

# **PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS**

*Por Fausto Pocar*

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, «el Pacto») fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas por resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49. Hasta el 30 de septiembre de 1996, 135 Estados habían ratificado el Pacto o se habían adherido a él.

## **A. PROCESO DE PRESENTACIÓN DE INFORMES**

### **a) El Pacto y sus requisitos en materia de informes**

De conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, cada uno de los Estados Partes se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos y en especial los enumerados y tratados en la parte III del Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. El propio Pacto, en los párrafos siguientes del artículo 2, se refiere al cumplimiento de esta obligación fundamental de los Estados Partes derivada de un tratado internacional. Señala que cada Estado Parte ha de adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto. Entre esas medidas se incluirán, en todo caso, recursos efectivos para las víctimas de violaciones de sus derechos y libertades, de ser posible en forma judicial y de obligado cumplimiento por parte de las autoridades competentes cuando los recursos se estimen procedentes.

En relación con este precepto, y como requisito paralelo, los Estados Partes se comprometen a presentar informes sobre las disposiciones que hayan adoptado y que den efecto a los derechos reconocidos en el Pacto y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos, así como sobre los factores y dificultades, si los hubiere, que afecten a la aplicación del Pacto. Esta obligación se establece en el artículo 40, en que también se describen las características principales del sistema de supervisión basado en la presentación de informes.

**Texto del artículo 40**

1. *Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a presentar informes sobre las disposiciones que hayan adoptado y que den efecto a los derechos reconocidos en el Pacto y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos:*
  - a) *En el plazo de un año a contar de la fecha de entrada en vigor del presente Pacto con respecto a los Estados Partes interesados;*
  - b) *En lo sucesivo, cada vez que el Comité lo pida.*
2. *Todos los informes se presentarán al Secretario General de las Naciones Unidas, quien los transmitirá al Comité para examen. Los informes señalarán los factores y las dificultades, si los hubiere, que afecten a la aplicación del presente Pacto.*
3. *El Secretario General de las Naciones Unidas, después de celebrar consultas con el Comité, podrá transmitir a los organismos especializados interesados copias de las partes de los informes que caigan dentro de sus esferas de competencia.*
4. *El Comité estudiará los informes presentados por los Estados Partes en el presente Pacto. Transmitirá sus informes, y las observaciones generales que estime oportunas, a los Estados Partes. El Comité también podrá transmitir al Consejo Económico y Social esas observaciones, junto con copia de los informes que haya recibido de los Estados Partes en el Pacto.*
5. *Los Estados Partes podrán presentar al Comité observaciones sobre cualquier observación que se haga con arreglo al párrafo 4 del presente artículo.*

De conformidad con los párrafos 1 a 3 del artículo 40, los Estados Partes se comprometen a presentar en el plazo de un año, a contar desde la fecha de entrada en vigor del Pacto, un informe inicial sobre los derechos consagrados en el Pacto. Deberán presentarse informes sucesivos cada vez que lo pida el Comité de Derechos Humanos (en adelante, «el Comité»). Por lo tanto, la presentación de informes constituye una obligación derivada de un tratado. En cuanto al informe inicial, esta obligación se enuncia expresamente en el Pacto. Con respecto a los informes siguientes, dimana de las facultades atribuidas al Comité en virtud del Pacto.

En ejercicio de sus facultades, el Comité ha decidido en principio establecer una periodicidad determinada para la presentación de los informes de los Estados. Sobre la base de una

decisión adoptada por el Comité en 1981, y modificada en 1982 (documento de las Naciones Unidas CCPR/C/19/Rev.1), se pide a los Estados Partes que han presentado sus informes iniciales antes de julio de 1981 que presenten informes subsiguientes al Comité cada cinco años a partir del examen de su informe inicial. A otros Estados Partes se les pide que presenten informes sucesivos al Comité cada cinco años, a partir de la fecha en que debían presentar su informe inicial. La fecha de presentación del próximo informe periódico de un Estado Parte puede aplazarse en los casos en que el Estado Parte, después de haberse examinado su informe y a solicitud del Comité, presente información adicional, y siempre que la información adicional se examine en una sesión a la que asistan representantes del Estado informante. Esta decisión no afecta a la facultad que tiene el Comité de pedir un informe subsiguiente siempre que lo considere apropiado.

