	116
CCT	Comité CT	Art. 22 CCT	69
CEDM	Comité EDCM	Arts. 1-7 PF CEDM	114
CDPD	Comité DPD	Arts. 1-5 PF CDPD	100
CDF	Comité DF	Art. 31 CDF	24
PIDESC	Comité DESC	Arts. 1-9 PF PIDESC	26
CDN	Comité DN	Arts. 1-11 PF 3 CDN	48
CTMF	Comité TMF	Art. 77 CTMF	5

Fuente: elaboración propia (a 15 de diciembre de 2021)

La finalidad del procedimiento es obtener del comité correspondiente que se pronuncie sobre si ha habido o no violación del tratado en el caso concreto (dictamen) y se extraigan las consecuencias jurídicas, debiendo el comité determinar las medidas de reparación que el Estado deberá adoptar, que serán proporcionales a la gravedad de la violación cometida.

El procedimiento de quejas es, por lo tanto, contradictorio e implica que el Estado pueda ser sancionado. No obstante, los dictámenes de los comités sobre el fondo no son sentencias en sentido estricto, pues no son emitidos por tribunales internacionales. Pero sí son órganos de personas expertas revestidos por el tratado correspondiente de autoridad para pronunciarse sobre si ha habido violación o no de sus disposiciones, por lo que sus dictámenes, además de adoptar la forma de un fallo judicial, tienen un innegable valor jurídico. No obstante, al no tener los dictámenes la fuerza ejecutiva de una sentencia, calificamos el procedimiento de cuasi-judicial.

El procedimiento de quejas es subsidiario de los procedimientos judiciales nacionales de tutela de los derechos humanos que son los propios de un país democrático, regido por el

<sup>1</sup> *Los principales tratados internacionales de derechos humanos*, Publicaciones de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2014.

estado de derecho. Únicamente cuando se han agotado los recursos de la jurisdicción interna, salvo que se justifiquen los motivos por los que no se emplearon esos recursos, la víctima o su representante podrán acudir ante el comité competente para solicitar la protección de sus derechos supuestamente violados.

De los nueve tratados o protocolos que prevén las quejas individuales, los ocho primeros están en vigor y han sido aceptados por España. Este capítulo pretende hacer un análisis de las cuestiones de carácter procesal más relevantes que ha generado la práctica ante estos órganos cuasi-judiciales establecidos en el marco del sistema universal de protección de los derechos humanos.

## II. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO

Los tratados internacionales respectivos, así como los reglamentos internos de los diferentes comités<sup>2</sup>, establecen el régimen jurídico aplicable para la tramitación de las quejas individuales. El procedimiento, en gran parte coincidente en los ocho comités en vigor, posee ocho características comunes<sup>3</sup>.

En primer lugar, es facultativo puesto que es necesario que el Estado haya expresado su consentimiento en obligarse tanto por la convención (convirtiéndose así en Estado parte), como por el protocolo o cláusula convencional que confiere al comité correspondiente la competencia para recibir quejas individuales.

En segundo lugar, el procedimiento es reglado y obligatorio. Los comités tramitarán obligatoriamente todas y cada una de las quejas individuales que reciban y que vayan dirigidas contra un Estado parte. Reglado, porque se desarrolla en su integridad por escrito, según las reglas de procedimiento aplicables, en el que no existe una fase oral o de audiencia de las partes, salvo en el caso del Comité contra la Tortura, según el art. 117.4 de su reglamento. El procedimiento es además de obligatorio acatamiento por las partes en el mismo (Estados y víctimas o sus representantes).

En tercer lugar, todas las fases procesales se desarrollan en la más estricta confidencialidad. Ello no impide que la víctima o su representante estén al corriente de la tramitación de su queja, pues participan activamente en el procedimiento. En teoría, las decisiones sobre admisibilidad y los dictámenes u opiniones en cuanto al fondo de los comités son también confidenciales. Sin embargo, esta regla se ha flexibilizado en la práctica, pues los comités

---

<sup>2</sup> *Recopilación de los reglamentos de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*, doc. HRI/GEN/3/Rev.3, de 28 de mayo de 2008. Posteriormente se publicaron los siguientes: Reglamento revisado del Comité de los Derechos de Personas con Discapacidad, doc. CRPD/C/1/Rev.1, de 10 de octubre de 2016; Reglamento revisado del Comité de los Derechos del Niño, doc. CRC/C/4/Rev.2, de 9 de diciembre de 2010; Reglamento revisado del Comité de Derechos Humanos, doc. CCPR/C/3/Rev.11, de 11 de enero de 2019; Reglamento revisado del Comité contra la Tortura, doc. CAT/C/3/Rev.6, de 1 de septiembre de 2014; Reglamento provisional del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, doc. E/2013/22, E/C.12/2012/3, anexo VII; y Reglamento del Comité de los Derechos del Niño relativo al Protocolo Facultativo 3, doc. CRC/C/62/3, de 16 de abril de 2013.

<sup>3</sup> Villán Durán, Carlos, *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos*, Trotta, Madrid, 2002, p. 455-456; Möller, Jakob Th., «Eight UN Petitions Procedures: A Comparative Analysis», en Eide, Asbjørn, Möller, Jakob Th. y Ziemele, Ineta (eds.), *Making Peoples Heard. Essays on Human Rights in Honour of Gudmundur Alfredsson*, Nijhoff, Leiden/Boston, 2011, p. 135-157; y Villán Durán, Carlos y Faleh Pérez, Carmelo, *El sistema universal de protección de los derechos humanos*. Su aplicación en España, Tecnos, Madrid, 2017, p. 127-130.

han decidido siempre publicar sus decisiones y dictámenes de manera individualizada en el sitio del respectivo comité en la web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y a través de sus informes anuales a la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), una vez notificados a las partes en el procedimiento.

En cuarto lugar, el procedimiento es contradictorio y de apariencia contenciosa o judicial, pero sin gozar de esta naturaleza en sentido estricto. De ahí que lo calificamos de cuasi-judicial. El carácter contradictorio implica que las partes en el procedimiento se enfrentarán ante el comité competente defendiendo por escrito y sucesivamente sus posiciones, primero en cuanto a la admisibilidad de la queja y, una vez resuelta favorablemente esta primera fase procesal, en cuanto al fondo del asunto. Los comités analizarán los hechos considerados como probados a partir de las informaciones suministradas por las partes en el procedimiento, conforme al principio de igualdad de armas. A continuación, realizarán la calificación jurídica de los mismos.

En quinto lugar, la decisión de los comités sobre la admisibilidad de una queja es definitiva y obligatoria para las partes. Solamente podrá ser revisada por el propio comité si el Estado o la víctima le presentan nuevas informaciones de peso, siempre que la causa que justifique la decisión pueda ser enervada.

En sexto lugar, la opinión del comité sobre el fondo del asunto (dictamen<sup>4</sup>) se redacta en forma de sentencia, pues el comité resume los hechos declarados probados, los califica conforme a la convención correspondiente, y se pronuncia sobre si tales hechos constituyen o no violación de algún derecho reconocido. En caso positivo, el comité señalará las medidas de reparación e indemnización a la víctima que el Estado infractor deberá adoptar. Aunque no se trata de una sentencia judicial en sentido estricto que sea vinculante y oponible al Estado, los Estados se esfuerzan en acatar los dictámenes de los comités y cumplir las medidas de reparación prescritas. Declarada la violación y señaladas las medidas de reparación, los comités solicitan en los dictámenes al Estado que les haga llegar, en un plazo de 180 días, información sobre las medidas efectivas que haya adoptado para aplicar el dictamen. Por último, los comités piden a los Estados que den publicidad y amplia difusión a sus dictámenes.

En séptimo lugar, mediante sus decisiones y dictámenes los comités analizan e interpretan en profundidad el alcance de los artículos de los tratados en cuestión, a la vez que tutelan internacionalmente los derechos de la víctima. Se constituye así un acervo jurisprudencial que se suma a las observaciones finales de los comités al término del examen de los informes periódicos de cada Estado parte, así como a las observaciones o recomendaciones generales que los comités dirigen a todos los Estados partes, interpretando el contenido y alcance de un artículo concreto de la convención respectiva.

Por último, en octavo lugar, la finalidad del procedimiento es de protección estricta y de carácter *ex post facto*, es decir, que se puede recurrir a él una vez producida la violación de alguno de los derechos consagrados en uno de los ocho tratados indicados. Además, puede tener efectos preventivos cuando se solicitan medidas provisionales a los comités en el marco del procedimiento. Así, el art. 3 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CCT) de 1985<sup>5</sup> y el art. 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de 1966 prohíben la extradición o expulsión de una persona a

<sup>4</sup> A título de excepción, el art. 118.4 del Reglamento del Comité contra la Tortura indica que sus conclusiones sobre el fondo se denominarán «decisiones».

<sup>5</sup> United Nations Treaty Series, vol. 1465, p. 112.

un Estado en el que corra el riesgo de ser sometida a tortura. En todo caso, el objetivo esencial del procedimiento es constatar la violación de un derecho reconocido e indicar al Estado infractor las medidas de reparación, de cuya aplicación deberá informar al comité.

Algunos autores y muchas organizaciones de la sociedad civil han propuesto que se refundan las competencias de todos los comités que reciben quejas individuales y se entreguen a un nuevo Tribunal Universal de Derechos Humanos de carácter permanente y competente para recibir las demandas de las víctimas de violaciones de derechos humanos consagradas en los diferentes tratados, dirigidas contra el Estado bajo cuya jurisdicción se cometió la presunta violación. La ventaja es obvia: las decisiones de ese tribunal serían sentencias judiciales, de obligado cumplimiento por parte de los Estados. Es de esperar que tal procedimiento, de alcance universal, sea algún día realidad, a imagen de los tribunales regionales de derechos humanos ya existentes en África, América y Europa.

Otra opción, ciertamente más rápida y económica, sería enmendar el art. 34 y conexos del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), a fin de establecer en su seno una Sala de Derechos Humanos permanente, con una competencia similar. Obviamente, ello requeriría dotar a la CIJ de los recursos personales y materiales necesarios para atender debidamente las demandas individuales que le llegarían desde distintas partes del mundo, una vez agotados los recursos internos.

### III. PROCEDIMIENTO APLICABLE A LAS QUEJAS INDIVIDUALES

En términos generales, los ocho comités aplican un procedimiento estándar en la tramitación de las quejas individuales, aunque ha sido el Comité de Derechos Humanos (Comité DH) el que ha actuado como líder al haber desarrollado una amplia jurisprudencia que le ha permitido establecer normas de procedimiento muy precisas, así como pronunciarse sobre cuestiones de fondo que ayudan a interpretar el contenido y alcance de las disposiciones sustantivas del PIDCP y de su Segundo Protocolo Facultativo. Así, el Comité DH había registrado en 40 años (1977-2017) 2970 quejas individuales relativas a 92 Estados, habiendo determinado la existencia de violación del PIDCP en 994 casos y declarado inadmisibles 679 quejas. En esa fecha estaban pendientes de examen 542 casos más<sup>6</sup>.

Todas las quejas individuales se deben presentar telemáticamente ante la Oficina del ACNUDH en Ginebra, utilizando el formulario unificado disponible. Se tramitarán conforme al procedimiento establecido por cada comité. Tratándose del Comité DH, este procedimiento se encuentra establecido en el Primer Protocolo Facultativo del PIDCP y las disposiciones conexas del reglamento interno del Comité DH<sup>7</sup>.

Las normas procesales que rigen la tramitación de quejas individuales ante los ocho comités se agrupan en torno a cuatro fases principales, a saber: a) establecimiento de la competencia/admisibilidad; b) determinación de los hechos; c) dictamen sobre el fondo; y d) publicación/seguimiento. A los efectos de nuestra exposición, en este capítulo agregaremos otros dos apartados dedicados a las medidas provisionales y a la tramitación interna de la queja.

<sup>6</sup> Doc. CCPR/C/119/3, de 6 de octubre de 2017, párr. 3.

<sup>7</sup> Arts. 88-113 del Reglamento del Comité DH. Para una selección de decisiones y dictámenes del Comité DH y de otros comités relativos a España y países de lengua española: ver Villán Durán, Carlos y Faleh Pérez, Carmelo, *Prácticas de derecho internacional de los derechos humanos - Parte I (Protección convencional)*, Madrid, 2021.

### 1. Competencia

Recibida una queja, los ocho comités establecerán su propia competencia en función de los cuatro criterios clásicos de atribución de la competencia en todo procedimiento de tipo contencioso<sup>8</sup>.