En efecto, en años recientes el Comité ha solicitado informes especiales (limitados, según sea el caso, a ciertas disposiciones del Pacto) a los Estados Partes donde se ha informado de graves situaciones de emergencia o de importantes violaciones de los derechos humanos.

En cuanto al fondo de la obligación de informar contraída por los Estados Partes, el artículo 40 contiene solamente algunas indicaciones generales. Hace referencia a las disposiciones adoptadas para dar efecto a los derechos reconocidos, al progreso realizado en cuanto al goce de esos derechos, y a los factores y las dificultades que afecten a la aplicación del Pacto.

### ***b) Directrices para la presentación de informes con arreglo al Pacto***

---

El Comité ha preparado directrices generales relativas a la forma y el contenido de los informes. Su objeto es orientar a los Estados Partes en sus actividades de información, y evitar presentaciones de carácter general e incompleto. Además, su fin es conseguir que los informes se presenten de manera uniforme y muestren una visión completa de la situación en cada Estado en cuanto a la aplicación de los derechos a que se refiere el Pacto. Esta estructura oficial confiere un carácter uniforme a los informes, permite al Comité cumplir su tarea de supervisión al examinar los informes, y al mismo tiempo brinda a los demás Estados Partes la oportunidad de observar plenamente cómo cada Estado Parte cumple sus obligaciones en virtud del Pacto.

El Comité ha preparado directrices generales distintas para los informes iniciales y para los informes siguientes. Unas y otras siguen el mismo esquema estructural, pero difieren en cierta medida en la importancia que atribuyen a la información relativa a las distintas disposiciones del Pacto.

Las directrices se han enmendado diversas veces y su última versión aparece en el informe anual del Comité publicado en 1995 (documento A/50/40, anexo VII). De conformidad con esas directrices, los informes deben dividirse en dos partes. En la primera se describe la información sobre el Estado informante, y en la segunda se presentan las medidas adoptadas en relación con disposiciones concretas del Pacto.

**La parte general del informe** -inicial o periódico- debe prepararse de conformidad con las directrices consolidadas para la parte inicial de los informes de los Estados Partes que deben presentarse en virtud de los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, incluido el Pacto, como aparece en el documento HRI/1991/1. La información que se pide para ese documento básico de cada Estado Parte se describe en el anexo de la primera parte del presente manual.

De acuerdo con esas directrices comunes aplicables a todos los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, la primera parte del documento debe ser de carácter general y contener información básica sobre el contexto en que se garantizan en el Estado informante los derechos civiles y políticos. Para ello debe aclararse el rango del Pacto en el ordenamiento jurídico interno. El Comité desea obtener información sobre cómo se incorpora el Pacto en la legislación nacional, a saber, mediante la inserción de las disposiciones correspondientes, o de una «Declaración de Derechos», en la Constitución, y en la legislación interna, o mediante su aplicación directa, concediendo a los particulares derechos que pueden ser invocados directamente ante los tribunales y otras autoridades públicas que los hagan respetar. Además, debe proporcionarse información específica sobre los recursos que ofrece la legislación nacional a las personas que denuncian una violación de sus derechos reconocidos por el Pacto. Por último, en esta parte del informe deben describirse cualesquiera otras medidas que hayan adoptado las autoridades públicas para dar aplicación al Pacto y el papel de las instituciones nacionales respecto a la supervisión y la observancia de los derechos protegidos.

**La segunda parte de cada informe** debe cumplir las directrices siguientes:

**i) Informes iniciales**

*La parte del informe relativa específicamente a las partes I, II y III del Pacto debe describir en relación con las disposiciones de cada artículo:*

- a) *Las medidas legislativas, administrativas o de otra índole en vigor respecto de cada derecho:*
- b) *Cualesquiera restricciones o limitaciones, incluso de naturaleza transitoria, impuestas por la ley, la práctica o de cualquier otra manera, al goce del derecho;*

- c) *Cualesquiera otros factores o dificultades que afecten el goce del derecho por parte de las personas que estén dentro de la jurisdicción del Estado, incluidos cualesquiera factores que afecten el goce de este derecho en pie de igualdad por la mujer;*
- d) *Toda otra información sobre los progresos realizados en el goce del derecho.*

*Al informe se deberán adjuntar copias de los principales textos legislativos y de otra índole que se mencionen en él. Esos textos se facilitarán a los miembros del Comité. No obstante, debe señalarse que, por razones de economía, normalmente no se reproducirán para su distribución general con el informe, salvo cuando el Estado informante lo pida expresamente. Por lo tanto, es conveniente que cuando un texto no se cite textualmente en el informe, ni figure adjunto al mismo, el informe incluya información suficiente para que se pueda comprender sin consultar el texto original.*

## **ii) Informes periódicos**

*La información relativa a cada uno de los artículos de las partes I, II y III del Pacto se debe ocupar específicamente de:*

- a) *Completar la información que tiene ante sí el Comité acerca de las medidas adoptadas para dar efecto a los derechos reconocidos en el Pacto, habida cuenta de las preguntas hechas en el Comité durante el examen de cualquier informe anterior, comprendida en particular la información adicional acerca de las preguntas a las que no se haya dado respuesta previamente o no se haya dado una respuesta cabal;*
- b) *La información en la cual se tengan en cuenta las observaciones generales que haya formulado el Comité con arreglo al párrafo 4 del artículo 40 del Pacto;*
- c) *Las modificaciones introducidas o que se tenga la intención de introducir en las leyes y en las prácticas que tengan pertinencia para el Pacto;*
- d) *Las medidas adoptadas como resultado de la experiencia obtenida en cooperación con el Comité;*
- e) *Los factores que afecten a la aplicación del Pacto y las dificultades con que se haya tropezado, incluidos cualesquiera factores que afecten el goce de los derechos contenidos en el Pacto en pie de igualdad por la mujer;*

- f) *Los progresos realizados desde la presentación del último informe en materia de disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto.*

*Cuando un Estado Parte en el Pacto es también Parte en el Protocolo Facultativo y si en el período que se examina en el informe el Comité ha formulado opiniones según las cuales el Estado Parte ha violado disposiciones del Pacto, el informe debe incluir una sección en que se explique qué medidas se han tomado en relación con la comunicación en cuestión. En particular el Estado Parte debe indicar qué reparación ha dado al autor de la comunicación cuyos derechos el Comité consideró habían sido violados.*

Debe observarse que la obligación de presentar informes se extiende no sólo a las leyes pertinentes y otras normas sino también a las prácticas de los tribunales y los órganos administrativos del Estado Parte y a otros hechos pertinentes que puedan indicar el grado de disfrute efectivo de los derechos reconocidos por el Pacto.

Como se indica en las directrices, la segunda parte del informe debe dedicarse, artículo por artículo, a exponer las medidas adoptadas para realizar cada uno de los derechos establecidos en el Pacto. A este respecto, deben indicarse detalladamente todas las restricciones que afecten al goce de cada derecho protegido, así como cualquier otra dificultad que tengan los Estados en la realización de esos derechos. Para obtener una imagen completa y general del nivel actual de cumplimiento logrado por el Estado Parte, la información proporcionada al Comité debe referirse no sólo a las medidas adoptadas en la esfera legislativa, sino también a la práctica judicial y administrativa, e incluso, en su caso, a actividades de órganos distintos de los órganos públicos, en la medida en que sean de importancia para el goce de algún derecho. Habida cuenta de que el Estado Parte está obligado a respetar y a garantizar los derechos consagrados en el Pacto, interesan todas las medidas adoptadas por las autoridades, tanto negativas como positivas, y, en lo posible, deben exponerse con relación a cada artículo. Es importante que el Comité se haga una idea clara de la situación de derecho y de hecho existente en el Estado informante.

El Comité también decidió hace poco adoptar determinadas medidas de seguimiento sobre sus opiniones en las comunicaciones presentadas de conformidad con el Protocolo Facultativo del Pacto. En consecuencia, se espera que los Estados Partes a los que el Comité haya indicado que se ha producido una violación, incluyan la información pertinente en sus informes al Comité.