#### A. *Ratione temporis*

La regla general es que los hechos denunciados debieron haber ocurrido después de que la convención y el Protocolo Facultativo o cláusula facultativa hayan entrado en vigor para el Estado contra el que se reclama, a menos que persistan «hechos que hayan continuado con posterioridad a la entrada en vigor del Protocolo Facultativo susceptibles de constituir, en sí mismos, una violación del Pacto»<sup>9</sup>. Por lo mismo, el Comité DH admitió la queja de familiares de un detenido-desaparecido en octubre de 1975, por cuanto «se refería a hechos que, según se afirmaba, habían continuado ocurriendo o habían tenido lugar después del 23 de marzo de 1976 (fecha en que el Pacto y el Protocolo Facultativo entraron en vigor para el Uruguay)<sup>10</sup>.

Sorprendentemente, el Comité DH declaró en 2020 inadmisibile *ratione temporis* una queja por la desaparición en 1936 en España de dos familiares de las víctimas, al considerar que su jurisdicción no alcanza a violaciones ocurridas en 1936, aunque tengan ciertos efectos continuos y porque la queja se habría presentado tardíamente<sup>11</sup>.

Por su parte, el art. 35 de la Convención Internacional para la Protección contra las Desapariciones Forzadas (CDF) de 2007<sup>12</sup> restringe temporalmente la competencia del Comité contra las Desapariciones Forzadas para recibir quejas individuales sobre

«las desapariciones forzadas que se hayan iniciado con posterioridad a la fecha de entrada en vigor de la presente Convención». Pero estas limitaciones se aplican únicamente a las quejas por «casos individuales» de desaparición forzada que se reciban conforme a los arts. 31 y 32 de la CDF o a las solicitudes de acción urgente a que se refiere el art. 30 de la CDF. Por el contrario, la limitación temporal del art. 35 de la CDF no se aplica a situaciones de «práctica generalizada o sistemática de la desaparición forzada» a las que alude el art. 5 de la CDF, porque en ese caso nos encontramos ante «un crimen de lesa humanidad tal como está definido en el derecho internacional aplicable y entraña las consecuencias» en él previstas, entre ellas la imprescriptibilidad y la prohibición de amnistía de tales crímenes.

También varía el plazo que dispone la víctima para presentar su queja, una vez agotados los recursos internos. Así, el Comité DH podrá considerar que se ha abusado del derecho a reclamar si la comunicación se presentó «5 años después del agotamiento de los recursos internos por su autor o, en su caso, 3 años después de la conclusión de otro procedimiento de examen o arreglo internacionales, a menos que la demora esté justificada habida cuenta de todas

<sup>8</sup> Ver un análisis de los criterios por los que el Comité DH determina su competencia en Faúndez Ledesma, Héctor, *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2014, p. 382- 423; y Villán Durán y Faleh Pérez, *El sistema universal...*, *Op. cit.*, p. 131-147.

<sup>9</sup> Doc. CRC/C/69/D/1/2014, 4 de junio de 2015, párr. 4.2

<sup>10</sup> Doc. A/37/40, 29 de marzo de 1982, p. 138, párr. 7.b).

<sup>11</sup> Doc. CCPR/C/130/D/3599/2019, de 6 de mayo de 2021. La decisión de inadmisibilidad fue dictada el 28 de octubre de 2020 (párrs. 7.6 y 7.7). Seis miembros del Comité DH firmaron dos votos particulares al considerar que la queja era admisible por violación del art. 7 del PIDCP (padecimiento permanente de los familiares de las víctimas) y que se habían agotado los recursos internos.

<sup>12</sup> United Nations Treaty Series, vol. 2716, p. 3.

las circunstancias de la comunicación»<sup>13</sup>. El plazo se reduce a un año para las quejas ante el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales y el Comité de los Derechos del Niño, salvo que «el autor pueda demostrar que no fue posible presentarla dentro de ese plazo». La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD) de 1965<sup>14</sup> limita el plazo a seis meses una vez agotados los recursos internos (art. 14.5), salvo que concurran «circunstancias excepcionales debidamente comprobadas»<sup>15</sup>. En cambio, las quejas ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de los Derechos de Personas con Discapacidad no están sometidas a un plazo perentorio. Y las quejas ante el Comité contra la Tortura no deben demorarse excesivamente para evitar que «el examen de las denuncias plantee dificultades indebidas al Comité o al Estado parte»<sup>16</sup>.

#### B. *Ratione personae*

Los comités han precisado las reglas que distinguen entre la legitimación pasiva, esto es, los entes estatales que pueden comprometer la responsabilidad internacional del Estado; y la legitimación activa o *locus standi* para presentar una queja ante los comités, como autor de la misma.

En cuanto a la legitimación pasiva, solo los Estados pueden ser denunciados ante los comités por violación de los derechos humanos, porque son los sujetos obligados por los instrumentos internacionales aplicables. La responsabilidad internacional por la violación de obligaciones internacionales del Estado puede verse comprometida por la acción u omisión de cualquiera de sus órganos, sin que importe a estos efectos el ámbito territorial en que se desempeñe, el rango o tipo de funciones, ni la posición jerárquica que ocupe. El Comité DH precisó en su Observación General n° 31, relativa a la índole de la obligación jurídica general que enuncia el art. 2 del PIDCP, que:

«(...) Las obligaciones que imponen el Pacto en general y su artículo 2 en particular vinculan a cada Estado Parte en su totalidad. Todos los poderes públicos (ejecutivo, legislativo y judicial) y demás autoridades públicas o gubernamentales, sea cual fuere su rango: nacional, regional o local, están en condiciones de comprometer la responsabilidad del Estado Parte.

(...) En virtud del párrafo 1 del artículo 2, los Estados Parte deben respetar y garantizar los derechos reconocidos en el Pacto a todas las personas que se encuentren en su territorio y a todas las que estén sujetas a su jurisdicción. Esto significa que un Estado Parte debe respetar y garantizar los derechos enunciados en el Pacto a toda persona que esté bajo la autoridad o el control efectivo del Estado Parte aunque no se encuentre en el territorio del Estado (...).

El Pacto (...) debe estar al alcance de todos los individuos, independientemente de su nacionalidad o de su condición de apátridas, entre ellos los solicitantes de asilo, los refugiados, los trabajadores migrantes y demás personas que estén en el territorio o bajo la jurisdicción del Estado»<sup>17</sup>.

Además, el Estado puede incurrir en responsabilidad internacional por los actos cometidos por agentes no estatales, incluso particulares o empresas, cuando omite el cumplimiento

<sup>13</sup> Art. 99.c) del Reglamento del Comité DH. Concordantemente: ver Jahelka y otros c. República Checa, n° 1583/2007; y Sedljar y Lavrov c. Estonia, n° 1532/2006.

<sup>14</sup> United Nations Treaty Series, vol. 660, p. 195.

<sup>15</sup> Art. 91.f) del Reglamento del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

<sup>16</sup> Art. 113.f) del Reglamento del Comité contra la Tortura.

<sup>17</sup> Observación General n° 31 del Comité DH, de 29 de marzo de 2004, párr. 4.



de su obligación de diligencia debida. Así lo reconoce el Comité DH en la misma Observación General n° 31 (párr. 8). A ello se ha referido también el Comité contra la Tortura en su Observación General n° 2, donde establece que:

«la obligación del Estado de impedir la tortura también se aplica a todas las personas que actúen, de jure o de facto, en nombre del Estado Parte, en colaboración con éste o a instancia de éste (...)».

Desde el ángulo de la legitimación activa, el demandante/autor de la queja ha de ser la víctima directa de la violación que se alegue (persona física) o su representante legal debidamente acreditado. Es la víctima la que debe formular la queja, aunque «se podrá aceptar una comunicación presentada en nombre de una presunta víctima cuando sea evidente que esta no está en condiciones de presentar personalmente la comunicación»<sup>18</sup>.

También acepta el Comité DH los conceptos de «víctima indirecta» (un familiar de la víctima) o «potencial» (cualquier persona que pruebe que se le puede aplicar de manera inminente una ley que ha sido declarada contraria al Pacto o puede constituir una violación del PIDCP); no obstante, la víctima potencial deberá demostrar que el Estado, por acción u omisión:

«ya ha menoscabado el ejercicio de su derecho o que ese menoscabo es inminente, basando su argumentación, por ejemplo, en las leyes en vigor o en una decisión o práctica judicial o administrativa»<sup>19</sup>.

Por último, la víctima ha de ser exclusivamente una persona física, por lo que el Comité DH rechazará toda queja que proceda de personas jurídicas que se pretendan víctimas; para determinar la admisibilidad de la comunicación, el Comité DH atiende a la titularidad de los derechos lesionados, de manera que si los autores de la queja reclaman esencialmente derechos que pertenecen presuntamente a una empresa privada con una personalidad jurídica totalmente independiente, y no a ellos como individuos, la queja será inadmisibile *ratione personae*.

### C. *Ratione loci*

Atendiendo al lugar en el que se cometió la violación, los hechos denunciados debieron haber ocurrido en cualquier lugar bajo la jurisdicción del Estado demandado, ya sea dentro o fuera del país. Como señaló el Comité DH:

«un Estado Parte debe respetar y garantizar los derechos enunciados en el Pacto a toda persona que esté bajo la autoridad o el control efectivo del Estado, aunque no se encuentre en el territorio del Estado Parte (...). Este principio se aplica también a los (individuos) que estén bajo la autoridad o el control efectivo de las fuerzas del Estado Parte que actúen fuera de su territorio, así como independientemente de las circunstancias en que se haya adquirido esa autoridad o control efectivo»<sup>20</sup>.

En otro caso, el Comité DH consideró que los malos tratos sufridos por la víctima en la base naval de Guantánamo, territorio cubano bajo la soberanía de los Estados Unidos de América, no podían ser atribuidos a Australia, a pesar de la influencia que este país ejerció

<sup>18</sup> Art. 99.b) del Reglamento del Comité DH.

<sup>19</sup> Andersen c. Dinamarca, A/65/40 (Vol. I), párr. 97.

<sup>20</sup> Observación General n° 31 del Comité DH, párr. 10.



sobre las autoridades estadounidenses, que pudo utilizarse para que estas respetasen los derechos humanos de la víctima<sup>21</sup>.

En la misma línea interpretativa, el Comité contra la Tortura entendió que lo decisivo es el control que ejerce un Estado parte sobre las personas y considerar que

«el concepto de “todo territorio que esté bajo su jurisdicción”, vinculado al principio de imperatividad, incluye cualquier territorio o instalación y es aplicable para proteger a toda persona, sea o no nacional y sin discriminación, que esté sujeta al control de jure o de facto de un Estado Parte»<sup>22</sup>.

Consecuentemente, rechazó el argumento de España en *Fatou Sonko c. España*, relativo a cuatro inmigrantes irregulares que habían sido interceptados en aguas marroquíes por una embarcación de la Guardia Civil y subidos a bordo para luego ser abandonados en el agua cerca de la orilla. Uno de ellos, hermano de la autora de la queja, no sabía nadar y falleció antes de llegar a la orilla. El Comité contra la Tortura recordó que:

«la jurisdicción del Estado parte se extiende a cualquier territorio sobre el cual (...) ejerza, directa o indirectamente, total o parcialmente, de jure o de facto, un control efectivo, de conformidad con el derecho internacional (...). En el presente caso, el Comité observa que los guardias civiles mantuvieron el control sobre las personas a bordo y eran por tanto responsables de su integridad»<sup>23</sup>.

De igual forma el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al interpretar el derecho reconocido en el art. 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966<sup>24</sup> señaló en su Observación General n° 23 que los Estados partes «deberían identificar indicadores y puntos de referencia para supervisar la aplicación del derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias», incluyendo «los diferentes elementos del derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (...) y abarcar a todas las personas bajo la jurisdicción territorial del Estado parte o bajo su control».

Además, combinando elementos propios de la competencia *ratione personae* y *ratione loci* a fin de abarcar las vulneraciones extraterritoriales del citado derecho, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales precisó que:

«Los Estados partes deberían adoptar medidas, incluidas medidas legislativas, para aclarar que sus nacionales, así como las empresas domiciliadas en su territorio y/o bajo su jurisdicción, tienen la obligación de respetar el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias en todas las operaciones que realicen fuera de su territorio. (...) Los Estados partes deberían adoptar medidas apropiadas para garantizar que los actores no estatales domiciliados en el Estado parte sean considerados responsables extraterritorialmente de las vulneraciones del derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias y que las víctimas tengan acceso a reparación. Los Estados partes deberían también proporcionar orientación a los empleadores y a las empresas sobre la manera de respetar el derecho extraterritorialmente»<sup>25</sup>.