Los informes del Estado deben seguir siempre el formato recomendado por el Comité en sus directrices.

Las diferencias entre los requisitos para los informes iniciales y los informes periódicos sucesivos estriban en general en que en los informes sucesivos se pide información más detallada y concreta en particular sobre los cambios y las novedades habidos en el período quinquenal transcurrido desde el examen o la presentación del informe anterior. Es esencial que el Estado informante responda a las cuestiones planteadas por el Comité durante el examen de los informes anteriores y que aborde las cuestiones que quedaron pendientes en esa ocasión. También debe darse cuenta de toda actividad realizada por el Estado Parte en seguimiento del examen de los informes anteriores. Esa información servirá el doble fin de presentar al Comité una imagen cabal de la situación en el Estado informante, y de probar la eficacia de los procedimientos del Comité. También contribuye al diálogo constructivo, elemento esencial del examen de los informes con arreglo al artículo 40 del Pacto entre el Comité y el Estado informante.

El Comité ha aprobado varias **observaciones generales** de conformidad con el párrafo 4 del artículo 40 del Pacto. En ellas se refleja la experiencia acumulada del Comité al examinar los informes. Al mismo tiempo, tienen la finalidad de ayudar a los Estados Partes a cumplir sus obligaciones en materia de presentación de informes. Por lo tanto, los Estados Partes deben prestar atención especial a estas observaciones generales al preparar sus informes. (Pueden verse más adelante detalles adicionales sobre las observaciones generales.)

### **c) *Presentación de informes relativos a las disposiciones de fondo***

## **ARTÍCULO I**

### **Texto del artículo I**

- 1.** *Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.*
- 2.** *Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.*

3. *Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.*

### **Texto de la observación general 12 (21)**

*[Las observaciones generales del Comité se enumeran cronológicamente según su orden de aprobación. En el presente caso se trata de la «12». El segundo número (entre paréntesis) indica el período de sesiones del Comité en que se aprobó la observación general.]*

1. *De conformidad con los Propósitos y Principios de la Carta de las Naciones Unidas el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce que todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. Este derecho reviste especial importancia, ya que su ejercicio es una condición esencial para la eficaz garantía y observancia de los derechos humanos individuales y para la promoción y fortalecimiento de esos derechos. Por esta razón, los Estados han enunciado el derecho de libre determinación en una disposición de derecho positivo en ambos Pactos e incluido en dicha disposición como artículo 1, separado de todos los demás derechos reconocidos en dichos instrumentos y anterior a los mismos.*
2. *El artículo 1 consagra un derecho inalienable de todos los pueblos, que se describe en sus párrafos 1 y 2. En virtud de ese derecho, los pueblos «establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural». Este artículo impone a todos los Estados Partes las obligaciones correspondientes. Este derecho y las obligaciones correspondientes en cuanto a su aplicación están vinculados a otras disposiciones del Pacto y normas de derecho internacional.*
3. *Aunque la obligación de todos los Estados Partes de presentar informes incluye al artículo 1, solamente en algunos informes se ofrecen explicaciones detalladas en relación con cada uno de sus párrafos. El Comité ha observado que en muchos informes se prescinde por completo del artículo 1, se suministra una información inadecuada a su respecto o bien se hace una simple referencia a las leyes electorales. El Comité considera sumamente conveniente que en los informes de los*

*Estados Partes se incluya información sobre cada uno de los párrafos del artículo 1.*