#### D. *Ratione materiae*

El Comité DH ha interpretado que el derecho cuya violación se denuncia debe estar consagrado en la Parte III del PIDCP (arts. 6-27). No caben, por tanto, quejas por violación del de-

<sup>21</sup> Hicks c. Australia, n° 2005/2010.

<sup>22</sup> Observación General n° 2 del Comité contra la Tortura, párr. 7.

<sup>23</sup> Fatou Sonko c. España, decisión de 25 de noviembre de 2011, párr. 10.3.

<sup>24</sup> United Nations Treaty Series, vol. 993, p. 3.

<sup>25</sup> Doc. E/C.12/GC/23, de 27 de abril de 2016, párrs. 55 y 70.

recho a la libre determinación de los pueblos consagrado en el art. 1 del PIDCP. Por lo mismo, el Comité DH rechazó una queja por supuesta violación del art. 50 del PIDCP y muchas por presunta violación del art. 2 del PIDCP (obligación general de respeto y garantía de los derechos y derecho a un recurso efectivo y obtener reparación) cuando la violación de esta disposición no está vinculada a un derecho sustantivo reconocido en la Parte III del PIDCP.

Por otra parte, la víctima o su representante han de prestar atención a las eventuales reservas estatales a las disposiciones sustantivas del PIDCP o del instrumento convencional de que se trate, que pueden tener por objeto limitar la competencia *ratione materiae* de los comités. Es el caso, entre otros, de varios países latinoamericanos que han formulado declaraciones interpretativas o reservas a disposiciones sustantivas del PIDCP, como Argentina<sup>26</sup>, México<sup>27</sup> o Venezuela<sup>28</sup>.

Aunque el PIDCP no prohíbe expresamente la desaparición forzada de personas, la jurisprudencia consolidada del Comité DH ha puesto de relieve que conlleva la violación de los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas amparados en el PIDCP y que el impacto de la desaparición forzada en los familiares de la víctima supone un maltrato equivalente al de la tortura. El litigio estratégico desplegado por una Organización no gubernamental (ONG) mexicana condujo al Comité DH a condenar a México por primera vez en 2019 por las desapariciones forzadas de Christian Téllez Padilla y Víctor Manuel Guajardo Rivas<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> La declaración relativa al art. 15 del PIDCP formulada por Argentina afirma que: «The Argentine Government states that the application of the second part of article 15 of the International Covenant on Civil and Political Rights shall be subject to the principle laid down in article 18 of the Argentine National Constitution».

<sup>27</sup> La declaración interpretativa al art. 9.5 del PIDCP dispone que: «Under the Political Constitution of the United Mexican States and the relevant implementing legislation, every individual enjoys the guarantees relating to penal matters embodied therein, and consequently no person may be unlawfully arrested or detained. However, if by reason of false accusation or complaint any individual suffers an infringement of this basic right, he has, inter alia, under the provisions of the appropriate laws, an enforceable right to just compensation». En cuanto al art. 18 del PIDCP, señala: «Under the Political Constitution of the United Mexican States, every person is free to profess his preferred religious belief and to practice its ceremonies, rites and religious acts, with the limitation, with regard to public religious acts, that they must be performed in places of worship and, with regard to education, that studies carried out in establishments designed for the professional education of ministers of religion are not officially recognized. The Government of Mexico believes that these limitations are included among those established in paragraph 3 of this article». La reserva al art. 25.b) del PIDCP dice: «The Government of Mexico also makes a reservation to this provision, since article 130 of the Political Constitution of the United Mexican States provides that ministers of religion shall have neither a passive vote nor the right to form associations for political purposes».

<sup>28</sup> Sobre el art. 14.3.d del PIDCP declaró: «Article 60, paragraph 5, of the Constitution of the Republic of Venezuela establishes that: 'No person shall be convicted in criminal trial unless he has first been personally notified of the charges and heard in the manner prescribed by law. Persons accused of an offence against the res publica may be tried in absentia, with the guarantees and in the manner prescribed by law'. Venezuela is making this reservation because article 14, paragraph 3 (d), of the Covenant makes no provision for persons accused of an offence against the res publica to be tried in absentia».

<sup>29</sup> María Eugenia Padilla García, Ricardo Ulises Téllez Padilla y María Eugenia Zaldívar Padilla, en nombre propio y en nombre de Christian Téllez Padilla c. México, n° 2750/2016, dictamen de 15 de julio de 2019; y Midiam Iricelda Valdez Cantú y María Hortensia Rivas Rodríguez, en nombre propio y en nombre de Víctor Manuel Guajardo Rivas c. México, n° 2766/2016, dictamen de 10 de noviembre de 2019. Cfr. I (DH)EAS, Desapariciones forzadas en México. Litigio estratégico ante el sistema de Naciones Unidas, México, abril 2021, p. 21-25.

Es, por otro lado, destacable el impacto que produce el principio de no discriminación ante la ley consagrado en el art. 26 del PIDCP sobre la competencia *ratione materiae* del Comité DH por cuanto, si bien la queja debe referirse a los derechos enunciados en los arts. 6 a 27 del PIDCP, la consideración del art. 26 como derecho autónomo ha supuesto una extensión de dicha competencia a otros derechos (económicos, sociales y culturales) no reconocidos en el PIDCP:

«A juicio del Comité, el artículo 26 no se limita a reiterar la garantía ya prevista en el artículo 2 sino que establece [...] un derecho autónomo. Prohíbe la discriminación de hecho o de derecho en cualquier esfera sujeta a la normativa y la protección de las autoridades públicas... Por consiguiente, al aprobar una ley, un Estado Parte debe velar por que se cumpla el requisito establecido en el artículo 26 de que el contenido de dicha ley no sea discriminatorio. Dicho de otro modo, la aplicación del principio de no discriminación del artículo 26 no se limita al ámbito de los derechos enunciados en el Pacto»<sup>30</sup>.

Pero ello no significa que el PIDCP prohíba todo trato discriminatorio en el derecho interno, ya que el trato diferenciado o desigual puede estar plenamente justificado a la luz de otras circunstancias. En efecto, «no toda diferenciación de trato constituirá una discriminación, si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos y lo que se persigue es lograr un propósito legítimo en virtud del Pacto»<sup>31</sup>. Por lo tanto, para dirimir si la víctima ha sido objeto de un trato incompatible con el art. 26 del PIDCP, el Comité DH recuerda que:

«no toda distinción constituye discriminación en violación del artículo 26, pero que las distinciones han de estar justificadas por motivos razonables y objetivos con vistas a lograr una finalidad que sea legítima según el Pacto»<sup>32</sup>.

Los criterios para proceder al tratamiento desigual o diferenciado deben ser razonables y objetivos, lo que España no cumplió al efectuar un control policial de identidad sobre la base de criterios étnicos o físicos que contribuyen a propagar conductas xenófobas. En efecto, en *Williams Lecraft c. España* el Comité DH afirmó:

«En el presente caso si bien no parece que existiera en España una orden escrita y expresa de realizar controles policiales de identidad tomando como criterio el color de la piel de las personas, al parecer el agente de policía actuó conforme a dicho criterio, que los tribunales que conocieron del caso consideraron justificado. La responsabilidad del Estado parte está claramente comprometida. (...) se trataba de un control de identidad general. La autora afirma que ninguna otra persona a su alrededor fue objeto del mismo y que el policía que la interpelló aludió a sus rasgos físicos para explicar la razón por la que le pidió a ella, y no a otras personas en el entorno, mostrar sus documentos de identidad. Estas alegaciones no fueron desvirtuadas por los órganos administrativos y judiciales ante los que la autora denunció los hechos ni tampoco ante el Comité. En estas circunstancias, el Comité no puede sino concluir que la autora fue individualizada para dicho control de identidad únicamente por razón de sus características raciales y que éstas constituyeron el elemento determinante para sospechar de ella una conducta ilegal. El Comité recuerda asimismo su jurisprudencia de que no toda diferencia de tratamiento constituye discriminación si los criterios de diferenciación son razonables y objetivos y si el objeto que se procura es lícito en virtud del Pacto. En el presente caso el Comité dictamina que no se cumplen los criterios de razonabilidad y objetividad. Además, no se ha ofrecido satisfacción a la autora, por ejemplo, mediante la presentación de excusas como reparación. (...) Sobre la base de lo anterior, el Comité (...) considera que los hechos

<sup>30</sup> Observación General nº 18 del Comité DH, doc. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I), de 27 de mayo de 2008, págs. 234-236.

<sup>31</sup> *Ibid.*, párr. 13.

<sup>32</sup> *John K. Love y otros c. Australia*, dictamen de 25 de marzo de 2003, doc. CCPR/C/77/D/983/2001, párr. 8.2.

que tiene ante sí ponen de manifiesto una violación del artículo 26, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3 del Pacto»<sup>33</sup>.

En otro orden de cosas, la denuncia no puede ir referida al derecho interno, a cómo lo aplican o interpretan los tribunales estatales o sobre cómo evalúan los tribunales nacionales las pruebas, «a menos que pueda comprobarse que la decisión judicial fue arbitraria o equiparable a una denegación de justicia, o que el juez incumplió de otra forma su deber de independencia e imparcialidad»<sup>34</sup>. Esto se explica porque el Comité DH no es un tribunal nacional de apelación, tampoco una suerte de tercera instancia internacional de apelación. Por tanto, las alegaciones consistentes en afirmar que las pruebas no fueron evaluadas correctamente por los tribunales internos para decidir la condena de quien luego recurre ante el Comité DH, corren serio riesgo de no ser aceptadas *ratione materiae*.

El carácter contradictorio del procedimiento implica que las partes en el mismo (el Estado y la víctima o su representante) se enfrenten ante los comités defendiendo por escrito y sucesivamente sus posiciones, primero en cuanto a la admisibilidad de la queja y, una vez resuelta favorablemente esta primera fase procesal, en cuanto al fondo del asunto. En la práctica, los comités suelen estudiar simultáneamente las cuestiones de admisibilidad y de fondo.

## 2. Admisibilidad

Recibida la queja en la secretaría, se transmitirá al Relator Especial de nuevas comunicaciones, quien ordenará su registro siempre que vaya dirigida contra un Estado parte en el Protocolo Facultativo y el PIDCP, esté por escrito, redactada en un idioma oficial de la ONU y no sea anónima (arts. 88.3 y 92.1 del Reglamento del Comité DH). La secretaría la incluirá en el registro de quejas presentadas al Comité, con un breve resumen de su contenido, que distribuirá regularmente a los miembros (art. 89 del Reglamento del Comité DH). No obstante, la secretaría podrá pedir al denunciante que complete el formulario electrónico en el que se solicitan todas las informaciones básicas que permiten identificar al autor, los hechos denunciados, el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad y las medidas adoptadas hasta la fecha (art. 90 del Reglamento del Comité DH).

Registrada la queja, se transmite al Estado interesado (salvo que el Relator Especial decida otra cosa), al que se pedirá que presente una respuesta por escrito en un plazo de seis meses (art. 92.2 del Reglamento del Comité DH). Tal respuesta podrá abordar cuestiones de admisibilidad y de fondo (art. 92.5 del Reglamento del Comité DH). Pueden formularse réplicas y dúplicas (art. 92.6-92.8 del Reglamento del Comité DH). En los dos primeros meses el Estado puede solicitar al Comité DH que examine la admisibilidad separadamente del fondo (art. 93.1 del Reglamento del Comité DH).

El Comité DH o su Relator Especial podrán aceptar la información y la documentación presentadas por terceros que puedan ser pertinentes para la correcta determinación del caso (*amicus curiae*). Tal información será compartida con las partes, que podrán formular observaciones (art. 96 del Reglamento del Comité DH).

Toda queja registrada será necesariamente examinada en la fase procesal de admisibilidad, que concluirá con una decisión vinculante para las partes, en la que el Comité DH la

<sup>33</sup> *Rosalind Williams Lecraft c. España*, dictamen de 17 de agosto de 2009, párrs. 7.3, 7.4 y 8.

<sup>34</sup> *Terani Omar Simons c. Panamá*, decisión de inadmisibilidad del Comité DH de 25 de octubre de 1994, párr. 4.3.

declarará admisible o no en función de que reúna los siete requisitos de forma que recoge el art. 99 del Reglamento del Comité DH<sup>35</sup>.

Primero, la comunicación se deberá presentar por escrito, no deberá ser anónima, y será la propia víctima (o su representante) la que presente la queja formalmente ante el Comité DH. También cabe que la presente un grupo de personas que se consideren víctimas de la violación. En cualquiera de estas hipótesis, los hechos debieron haberse producido bajo la jurisdicción del Estado contra el que se reclama. El Comité de los Derechos del Niño admitió que los autores de una queja contra Argentina eran víctimas porque demostraron que las emisiones de carbón procedentes de ese país habían afectado a su salud de manera significativa<sup>36</sup>.

Segundo, el denunciante deberá ser, como regla general, la propia víctima de la violación o su representante legalmente acreditado. Es decir, para pretenderse víctima de una acción u omisión atribuida al Estado y contraria al tratado aplicable, la persona debe haber resultado afectada por esa acción u omisión estatal. Por tanto, no se admite la *actio popularis*<sup>37</sup>. Solamente se podrá aceptar una queja presentada en nombre de la víctima cuando «sea evidente que ésta no está en condiciones de presentar personalmente la comunicación» (art. 99.b del Reglamento del Comité DH). El abogado que eventualmente represente a la víctima debe demostrar que tiene la debida autorización de la misma (o de su familia inmediata) para actuar en su nombre, o que hubo circunstancias que le impidieron recibir dicha autorización, o bien que habida cuenta de la estrecha relación previamente existente entre la presunta víctima y su abogado, sea razonable suponer que la víctima en efecto lo autorizó a dirigir la queja al Comité DH. Como ya vimos, junto a la víctima directa de la violación, el Comité DH también admite en calidad de víctima indirecta a un familiar de la misma y como víctima potencial a toda persona que pueda verse afectada por una disposición general (por ejemplo, una ley) o una práctica judicial o administrativa que sean contrarias a una disposición del PIDCP.

Tercero, el denunciante debe presentar pruebas suficientes en apoyo de su alegación para que esta no sea declarada falta de fundamento, dado que toda denuncia es una alegación o reclamación respaldada por cierta cantidad de pruebas. También se considera como «falta de fundamento» la denuncia que pretenda del Comité DH que reemplace con su dictamen las decisiones de los tribunales internos «sobre la evaluación de los hechos y las pruebas en un caso dado, salvo que la evaluación judicial interna sea manifiestamente arbitraria o equivalga a error manifiesto o denegación de justicia»<sup>38</sup>. Por lo tanto, el autor de la queja no debe presentar al Comité DH alegaciones poco serias o insuficientemente fundamentadas. Para evitar el rechazo de la queja basado en el art. 3 del Protocolo Facultativo del PIDCP, el autor debe

<sup>35</sup> Ver un análisis completo de las reglas de admisibilidad desarrolladas por la práctica del Comité DH en Faúndez Ledesma, *El Pacto Internacional...*, *Op. cit.*, p. 424-511; y Villán Durán y Faleh Pérez, *El sistema universal...*, *Op. cit.*, p. 147-156

<sup>36</sup> Decisión de inadmisibilidad del Comité DN de 22 de septiembre de 2021, caso 104/2019 (*Chiara Sacchi y otros c. Argentina*), párr. 10.14. El Comité DN dirigió a los autores (menores) una nota explicativa de su decisión

<sup>37</sup> Ver la decisión de inadmisibilidad del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en A.S. c. Rusia, de 19 de septiembre de 2011, párr. 7.2.

<sup>38</sup> K.S.G. c. España, decisión de inadmisibilidad de 28 de septiembre de 2020, párrs. 4.2 y 4.3 (Comité de los Derechos del Niño); y Baltasar Salvador Martínez Fernández c. España, decisión de inadmisibilidad de 8 de octubre de 2018, párrs. 6.4 y 6.5 (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

proporcionar pruebas suficientes que sostengan a primera vista su alegación, al objeto de que el Comité DH pueda considerar que la queja está provista de fundamentos suficientes<sup>39</sup>.

Cuarto, la queja no ha de ser incompatible materialmente con las normas del PIDCP (art. 99.d del Reglamento del Comité DH), esto es, la queja debe estar bien fundada conforme a derecho, lo cual significa que los hechos objeto de la queja deben constituir la violación de alguno/s de los derechos enunciados en los arts. 6 a 27 del PIDCP. La incompatibilidad también aparece cuando la denuncia está basada en una interpretación errónea del PIDCP. Como ya vimos, el Comité DH no es una instancia de apelación que tenga por objeto revisar o revocar las decisiones de los tribunales nacionales.

Quinto, la queja no debe constituir un abuso del derecho de reclamación (art. 99.c del Reglamento del Comité DH), por lo que debe estar redactada en términos correctos y no insultantes para con las autoridades del Estado contra el que se reclama. Al no fijar el Protocolo Facultativo ningún plazo para presentar la queja una vez ocurridos los hechos o agotados los recursos internos, el lapso de tiempo transcurrido no supondrá de por sí un abuso del derecho a presentarla, salvo casos excepcionales. No obstante, podrá constituir abuso de ese derecho la presentación de una queja cinco años después de haberse agotado los recursos internos o, en su caso, tres años después de la conclusión de otro procedimiento de examen o arreglo internacionales, a menos que la demora esté justificada. En *Williams Lecraft c. España* el Comité DH tomó nota de las dificultades de la autora para encontrar asistencia jurídica gratuita y no consideró que la demora señalada constituyera tal abuso<sup>40</sup>. Por lo tanto, el Comité DH evaluará las circunstancias de cada caso al objeto de inadmitir la queja por abuso del derecho a reclamar si se superan los límites temporales que fija el art. 96.c) del Reglamento del Comité DH.

Sexto, se aplica la regla *ne bis in idem* o prohibición de presentar el mismo asunto cuando ya ha sido sometido y esté pendiente ante otro procedimiento de examen o arreglo internacionales que sea de naturaleza jurídica equivalente -litispendencia- (art. 99.e del Reglamento del Comité DH), o bien cuando el fondo del mismo asunto ya hubiera sido examinado en el marco de otro procedimiento de examen o arreglo. Para que la regla se aplique deberá producirse una cuádruple identidad: a) del denunciante o la víctima, b) de los hechos denunciados, c) de los derechos que hayan sido lesionados y d) de la naturaleza jurídica de las instancias internacionales que han entrado en colisión<sup>41</sup>. El Comité DH precisó que la expresión «el mismo asunto» implica

«la misma reclamación relativa al mismo individuo, presentada por él mismo o por cualquier otra persona facultada para actuar en su nombre, ante el otro órgano internacional»<sup>42</sup>. En el

<sup>39</sup> *Surgan c. Bielorrusia; F.M. c. Canadá; A.G.S. c. España; M.J.B.B. y otros c. España; y M.R.S. c. España*. Concordantemente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales decidió la inadmisibilidad de las quejas por falta de sustanciación en cuatro casos contra España, a saber: *Asmae Taghzouti Ezqouihel y sus hijos c. España*, decisión de 22 de febrero de 2021, párr. 6.6; *M.B.B. e hijos c. España*, decisión 15 de octubre de 2020, párrs. 9.3 y 9.4; *A.M.O., J.M.U. e hijos c. España*, decisión de 13 de octubre de 2020, párr. 10.3; e *Irma Elisabeth Makinen Pankka y Teófilo Fernández Pérez c. España*, decisión de 1 de marzo de 2019, párr. 8.4.

<sup>40</sup> *Williams Lecraft c. España*, párr. 6.3.

<sup>41</sup> Varios Estados europeos formularon reservas que excluyen la competencia del Comité DH en casos que ya fueron examinados por el TEDH. Pero si las disposiciones del PIDCP difieren a las examinadas por aquel órgano regional y se demuestra que la diferencia es sustancial, la queja no incurrirá en la prohibición *ne bis in idem*. Vid. A/64/40 (Vol. I), p. 96. Concordantemente, casos 1960/2010 (*Ory c. Francia*) y 2155/2012 (*Paksas c. Lituania*).

<sup>42</sup> A/60/40, párr. 137. Vid. caso 860/1999 (*Álvarez Fernández c. España*).



caso, los autores eran distintos de otros grupos de padres que habían presentado una demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), y que prefirieron presentar su queja ante el Comité DH, por lo que nada le impedía examinarla<sup>43</sup>. Tampoco se aplica la regla ne bis in ídem cuando la otra instancia internacional (en este caso, por ejemplo, el TEDH) haya declarado la misma queja inadmisibles sin ninguna justificación de su decisión, pues se entiende que no se ha producido un examen estricto de la queja<sup>44</sup>. El Comité DH también puntualizó que la expresión «ha sido sometido», interpretada a la luz de otras versiones lingüísticas, debe entenderse como que «está siendo examinado» por otro procedimiento de examen o arreglo internacional<sup>45</sup>. Esta interpretación concilia el sentido del art. 5.2.a) de los textos auténticos del Protocolo Facultativo<sup>46</sup>. Por tanto, se aplicará la regla ne bis in ídem cuando se trate de asuntos que estén pendientes de fallo ante el TEDH o cuando el Estado haya excluido mediante una reserva la competencia del Comité DH para examinar un asunto que se haya examinado ya en otro procedimiento equivalente<sup>47</sup>. En cambio, no se aplicará la regla ne bis in ídem cuando se trate de dos instancias internacionales de protección de distinta naturaleza jurídica. En consecuencia, es compatible presentar la misma queja primero ante un mecanismo extra-convencional de protección del actual Consejo de Derechos Humanos (grupos de trabajo y relatores sobre ejecuciones sumarias, tortura, desapariciones forzadas, detención arbitraria, etc.), puesto que en esos casos no se requiere el agotamiento previo de los recursos internos. Posteriormente, agotados los recursos internos, se podrá acudir ante uno de los comités o ante una instancia judicial regional, según corresponda.

Séptimo, el agotamiento de todos los recursos de la jurisdicción interna. Se trata de una regla que ilustra la naturaleza subsidiaria de los procedimientos internacionales de protección de los derechos humanos, a los que se puede recurrir solamente cuando la víctima no logra obtener en el sistema judicial nacional el reconocimiento de la violación sufrida y una reparación adecuada. Es sin duda la regla de admisibilidad más temida y la que ha generado una considerable práctica en los ocho comités que reciben quejas individuales, si bien el Comité DH ha sido el líder a la hora de desarrollar una jurisprudencia consolidada que ha inspirado a los demás comités, de conformidad con el art. 5.2.b) del Primer Protocolo Facultativo del PIDCP y el art. 99.f) del Reglamento del Comité DH.

Para el Comité DH se trata de los recursos «efectivos» y «disponibles» porque realmente existan en la esfera interna y porque tengan posibilidades razonables de prosperar<sup>48</sup>. En muchas ocasiones precisó que el Estado debió probar «que existían posibilidades razonables

<sup>43</sup> Leirvag y otros c. Noruega, n° 1155/2003.

<sup>44</sup> X c. Noruega, n° 2474/2014; K.B. c. Rusia, n° 2193/2012; M.J.B.B. y otros c. España, n° 3778/2020; M.R.S. c. España, n° 2890/2016; y María Dolores Martín Pozo c. España, n° 2541/2015. Concordantemente, dictamen del Comité EDCM de 18 de febrero de 2021, caso A.R.B.M., representada por Women's Link c. España, doc. CEDAW/C/78/D/120/2017, párr. 10.2.

<sup>45</sup> J. Semey c. España, n° 986/2001

<sup>46</sup> Rafael Rodríguez Castañeda c. México, n° 2202/2012, dictamen de 18 de julio de 2013, párr. 6.3. Ver Ayala Corao, Carlos, *El Comité de Derechos Humanos de la ONU: La admisión de los casos decididos por otros órganos internacionales*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2014, *passim*.

<sup>47</sup> *Loth c. Alemania*, n° 1754/2008; *Marin c. Francia*, n° 1793/2008; y *María Cruz Achabal Puertas c. España*, n° 1945/2010, dictamen de 27 de marzo de 2013, párr. 7.3. El Estado debe invocar su reserva para solicitar al Comité DH que declare la queja inadmisibles: ver Ayala Corao, *El Comité de Derechos Humanos...*, *Op. cit.*, p. 73.

<sup>48</sup> Francisco y Ramón Amador Amador c. España, decisión de 4 de julio de 2005, párr. 6.4; Rodríguez Domínguez c. España, n° 1471/2006; Suils Ramonet c. España, n° 1555/2007; Avadanov c. Azerbaiyán, n° 1633/2007; y María Dolores Martín Pozo c. España, n° 2541/2015, dictamen de 18 de julio de 2019, párr. 8.6. Concordantemente, decisión de inadmisibilidad del Comité DESC de 15 de octubre de 2020, M.B.B. e hijos c. España, doc. E/C.12/68/D/79/2018, párr. 8.4.



de que tales recursos fuesen efectivos»<sup>49</sup>. El denunciante debe aportar «por lo menos un argumento que pareciera bien fundado para corroborar su opinión y justificar las razones por las que creía que el recurso en cuestión no sería efectivo»<sup>50</sup>; o que agotó los recursos internos «con la necesaria diligencia»<sup>51</sup>. La simple duda o suposición sobre la efectividad de los recursos internos judiciales disponibles no exime al denunciante de la obligación de agotarlos<sup>52</sup>, aunque se trate de recursos «sumamente técnicos, lentos y costosos»<sup>53</sup>. Las consideraciones de orden económico, por lo general, no exoneran de la obligación de agotar los recursos internos<sup>54</sup>. Tal obligación abarca todos los derechos cuya violación se alegue, pues el Comité DH puede excluir una parte de la queja del examen del fondo si alegaciones concretas no fueron planteadas primeramente en el orden jurídico interno<sup>55</sup>. No obstante, el límite aparece «cuando la tramitación de los recursos se prolongue injustificadamente» (art. 5.2.b del Primer Protocolo Facultativo)<sup>56</sup>. Si el Estado limita el derecho de apelación al cumplimiento de ciertas exigencias procesales, el denunciante debe cumplirlas antes de que se den por agotados los recursos internos<sup>57</sup>. No es necesario agotar los recursos internos que estén disponibles si el denunciante demuestra que serían inoperantes para satisfacer las pretensiones de la víctima por cuanto, en casos similares, no fueron de utilidad. Así lo expresó el Comité DH en *Gómez Vázquez c. España* al decidir que la queja era admisible y, ante la insistencia del Estado, al pronunciarse sobre el fondo del asunto de la siguiente forma:

«En lo que respecta al argumento del Estado Parte de que el autor debió recurrir en amparo al Tribunal Constitucional, el Comité observó que el Tribunal Constitucional había rechazado reiteradamente recursos de amparo similares. El Comité consideró que, en las circunstancias del caso, un recurso que no puede prosperar no puede contar y no tiene que agotarse a los fines del Protocolo Facultativo. (...)

En cuanto a la pretensión de inadmisibilidad planteada por el Estado Parte al no haberse agotado los recursos internos, es posición reiterada de este Comité que para que un recurso tenga que ser agotado éste ha de tener posibilidades de prosperar. En el caso en cuestión existe jurisprudencia reiterada y reciente del Tribunal Constitucional español denegando el recurso de amparo en cuestión de revisión de sentencias, por lo tanto, el Comité considera

<sup>49</sup> Ver *inter alia* *William Torres Ramírez c. Uruguay*, nº 4/1977; *Mazón y Morote c. España*, nº 1326/2004; *Parra c. España*, nº 1356/2005; *Bertelli c. España*, nº 1389/2005; y *Arkadyevich c. Rusia*, nº 2141/2012

<sup>50</sup> 50 A/60/40, párr. 140; y *Vedeneyeva c. Rusia*, nº 918/2000.

<sup>51</sup> *Warsame c. Canadá*, nº 1959/2010.

<sup>52</sup> A/69/40, vol. I (2014), párr. 174. Concordantemente, decisión de inadmisibilidad del Comité DN de 22 de septiembre de 2021, *Chiara Sacchi y otros c. Argentina*, nº 104/2019, párrs. 10.18- 10.21.

<sup>53</sup> J.R.C. c. *Costa Rica*, nº 296/1988, decisión de inadmisibilidad de 30 de marzo de 1989, párr. 8.3; *Kly c. Canadá*, nº 1576/2007; y *K.S. c. Australia*, nº 1921/2009

<sup>54</sup> E.I.G.R., representada por las abogadas *Electra Leda Koutra y Marta Busquets Gallego c. España*, decisión de inadmisibilidad de 6 de noviembre de 2020, doc. CCPR/C/130/D/3639/2019, párr. 7.4.

<sup>55</sup> Así sucedió en *Aarrass c. España*, pues el Comité DH no pudo constatar en cuanto a la presumible violación del art. 23 del PIDCP, «en base a la documentación presentada, (...) que el autor haya planteado estas cuestiones ante los tribunales internos. Por consiguiente, el Comité declara esta parte de la comunicación inadmisibile por falta de agotamiento de los recursos internos, con arreglo al artículo 5, párrafo 2 (b) del Protocolo Facultativo»: ver *Ali Aarrass c. España*, dictamen de 21 de julio de 2014, doc. CCPR/C/111/D/2008/2010, párr. 9.7.

<sup>56</sup> *Gunaratna c. Sri Lanka*, nº 1432/2005; *Pestaño c. Filipinas*, nº 1619/2007; *Giri c. Nepal*, nº 1761/2008; y *Shakeel c. Canadá*, nº 1881/2009.

<sup>57</sup> *Brian Hill c. España*, nº 1550/2007; y *X.J. c. Países Bajos*, nº 1848/2008.

como ya lo hizo al decidir la admisibilidad de este caso el 23 de octubre de 1998, que no existe impedimento alguno para que analice el fondo de dicha cuestión»<sup>58</sup>.

Sobre la carga de la prueba, el Comité DH basa sus dictámenes en toda la información escrita aportada por las partes, por lo que, si un Estado no respondiera a las alegaciones del denunciante, el Comité DH las tomará debidamente en consideración siempre que se hayan fundamentado suficientemente. Lo que pone de relieve el carácter cuasi-judicial del procedimiento, en el que el principio de igualdad de armas de las partes obliga a valorar en total equidad las informaciones y pruebas aportadas ante el Comité DH tanto por el denunciante como por el Estado parte.

En un caso relativo a tortura, violación e intimidación del hijo de la denunciante, el Comité DH reafirmó que «la carga de la prueba no podía recaer exclusivamente en el autor de la comunicación, tanto más cuanto que el autor y el Estado parte no siempre gozaban del mismo acceso a los elementos probatorios y que muchas veces el Estado parte era el único que disponía de la información necesaria»<sup>59</sup>. También es doctrina jurisprudencial consolidada que «todo daño físico o psíquico ocasionado a una persona en situación de detención, más aún en régimen de incomunicación, da lugar a una importante presunción de hecho, puesto que la carga de la prueba no debe pesar únicamente sobre el autor»<sup>60</sup>.

### 3. Medidas provisionales

Los ocho comités pueden, una vez registrados los casos y en la fase procesal de admisibilidad (antes de pronunciarse sobre el fondo del asunto), recibir solicitudes del autor de la queja o de su representante para adoptar medidas provisionales a favor de la presunta víctima, con el objeto de evitar que le pueda ocurrir algún daño irreparable. Tales medidas se prevén en los respectivos reglamentos internos de los comités. Además, los cinco tratados más recientes ya incorporan las medidas provisionales. Así, según el art. 4 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos con Personas con Discapacidad (CDPD) de 2006<sup>61</sup>, el Comité de los Derechos de Personas con Discapacidad podrá remitir al Estado interesado «una solicitud para que adopte las medidas provisionales necesarias a fin de evitar posibles daños irreparables a la víctima o las víctimas de la supuesta violación»<sup>62</sup>.

Los arts. 94-95 del Reglamento del Comité DH le autorizan a pedir a los Estados la adopción de tres tipos de medidas, a saber: a) medidas provisionales (cautelares) en sentido estricto «para evitar un daño irreparable a la víctima de la violación alegada»; b) medidas provisionales interinas cuando existen dudas sobre la inminencia, la credibilidad o la irreparabilidad del daño; y c) medidas de protección cuando la víctima, sus abogados o familiares, han recibido intimidaciones y represalias (art. 95).

<sup>58</sup> Cesario Gómez Vázquez c. España, dictamen de 20 de julio de 2000, doc. CCPR/C/69/D/701/1996, párrs. 6.2 y 10.1.

<sup>59</sup> Kodirov c. Uzbekistán, n° 1284/2004; y Krasnova c. Kirguistán, n° 1402/2005.

<sup>60</sup> Gorka-Joseba Lupiañez Mintegi, representado por la abogada Lorea Bilbao c. España, dictamen de 21 de marzo de 2019, n° 2657/2015, párr. 9.8.

<sup>61</sup> United Nations Treaty Series, vol. 2515, p. 3.

<sup>62</sup> Disposiciones equivalentes se encuentran en el art. 6.1 del Tercer Protocolo Facultativo de la CDN; el art. 5.1 del Protocolo Facultativo de la CEDCM; el art. 31.4 de la CDF; y el art. 5.1 del Protocolo Facultativo del PIDESC: ver Abril Stoffels, Ruth, «El Comité de la CEDAW ante las comunicaciones individuales: requisitos de admisión y medidas provisionales», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n° 30, 2015, 23 páginas.

La solicitud de tales medidas no implicará ningún juicio sobre el fondo de la queja, pero «la no aplicación de esas medidas es incompatible con la obligación de respetar de buena fe el procedimiento de comunicaciones individuales» (art. 94.2)<sup>63</sup>. Por tanto, el incumplimiento por parte del Estado de una medida provisional o de protección del Comité DH, supone una violación grave y autónoma de las obligaciones que el Primer Protocolo Facultativo y el PIDCP imponen al Estado<sup>64</sup>. En un caso en el que el hijo de la denunciante fue ejecutado, desoyendo el Estado la medida provisional del Comité DH, que había solicitado la suspensión de la ejecución de la condena mientras el asunto estuviera pendiente ante esa instancia internacional, el Comité DH recordó que las medidas provisionales «eran esenciales» para cumplir sus funciones con arreglo al Protocolo Facultativo y que toda violación del reglamento «socava la protección de los derechos» enunciados en el Pacto<sup>65</sup>.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, en esta materia rige también la obligación del Estado de cooperar de buena fe con el Comité DH. En *Idiev c. Tayikistán* el Comité DH estableció que el Estado viola el Protocolo Facultativo «si actúa de manera que impida o frustre la consideración por el Comité de una comunicación en que se alegue una violación del Pacto, o haga que el examen por el Comité quede en suspenso o la expresión de sus observaciones sea inoperante e inútil (...) al ejecutar a la presunta víctima», por lo que las medidas provisionales «son esenciales para que el Comité pueda cumplir su función con arreglo al Protocolo. Toda violación del reglamento, en especial mediante medidas irreversibles como la ejecución de la pena de muerte» o la extradición de la víctima, «socava la protección de los derechos enunciados en el Pacto» mediante el Protocolo Facultativo<sup>66</sup>.

España fue severamente censurada en *Aarrass c. España*, una vez comprobado que las medidas provisionales solicitadas por el Comité DH el 25 de noviembre de 2010 para que no se extraditase al autor de la queja a Marruecos mientras el Comité DH estuviera examinando su caso, fueron incumplidas el 14 de diciembre siguiente, al expulsar al autor a Marruecos sin informar ni a su familia ni a su abogado. El Comité DH fue determinante: España «incumplió las obligaciones contraídas en virtud del Protocolo Facultativo al extraditar al autor antes de que el Comité pudiese concluir su consideración y examen, y formular y comunicar el dictamen. Es especialmente lamentable (...) después de que el Comité le solicitara (...) que se abstuviera de hacerlo». Adoptando medidas irreversibles, como en el presente caso la extradición, España «socava la protección de los derechos reconocidos en el Pacto que ofrece el Protocolo Facultativo»<sup>67</sup>.

#### 4. *Tramitación interna de la queja*

Los ocho comités han desarrollado en sus reglamentos reglas equivalentes para ordenar su relación con las partes a lo largo del procedimiento, así como la intervención de los órga-

<sup>63</sup> Observación General nº 33 del Comité DH, doc. CCPR/C/GC/33, de 25 de junio de 2009, párr. 19. Ver un riguroso análisis de la práctica desarrollada por el Comité DH en materia de medidas provisionales en Faúndez Ledesma, *El Pacto Internacional...*, *Op. cit.*, p. 513-529.

<sup>64</sup> Keller, Helen y Marti, Cedric, «Interim Relief Compared: Use of Interim Measures by the UN Human Rights Committee and the European Court of Human Rights», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, nº 73, 2013, p. 325-372, at 345 y 364-365.

<sup>65</sup> *Khalilova c. Tayikistán*, nº 973/2001. Igualmente: ver *Idiev c. Tayikistán*, nº 1276/2004; y *N. Valetov c. Kazajstán*, nº 2104/2011, párr. 12.3.

<sup>66</sup> *Idiev c. Tayikistán*, nº 1276/2004, dictamen de 31 de marzo de 2009, párrs. 7.2-7.4.

<sup>67</sup> *Ali Aarrass c. España*, dictamen de 21 de julio de 2014, doc. CCPR/C/111/D/2008/2010, párrs. 8.2 y 8.3.

nos auxiliares que cada comité establece para resolver las cuestiones de admisibilidad de la queja y estudiar las cuestiones de fondo que cada queja plantee, a fin de asegurar una jurisprudencia coherente en el seno de cada comité.

Tratándose del Comité DH, cada nuevo caso recibido es enviado por la secretaría al Relator Especial sobre nuevas comunicaciones y medidas provisionales auxiliado por un Relator Especial suplente, que están habilitados para solicitar del Estado observaciones sobre la admisibilidad y el fondo de la queja; instruir a la secretaría sobre el registro de las quejas y su transmisión al Estado después de haber procedido a un análisis previo de los requisitos de admisibilidad de la queja; y cursar solicitudes de medidas provisionales, provisionales interinas y de protección, respecto de casos que hayan sido registrados.

El Relator Especial podrá seleccionar las quejas que serán declaradas inadmisibles sin que sean transmitidas al Estado interesado (por ser manifiestamente inadmisibles), así como las quejas que se incluirán en el programa del Comité DH, respetando el orden cronológico en que se registraron. No obstante, se concederá prioridad a las quejas que planteen un riesgo de violación del derecho a la vida, la integridad física o la detención arbitraria; las que se refieran a personas vulnerables (niños o personas con discapacidad); las que hayan sido objeto de medidas provisionales; o las que planteen una cuestión importante de interés general, que pueda tener consecuencias para el derecho interno del Estado o para la jurisprudencia del Comité DH<sup>68</sup>.

Además, desde 1995 el Comité DH confía cada queja a uno de sus miembros, que actúa como Relator Especial ante el Grupo de Trabajo de comunicaciones y el pleno del Comité DH «para ayudar a tramitar las comunicaciones» (art. 98.1 del Reglamento). El Comité DH también «podrá establecer uno o varios grupos de trabajo para que le hagan recomendaciones sobre el cumplimiento de las condiciones de admisibilidad» (arts. 98.3 y 98.5 del Reglamento).

Para acelerar su labor, el Comité DH tratará, como norma general, al mismo tiempo la admisibilidad y el fondo de una queja. A estos efectos, el Estado interesado dispondrá de un plazo de seis meses para presentar por escrito al Comité DH explicaciones o declaraciones relativas tanto a la admisibilidad como al fondo de la queja, incluso sobre toda medida correctiva que se haya adoptado en relación con el asunto (art. 92.5 del Reglamento). Se exceptúa el caso en que el propio Comité DH, su Grupo de Trabajo sobre comunicaciones o el Relator Especial sobre nuevas comunicaciones, «a causa del carácter excepcional del caso, haya decidido solicitar una respuesta por escrito que se refiera únicamente a la cuestión de la admisibilidad».

Aunque ello no eximirá al Estado de su obligación de responder en el plazo de seis meses tanto a la admisibilidad como al fondo de la queja (art. 97.2 in fine del Reglamento). El Estado dispondrá de los primeros dos meses del plazo arriba indicado para solicitar por escrito que la comunicación sea rechazada por considerarla inadmisibile, indicando los motivos en los que basa su solicitud. Ello no extenderá el plazo inicial de los seis meses, a menos que el Comité DH, su Grupo de Trabajo o el Relator Especial, decidan prorrogar el plazo para la presentación de la respuesta estatal, a causa de las circunstancias especiales del caso, hasta que el Comité DH se haya pronunciado sobre la cuestión de la admisibilidad (art. 92.5 del Reglamento). En caso de necesidad, tanto el Comité DH como su Grupo de Trabajo y el Relator Especial pueden fijar un nuevo plazo para pedir a las partes información u observaciones adicionales por escrito, que sean relevantes para la cuestión de la admisibilidad o el

---

<sup>68</sup> «Mandato del Relator Especial sobre nuevas comunicaciones y medidas provisionales», doc. CCPR/C/110/3, de 22 de mayo de 2014.

fondo. Cada parte en el procedimiento tendrá la oportunidad de formular observaciones sobre los escritos y comentarios presentados por la otra parte (arts. 92.6 y 92.9 del Reglamento).

La fase procesal de admisibilidad culmina, tras recibir las observaciones del Estado sobre la admisibilidad, con la adopción de una decisión por parte del Comité DH sobre la admisibilidad o no de la queja. El Relator Especial para las nuevas comunicaciones puede declarar admisible la comunicación, agilizando el procedimiento considerablemente cuando el Grupo de Trabajo o el Comité DH en pleno no se encuentran reunidos, ya que este no celebra más que tres periodos de sesiones al año de una duración de tres o cuatro semanas cada uno (una quinta semana es dedicada a la reunión del Grupo de Trabajo sobre comunicaciones). Si, por el contrario, el Relator Especial considera que la comunicación es inadmisibile, hará propuestas en ese sentido al Grupo de Trabajo sobre las comunicaciones (compuesto de al menos cinco miembros), quien podrá tomar una decisión (de admisibilidad o no) por unanimidad (arts. 98.4 y 98.5 del Reglamento del Comité DH). Si hay disenso en el seno del Grupo de Trabajo, este se limitará a formular recomendaciones al pleno del Comité DH (18 miembros), en cuyo caso este último será competente para tomar una decisión definitiva sobre la admisibilidad de la queja. Si el Grupo de Trabajo sobre comunicaciones decidiera por unanimidad de sus, al menos, cinco miembros que la queja es inadmisibile transmitirán tal decisión al pleno del Comité DH, que podrá confirmarla sin debate oficial. Pero si algún miembro solicitara reabrir el debate en el pleno, este examinará la queja y tomará una decisión (art. 98.4 in fine del Reglamento).

La decisión de inadmisibilidad de la queja es, en principio, definitiva, por lo que se comunica a las partes y se concluye el procedimiento; aunque es inapelable, cabe su revisión por parte del Comité DH «si el individuo interesado o una persona que actúe en su nombre presenta una petición escrita donde se indique que ya no se dan los motivos de inadmisibilidad» (art. 100.2 del Reglamento). En cambio, si la decisión de admisibilidad es positiva, el Estado podrá rebatirla cuando el Comité DH se encuentre en la fase procesal de determinación de los hechos, previa a su calificación jurídica, a la luz de las explicaciones o declaraciones presentadas por el Estado (art. 101.5 del Reglamento).

##### 5. *Dictamen*

Adoptada la decisión positiva de admisibilidad, los ocho comités se deben preparar para calificar jurídicamente los hechos declarados probados y determinar si constituyen o no violación de alguno de los derechos recogidos en la convención de cuya aplicación se ocupan. En caso positivo, indicarán en su dictamen las medidas de reparación que el Estado deberá adoptar, incluida la indemnización que corresponda a la víctima.

El Comité DH transmite la queja que ha declarado admisible al Estado interesado, el cual dispondrá de otros seis meses para responder a las cuestiones de fondo planteadas en la queja. Deberá presentar por escrito sus aclaraciones y señalar las medidas de reparación que eventualmente haya adoptado al respecto (art. 101.2 del Reglamento). Este plazo de seis meses puede ser obviado con el acuerdo del Estado interesado<sup>69</sup> y del denunciante.

El Comité DH determinará en su dictamen qué hechos se consideran probados en función de todas las informaciones disponibles, procedentes tanto del particular como del Estado interesado. En este ejercicio el Comité DH podrá estar auxiliado tanto por el Grupo de Trabajo de comunicaciones como por el Relator Especial encargado de la queja (art. 105 del Reglamento), quienes analizarán los hechos considerados como probados y realizarán la califi-

---

<sup>69</sup> R.D. Stalla Costa c. Uruguay, n° 198/1985.

cación jurídica de los mismos a la luz de las disposiciones del PIDCP. El Comité DH garantiza el principio de igualdad de armas en la carga de la prueba, de modo que si el Estado no refuta las alegaciones del denunciante que hayan sido bien sustentadas, el Comité DH las tomará debidamente en consideración<sup>70</sup>.

Todas las observaciones sobre el fondo del asunto son resumidas en el dictamen en el que el Comité DH concluirá si ha habido o no violación de alguno de los derechos consagrados en el PIDCP, en qué consiste la violación y por qué. Aunque el Comité DH procura adoptar sus decisiones por consenso, los miembros en minoría pueden emitir opiniones individuales, concurrentes o separadas, tanto sobre las decisiones de admisibilidad como sobre los dictámenes en cuanto al fondo.

Si ha constatado una violación, el Comité DH se pronunciará sobre las medidas de reparación que el Estado deberá adoptar para subsanarla<sup>71</sup>. La reparación a las víctimas debe ser íntegra (restitución, indemnización, rehabilitación y medidas de satisfacción), así como evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro (garantías de no repetición)<sup>72</sup>. En los dictámenes se incluye una cláusula común que indica al Estado un plazo de 180 días para informar sobre las medidas efectivamente adoptadas, habida cuenta que se ha comprometido a garantizar los derechos reconocidos en el PIDCP (art. 2) «y a garantizar un recurso efectivo, con fuerza ejecutoria, cuando se compruebe una violación»<sup>73</sup>, así como una «reparación eficaz y jurídicamente exigible»<sup>74</sup>. Se pide asimismo al Estado que publique y difunda el dictamen del Comité DH<sup>75</sup>.

Entre las medidas generales de reparación, el Comité DH solicita frecuentemente al Estado la reforma de una legislación o práctica en vigor que haya estado en el origen de la violación, para evitar violaciones similares en el futuro y ofrecer así garantías de no repetición<sup>76</sup> u otras medidas de satisfacción<sup>77</sup>. En relación a la víctima, el Comité DH ha solicitado su puesta en libertad inmediata (en el caso de detención ilegal o arbitraria); o la realización de un nuevo juicio con las garantías procesales debidas; la conmutación de una pena de muerte (impuesta ilegalmente) y una indemnización; las medidas de reparación, indemnización y rehabilitación a la víctima (en casos de tortura o malos tratos); la revocación y revisión de una orden de expulsión ilegal de extranjeros; la revisión de las condenas impuestas en procedimientos penales que no hubieran permitido el derecho de apelación; la restitución de los bienes; indemnización por detención y encarcelamiento ilegales, entre otras<sup>78</sup>.

<sup>70</sup> Kongwe c. Zambia, nº 821/1998; Mauzarai y otros c. Sierra Leona, nº 839-841/1998; y Blazed y otros c. República Checa, nº 857/1999.

<sup>71</sup> Ver un análisis de la práctica desarrollada por el Comité DH en materia de reparaciones en Faúndez Ledesma, *El Pacto Internacional...*, *Op. cit.*, p. 574-585; y Villán Durán y Faleh Pérez, *El sistema universal...*, *Op. cit.*, p. 163-166.

<sup>72</sup> «Directrices sobre las medidas de reparación otorgadas en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos», doc. CCPR/C/158, 30 de noviembre de 2016, párr. 2.

<sup>73</sup> A/60/40, párr. 205; y A/63/40 (Vol. I), párr. 168.

<sup>74</sup> A/69/40 (Vol. I) (2014), párr. 240.

<sup>75</sup> A/64/40 (Vol. I), párr. 205 *in fine*; y A/69/40 (Vol. I), párr. 240.

<sup>76</sup> Doc. CCPR/C/158, cit., párrs. 12-13

<sup>77</sup> *Ibid.*, párr. 11

<sup>78</sup> A/60/40, párrs. 206-223; y A/65/40 (Vol. I), párrs. 180-181.



Si la víctima hubiera fallecido en detención, el Comité DH señala la obligación del Estado de ofrecer a la viuda «un recurso efectivo, que incluyera una indemnización y la apertura de diligencias penales contra todos los culpables del trato» recibido por su esposo y por ella misma (torturas)<sup>79</sup>. En los casos de ejecuciones sumarias, desapariciones forzadas y/o torturas, el Comité DH impone al Estado la obligación de investigar a fondo esas violaciones, de manera imparcial, efectiva y completa, facilitando a la víctima el resultado de tales investigaciones; la inmediata puesta en libertad del desaparecido si es encontrado con vida; la entrega a la familia de los restos mortales del desaparecido o ejecutado; una indemnización adecuada por los daños materiales y morales; iniciar una acción penal contra los responsables de tales violaciones, procesarlos y castigarlos, haciendo públicos los resultados de esas medidas; y no poner trabas al derecho a un recurso efectivo de las víctimas de tales crímenes<sup>80</sup>.

Las víctimas de tortura y desapariciones forzadas tienen derecho a obtener del Estado rehabilitación psicológica y tratamiento médico y el Estado deberá tipificar penalmente ambos delitos de conformidad con el derecho internacional, de manera que la legislación nacional permita la persecución penal de los responsables de ejecuciones sumarias, torturas y desapariciones forzadas. Si el Comité DH constata que la expulsión de la víctima a su país de origen constituye violación de los arts. 6 y 7 del PIDCP, pide que se proporcione a la víctima «una reparación efectiva, incluido un nuevo examen completo de sus alegaciones», concederle una compensación adecuada, así como no expulsarla «a un tercer país que pudiera expulsarlo a su vez a su país de origen»<sup>81</sup>. Las víctimas de trata debieran obtener asilo en el país de acogida.

En los casos de prisión preventiva abusiva, el Comité DH indicó que una reparación efectiva debe incluir «el reembolso de las costas y una indemnización adecuada». Además, revisar la legislación penal procesal para que se adecúe al art. 9.3 del PIDCP<sup>82</sup>. Tratándose de la detención indefinida de inmigrantes en centros de detención, el Comité DH señaló que la reparación efectiva debía incluir la puesta en libertad del inmigrante, la rehabilitación, una indemnización adecuada y la revisión de la legislación en materia de migración para que fuera conforme a los arts. 7 y 9 del PIDCP<sup>83</sup>. Cuando el Comité DH constató violación de las garantías procesales previstas en el art. 14 del PIDCP, la reparación puede consistir en conmutar, reducir o no ejecutar una condena. También debe incluir una indemnización adecuada y apropiada, así como la modificación de leyes y prácticas del Estado «para evitar la comisión de violaciones semejantes en el futuro»<sup>84</sup>.

Ante violación de las libertades de expresión y/o reunión, el Comité DH pidió a los Estados que reembolsaran a las víctimas el monto de la multa impuesta, las costas procesales y una indemnización adecuada. En particular, solicitó a Belarús revisar la Ley de Actos Multitudinarios de 1997, para garantizar el pleno disfrute de las libertades consagradas en los arts. 19 y 21 del PIDCP<sup>85</sup>. También solicitó a Turkmenistán que revisara su ley sobre el servicio

<sup>79</sup> A/63/40 (Vol. I), párr. 171; A/64/40 (Vol. I), párr. 217; y A/65/40 (Vol. I), párr. 182.

<sup>80</sup> A/63/40 (Vol. I), párr. 177; A/64/40 (Vol. I), párrs. 219 y 227; A/65/40 (Vol. I), párr. 191; y A/69/40, (Vol. I), párrs. 244 y 248

<sup>81</sup> A/69/40 (Vol. I), cit., párrs. 246 y 250

<sup>82</sup> *Ibid.*, par. 249

<sup>83</sup> *Ibid.*, párr. 251

<sup>84</sup> *Ibid.*, párr. 253

<sup>85</sup> *Ibidem id.*, párr. 255; casos 1808/2008 (Kovalenko c. Belarús); 1864/2009 (Kirsanov c. Belarús); 1873/2009 (Alekseev c. la Federación de Rusia); y 1948/2010 (Turchenyak et al. c. Belarús).



militar, a fin de recoger el derecho a la objeción de conciencia como parte del derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión que proclama el art. 18 del PIDCP<sup>86</sup>. En un caso en el que el Comité DH constató violación del art. 26 del PIDCP como resultado de una verificación policial de la identidad de las personas basada en criterios raciales, consideró que España tenía la obligación de ofrecer a la víctima una reparación efectiva en que se previera la expresión pública de excusas, así como adoptar medidas para que los agentes del Estado reciban instrucciones de no cometer actos semejantes al de ese caso<sup>87</sup> y una compensación adecuada para la víctima.

Una vez adoptado el dictamen en cuanto al fondo, la secretaría lo transmitirá al Estado parte y posteriormente a la víctima, concluyendo así el procedimiento confidencial de examen de quejas individuales ante el Comité DH.

#### 6. *Publicación*

Las deliberaciones verbales, las actas resumidas y los documentos de trabajo de los ocho comités en el examen de quejas individuales, tendrán carácter confidencial. En relación al Comité DH, los arts. 110 y 111 del Reglamento del Comité DH recogen esas reglas de confidencialidad. Pero «no afectarán el derecho del autor de una comunicación o al Estado parte interesado a dar publicidad a cualesquiera escritos o información presentados en relación con las actuaciones», salvo que el Comité DH, su Grupo de Trabajo o el Relator Especial pidan a las partes «que mantengan confidenciales, en todo o en parte, cualesquiera de esos escritos o información» (art. 111.4 del Reglamento).

Como regla general, las decisiones de los ocho comités acerca de la inadmisibilidad, el fondo del asunto o la cesación de las actuaciones, se harán públicas. Así lo dispone el art. 111.6 del Reglamento del Comité DH. En la práctica, todos los comités ordenan siempre la publicación de las decisiones (sobre admisibilidad o no), las medidas provisionales y los dictámenes (sobre el fondo). Se publican de inmediato en el portal que cada comité dispone en la web de la Oficina del ACNUDH. Además, se recogen en el informe anual de cada comité a la AGNU.

La publicación opera aquí, una vez más, como medio de «sanción» moral y política en el ámbito internacional, dirigida al Estado que ha incurrido en una violación de cualquiera de los derechos consagrados en las convenciones de cuyo control se ocupan. Desde 2015, vistas las restricciones adoptadas por la AGNU en cuanto a la extensión de los informes anuales de los comités a la AGNU<sup>88</sup>, la secretaría se encarga de la publicación electrónica de las decisiones hechas públicas por los comités en una base de datos que recoge la jurisprudencia de los ocho comités<sup>89</sup>.

#### 7. *Seguimiento*

Las decisiones sobre admisibilidad de los ocho comités serán jurídicamente vinculantes para las partes en el procedimiento, lo mismo que las medidas provisionales o de protección y demás disposiciones de los reglamentos de los comités. Si un Estado declara por adelantado

---

<sup>86</sup> Casos 2221/2012 (Hudaybergenov c. Turkmenistán); y 2223/2012 (Japparow c. Turkmenistán).

<sup>87</sup> *Williams Lecraft c. España*, n° 1493/2006, párr. 224

<sup>88</sup> Resolución 68/268 de la AGNU, de 9 de abril de 2014, párr. 4.

<sup>89</sup> Ver <http://juris.ohchr.org>

que no aceptará una decisión de admisibilidad o sobre el fondo del Comité DH, comete una violación del art. 1 del Protocolo Facultativo del PIDCP<sup>90</sup>.

Por el contrario, ni las convenciones que establecen los comités, ni los protocolos

o cláusulas facultativas que los habilitan para recibir quejas individuales, se pronuncian sobre el valor jurídico de los dictámenes sobre el fondo, por lo que tradicionalmente se ha considerado que tales opiniones no son obligatorias para los Estados. Consciente de ello, el Comité DH se dotó en 1990 de un Relator Especial para el seguimiento de los dictámenes, «a fin de cerciorarse de que los Estados partes han tomado medidas para dar efecto a los dictámenes del Comité» (art. 106.1 del Reglamento). Posteriormente, los demás comités se han ido dotando de mecanismos similares para asegurar el cumplimiento de sus dictámenes.

A estos efectos, el Relator Especial para el seguimiento del Comité DH establece los contactos apropiados y solicita información de los Estados respecto de la aplicación de todos los dictámenes que hayan constatado alguna violación. También puede formular recomendaciones al Comité DH para la adopción de las nuevas medidas que sean necesarias (art. 106.2 del Reglamento). El Relator Especial «informará periódicamente al Comité acerca de las actividades de seguimiento» (art. 106.3 del Reglamento) y el Comité DH «incluirá en su informe anual información sobre las actividades de seguimiento» (art. 106.4 del Reglamento). En consecuencia, la información facilitada por las partes en relación con el seguimiento no tendrá carácter confidencial, lo mismo que las decisiones del Comité DH en esta materia, a menos que este decida otra cosa (art. 112 del Reglamento).

La práctica del Relator Especial nos revela que los Estados acatan sus dictámenes de manera satisfactoria en un 23% de los casos<sup>91</sup>. En los demás, los Estados se muestran reacios a aceptar la obligatoriedad de los dictámenes o bien impugnan el contenido de los mismos. En otras ocasiones los Estados afirman no poder dar efecto a esos dictámenes, por no estar previsto en su legislación o práctica interna. En estos casos, el Comité DH procede a hacerlo público en su informe anual, evaluando las respuestas de los Estados en una escala que va de «A» (ampliamente satisfactoria) a «E» (las medidas adoptadas por el Estado son contrarias a las recomendaciones del Comité DH). También se ofrece al Estado interesado que el Relator Especial visite el país para averiguar las dificultades del Estado en aceptar los dictámenes, así como proponer soluciones. Pero el Relator Especial no ha podido viajar a todos los Estados con dificultades que hubiera deseado, por falta de recursos económicos que la secretaría ha escatimado para esta actividad crucial de los comités, debiendo el Relator Especial limitarse a reunirse en Ginebra con representantes de los Estados incumplidores durante los períodos de sesiones del comité correspondiente.

Más allá del incuestionable valor político y moral de los dictámenes de los comités, es obvio que también tienen un valor jurídico, dada la naturaleza cuasi-judicial del procedimiento de quejas individuales. En esta línea, el Comité DH recordó en su Observación General n.º 33 que los dictámenes son el «pronunciamiento autorizado de un órgano establecido en virtud del propio Pacto y encargado de la interpretación de ese instrumento»<sup>92</sup>. Y también recordó «la obligación de los Estados partes de actuar de buena fe» en el cumplimiento de sus obliga-

<sup>90</sup> Timoshenko c. Bielorrusia, n° 1950/2010.

<sup>91</sup> Fox Principi, Kate, «Implementation of decisions under UN treaty body complaint procedures – How do States comply? A categorized study based on 268 cases of ‘satisfactory’ implementation under the follow-up procedure, mainly regarding the UN Human Rights Committee», *Human Rights Law Journal*, Vol. 37, 2017, p. 4 y 12.

<sup>92</sup> «Obligaciones de los Estados partes con arreglo al Protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos», doc. CCPR/C/GC/33, de 25 de junio de 2009, párr. 13.

ciones convencionales. Lo mismo ocurre con las medidas provisionales o de protección que el Comité DH puede adoptar con arreglo a los arts. 94-95 del Reglamento. Como ya hemos señalado, la Observación General nº 33 del Comité DH es determinante: «Todo Estado parte que no adopta tales medidas... incumple la obligación de respetar de buena fe el procedimiento de las comunicaciones individuales establecido en el protocolo facultativo»<sup>93</sup>. La CIJ también concedió «gran consideración» a las constataciones del Comité DH y a la interpretación realizada por el mismo, al tratarse del órgano independiente de supervisión del PIDCP<sup>94</sup>.

Asimismo, en los tratados más recientes se imponen a los Estados partes otras medidas de seguimiento a los dictámenes que han constatado violación. Es el caso del Protocolo Facultativo del PIDESC, que establece que el Estado «dará la debida consideración al dictamen del Comité, así como a sus recomendaciones, si las hubiere, y enviará al Comité, en un plazo de seis meses, una respuesta por escrito que incluya información sobre toda medida que haya adoptado a la luz del dictamen y las recomendaciones del Comité»<sup>95</sup>. Medidas equivalentes se incorporaron al Protocolo Facultativo de la CEDCM<sup>96</sup> y al Tercer Protocolo Facultativo de la CDN relativo a un procedimiento de comunicaciones<sup>97</sup>.

Además, el Comité DH solicita regularmente a los Estados durante el examen de los informes periódicos, información sobre los mecanismos nacionales, legislativos o institucionales, que hayan sido establecidos para asegurar el cumplimiento de las recomendaciones del Comité DH contenidas tanto en las observaciones finales como en los dictámenes sobre quejas individuales. Así, se han establecido mecanismos generales de aplicación a nivel gubernamental<sup>98</sup>; disposiciones legislativas o constitucionales que establecen la obligación de cumplir las recomendaciones de los comités<sup>99</sup>; reformas procesales que permiten reabrir procesos penales o civiles; medidas para asegurar que las víctimas reciben la compensación señalada por los comités, o para evitar su expulsión a países donde podrían ser objeto de malos tratos; o mecanismos de arreglo amistoso<sup>100</sup>.

<sup>93</sup> Observación General nº 33, párr. 19. Ver Ulfstein, Geir, «The Legal Status of Views Adopted by the Human Rights Committee – From Genesis to Adoption of General Comment No. 33», en Eide, Asbjørn, Möller, Jakob Th. y Ziemele, Ineta (eds.), *Making Peoples Heard...*, *Op. cit.*, p. 159-166; y Villán Durán, Carlos, «El valor jurídico de las decisiones de los órganos establecidos en tratados de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos», en Fernández de Casadevante Romaní, Carlos (coord.), *Los efectos jurídicos en España de las decisiones de los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos de naturaleza no jurisdiccional*, Dykinson, Madrid, 2019, p. 99-123.

<sup>94</sup> CIJ, *Asunto Diallo* (R. de Guinea c. R.D. del Congo), sentencia de 30 de noviembre de 2010, párr. 66. *Vid.* Sognigbé Sangbana, Muriel, *La sanction internationale de la violation des droits de l'homme*, Pedone, París, 2018, p. 62.

<sup>95</sup> Art. 9.2 del Protocolo Facultativo del PIDESC.

<sup>96</sup> Art. 7, párrs. 4 y 5, del PF de la CEDCM

<sup>97</sup> Art. 11 del Tercer Protocolo Facultativo de la CDN

<sup>98</sup> OHCHR, *National Mechanisms for Reporting and Follow-up: A Practical Guide to Effective State Engagement with International Human Rights Mechanisms*, United Nations, Ginebra, 2016.

<sup>99</sup> Es el caso de la ley colombiana 288 (*Diario Oficial* nº 42826, de 9 de julio de 1996), que establece un comité interministerial encargado de velar por la ejecución de los dictámenes del Comité DH sobre Colombia.

<sup>100</sup> Fox Principi, Kate, «Internal Mechanisms to Implement UN Human Rights Decisions, notably of the UN Human Rights Committee. How can these Mechanisms Assist States to Fulfill their Good Faith Obligations?», *Human Rights Law Journal*, Vol. 37, 2017, p. 237-250. Un ejemplo de arreglo amistoso en España se encuentra en la decisión del Comité de los Derechos de Personas con Dis-

En definitiva, los ocho comités se preocupan por que sus opiniones sobre el fondo sean acatadas por los Estados interesados, incluso por los más reacios en aceptarlas. De modo que nos encontramos en el inicio de una práctica de los Estados, potenciada por los propios comités, que está estableciendo precedentes valiosos a favor de una progresiva aceptación de la obligatoriedad de sus dictámenes y de las medidas provisionales o de protección. Si tal comportamiento favorable al acatamiento de los dictámenes se generalizara en el futuro (alcanzando las conductas de los Estados favorables al menos un 75% de los casos), estaríamos asistiendo al nacimiento de una nueva norma consuetudinaria internacional, que consagraría la obligatoriedad jurídica de las decisiones de los comités, a pesar de que las convenciones que los establecieron no lo digan expresamente.

España se encuentra entre los Estados que no disponen de mecanismos específicos para facilitar la aplicación de los dictámenes de los comités<sup>101</sup>, por lo que figura en la «lista negra» de Estados incumplidores y, lo que es más grave, las víctimas sufren total indefensión. Así, en *Aarrass c. España*, el Comité DH dictaminó que España había violado el art. 7 del PIDCP al extraditar a la víctima a Marruecos, donde efectivamente sufrió severas torturas. Las medidas de reparación adoptadas fueron proporcionales al daño infligido, a saber: indemnización a la víctima; cooperación con las autoridades marroquíes para asegurar una supervisión efectiva del trato que recibe en Marruecos; y adoptar medidas para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro. El Relator Especial sobre el seguimiento a los dictámenes sigue considerando que España ha cumplido solo parcialmente esas medidas<sup>102</sup>.

Lo mismo ocurre con otros comités que también han adoptado dictámenes sobre España, como el Comité contra la Tortura (que ha reclamado investigaciones prontas e imparciales de las alegaciones de tortura<sup>103</sup>); el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer<sup>104</sup>; el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (que ha constatado la violación reiterada del derecho a una vivienda adecuada<sup>105</sup>); el Comité de los Derechos del Niño (determinación de la edad de menores extranjeros no acompañados)<sup>106</sup>; y el Comité de

---

capacidad de 24 de marzo de 2017, por la que se suspende el examen del caso nº 33/2015 (*Mario Jesús Rodríguez Arias c. España*), al haberse alcanzado un acuerdo entre las partes sobre el acceso a vivienda social para persona con discapacidad.

<sup>101</sup> Lamentablemente, el recurso de revisión introducido por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (*Boletín Oficial del Estado* nº 174, de 22 de julio de 2015), mediante el art. 5 bis solamente abarca la ejecución de sentencias condenatorias del TEDH.

<sup>102</sup> Doc. CCPR/C/113/3, de 29 de junio de 2015, pág. 18. Igualmente: ver *Baltasar Garzón c. España*, dictamen de 13 de julio de 2021 (independencia judicial); y *Gorka-Joseba Lupiáñez Mintegi c. España*, dictamen de 21 de marzo de 2019 (tortura).

<sup>103</sup> *E.L.G. c. España*, decisión de 26 de noviembre de 2019; *Orkatz Gallastegi Sodupe c. España*, decisión de 23 de mayo de 2012; *Fatou Sonko c. España*, decisión de 25 de noviembre de 2011; *Kepa Urra Guridi c. España*, decisión de 17 de mayo de 2005; y *Encarnación Blanco Abad c. España*, decisión de 14 de mayo de 1998.

<sup>104</sup> *S.F.M. c. España*, dictamen de 28 de febrero de 2020 (violencia obstétrica).

<sup>105</sup> *Fátima El Ayoubi y Mohamed El Azouan Azouz c. España*, dictamen de 19 de febrero de 2021; *Hakima El Goumari y Ahmed Tidli c. España*, dictamen de 18 de febrero de 2021; *Rosario Gómez-Limón Pardo c. España*, dictamen de 5 de marzo de 2020; *Maribel Viviana López Albán c. España*, dictamen de 11 de octubre de 2019; *Mohamed Ben Djazia y Naouel Bellili c. España*, dictamen de 20 de junio de 2017; *Miguel Ángel López Rodríguez c. España*, dictamen de 4 de marzo de 2016; e *I.D.G. c. España*, dictamen de 17 de junio de 2015.

<sup>106</sup> *H.M. c. España*, dictamen de 31 de mayo de 2021; *R.Y.S. c. España*, dictamen de 4 de febrero de 2021; *C.O.C. c. España*, dictamen de 29 de enero de 2021; *M.B. c. España*, dictamen de 28 de sep-

los Derechos de Personas con Discapacidad<sup>107</sup>. Esta situación es insostenible porque contraviene no solamente las obligaciones internacionales que España ha asumido al ratificar los tratados pertinentes<sup>108</sup>, sino también la propia Constitución Española de 1978<sup>109</sup>. En definitiva, se produce una indefensión de la víctima que es incompatible con el estado de derecho que proclama la misma Constitución.

Cabe resaltar el caso Ángela González Carreño representada por la ONG Women's Link Worldwide, en el que el Comité EDCM concluyó en 2014 que España había discriminado a la autora y su hija de siete años, la cual había sido asesinada por su padre maltratador. Este órgano señaló que España debía reparar de manera adecuada a la madre mediante una indemnización integral y proporcional a la gravedad de la conculcación de sus derechos, así como realizar una investigación exhaustiva para determinar los fallos en las estructuras y prácticas estatales que hayan ocasionado una falta de protección de la autora y su hija<sup>110</sup>. Las abogadas de la víctima reclamaron ante las autoridades españolas la ejecución del dictamen, lo que fue rechazado por considerarlo una simple «recomendación» no vinculante para el Estado.

Recurrido en casación, el Tribunal Supremo constató «la inexistencia de un cauce específico y autónomo para hacer efectivas en el ordenamiento español las recomendaciones de un dictamen». No obstante, consideró el propio dictamen como

«presupuesto habilitante para formular una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia como último cauce para obtener la reparación». Por lo que concluyó que «la Administración vulneró derechos fundamentales de la recurrente, concretamente sus derechos a la igualdad y a no ser discriminada por razón de sexo, a la integridad física y moral y a la tutela judicial efectiva, y ello por no asumir la demanda de reclamación de responsabilidad patrimonial y poner fin a los efectos de una declaración de lesión de derechos de la mujer por haber sufrido un acto de discriminación derivado de una situación de violencia contra la mujer». En consecuencia, el Tribunal Supremo condenó a la Administración a pagar a la víctima una indemnización de 600.000 euros por los daños morales sufridos<sup>111</sup>.

El Tribunal Supremo tomó esta decisión histórica después de afirmar que los dictámenes del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer tienen «carácter vinculante/obligatorio» para España en virtud del art. 24 de la CEDCM, el art. 7.4 del Protocolo Facultativo y los arts. 96 y 10.2 de la Constitución Española, pues los tratados internacionales «además de ser Derecho interno propio con la jerarquía reconocida constitucional-

---

tiembre de 2020; *B.G. c. España*, dictamen de 28 de septiembre de 2020; *S.M.A. c. España*, dictamen de 28 de septiembre de 2020; y *M.B.S. c. España*, dictamen de 28 de septiembre de 2020.

<sup>107</sup> *Rubén Calleja Loma y Alejandro Calleja Lucas c. España*, dictamen de 28 de agosto de 2020 (derecho a la educación inclusiva de un niño con «síndrome de Down»); *J.M. c. España*, dictamen de 21 de agosto de 2020 (derecho a la no discriminación en el mantenimiento o continuidad en el empleo); y *V.F.C. c. España*, dictamen de 2 de abril de 2019.

<sup>108</sup> Así lo había recordado el Comité DH en sus observaciones finales al sexto informe periódico de España, doc. CCPR/C/ESP/CO/6, de 20 de julio de 2015, párr. 5.

<sup>109</sup> En particular, se ha señalado la violación de los arts. 1.1, 9.2, 9.3, 95 y 96 de la Constitución Española: ver Fernández de Casadevante Romani, Carlos (dir.), *España y los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos*, Dilex, Madrid, 2010, p. 45.

<sup>110</sup> Doc. CEDAW/C/58/D/47/2012, de 18 de julio de 2014, dictamen de 16 de julio de 2014. En el mismo sentido, la persistencia de prácticas estatales erróneas fue denunciada el 9 de diciembre de 2021 por cuatro procedimientos especiales del Consejo DH, que instaron a los tribunales españoles a proteger a los niños y niñas de la violencia doméstica y los abusos sexuales.

<sup>111</sup> STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) 1263/2018, de 17 de julio, p. 30-32.

mente, son también instrumentos hermenéuticos de los derechos fundamentales de la Constitución»<sup>112</sup>.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

Más allá del efecto positivo que en el plano patrimonial producirá la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de julio de 2018, persiste la urgencia de reformar la legislación española de 2015 para aplicar por analogía el recurso de revisión de las sentencias del Tribunal Supremo cuando medie un dictamen de los órganos competentes de la ONU que constate violación. Así lo confirma la sentencia del Tribunal Supremo 1/2020, de 12 de febrero<sup>113</sup>.

La Plataforma de ONG españolas a favor de los derechos económicos, sociales y culturales elaboró en 2020 un amplio estudio sobre el valor jurídico de las decisiones de los comités, proponiendo numerosas medidas legislativas, políticas y administrativas, para asegurar el cumplimiento por España de tales decisiones.

Afortunadamente, España informó a la ONU en 2021 que se propone desarrollar políticas públicas para adecuar la práctica española al Derecho internacional de los derechos humanos, tales como: a) diseñar un protocolo para la tramitación de las medidas provisionales y los dictámenes de los comités, incluyendo la reparación efectiva de las víctimas y la adopción de garantías de no repetición; b) elaborar el II Plan Nacional de Derechos Humanos con participación de la sociedad civil, en el que se incluya una relación de las medidas instadas por los comités y una hoja de ruta para impulsar su aplicación; y c) establecer un comité de seguimiento de las decisiones de los comités que vele por la indemnización a las víctimas<sup>114</sup>.

---

<sup>112</sup> *Ibid.*, FJ 7.

<sup>113</sup> *Vid.* Vázquez Rodríguez, Beatriz, «La STS (Sala Especial) 1/2020, de 12 de febrero: ¿Es el recurso de revisión una vía útil para dotar de efectividad a los dictámenes adoptados por los comités de derechos humanos?», *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 73, n° 1, 2021, p. 353-359.

<sup>114</sup> Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Informe de progreso 2021 y estrategia de desarrollo sostenible 2030, 2022, p. 261.