- 4. En lo que respecta al párrafo 1 del artículo 1, los Estados Partes deberían describir los procesos constitucionales y políticos que permiten en la práctica el ejercicio de este derecho.*
- 5. El párrafo 2 afirma un aspecto especial del contenido económico del derecho de libre determinación, a saber, el derecho de los pueblos, para el logro de sus fines, de «disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia». Este derecho entraña obligaciones correspondientes de todos los Estados y de la comunidad internacional. Los Estados deberían indicar cualesquiera factores o dificultades que impidan la libre disposición de sus riquezas y recursos naturales contrariamente a lo dispuesto en este párrafo y en qué medida ello afecta al disfrute de los demás derechos enunciados en el Pacto.*
- 6. El párrafo 3 reviste, a juicio del Comité, especial importancia por cuanto impone obligaciones concretas a los Estados Partes, no sólo en relación con sus propios pueblos sino con todos los pueblos que no han podido ejercer su derecho a la libre determinación o se han visto privados de la posibilidad de ejercer tal derecho. El carácter general de este párrafo es confirmado por los antecedentes relativos a su redacción. Dicho párrafo estipula que: «Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas. Estas obligaciones existen con prescindencia de que un pueblo que tenga derecho a la libre determinación dependa, o no, de un Estado Parte en el Pacto. Se desprende de ello que todos los Estados Partes en el Pacto deben adoptar medidas positivas para facilitar el ejercicio y el respeto del derecho de los pueblos a la libre determinación. Esas medidas positivas deben ser compatibles con las obligaciones contraídas por los Estados en virtud de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional; en especial, los Estados no deben injerirse en los asuntos internos de otros Estados, afectando así desfavorablemente el ejercicio del derecho a la libre determinación. En los*

*informes debe detallarse el cumplimiento de esas obligaciones y las medidas adoptadas a tal efecto.*

- 7.** *En relación con el artículo 1 del Pacto, el Comité se remite a otros instrumentos internacionales relativos al derecho de todos los pueblos a la libre determinación, en especial, la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, aprobada por la Asamblea General el 24 de octubre de 1970 [resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General].*
- 8.** *El Comité considera que la historia ha demostrado que el ejercicio y el respeto del derecho de libre determinación de los pueblos contribuyen al establecimiento de relaciones de amistad y de cooperación entre los Estados y al fortalecimiento de la paz y la comprensión internacionales.*

Los funcionarios encargados de preparar los informes deben tener en cuenta que el derecho de libre determinación está protegido por el artículo 1, idéntico, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

## **ARTÍCULO 2**

### **Texto del artículo 2**

- 1.** *Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*
- 2.** *Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.*
- 3.** *Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:*

- a) *Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;*
- b) *La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquier otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;*
- c) *Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.*

### **Texto de la observación general 3 (13)**

1. *El Comité observa que, dentro del marco que en él se fija, el artículo 2 del Pacto deja, en general, al arbitrio de los Estados Partes interesados la elección del método de aplicación del propio Pacto en sus territorios. En particular, reconoce que esa aplicación no depende exclusivamente de la promulgación de disposiciones constitucionales o legislativas, que suelen ser de por sí insuficientes. El Comité considera necesario señalar a la atención de los Estados Partes el hecho de que la obligación prevista en el Pacto no se limita al respeto de los derechos humanos, sino que los Estados Partes se han comprometido también a garantizar el goce de esos derechos por todas las personas que están sujetas a su jurisdicción. Este aspecto exige que los Estados Partes realicen actividades concretas para que las personas puedan disfrutar de sus derechos. Ello se desprende claramente de varios artículos (por ejemplo, el artículo 3, al cual se refiere la observación 4(13) que figura a continuación), pero, en principio, dicho compromiso se refiere a todos los derechos reconocidos en el Pacto.*
2. *A este respecto, es muy importante que los individuos sepan cuáles son sus derechos en virtud del Pacto (y del Protocolo Facultativo, en su caso) y que todas las autoridades administrativas y judiciales conozcan las obligaciones que ha asumido el Estado Parte en virtud del Pacto. Con este objeto, debe publicarse el Pacto en todos los idiomas oficiales del Estado y deben adoptarse medidas para familiarizar a las autoridades competentes con su contenido como parte de su formación. También conviene dar publicidad a la cooperación del Estado Parte con el Comité.*

## **Texto de los párrafos 1 a 7 de la observación general 15 (27)**

### **La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto**

1. *En los informes de los Estados Partes con frecuencia no se ha tenido en cuenta que todos los Estados Partes deben velar por que se garanticen los derechos reconocidos en el Pacto «a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción» (párr. 1 del art. 2). En general, los derechos reconocidos en el Pacto son aplicables a todas las personas, independientemente de la reciprocidad, e independientemente de su nacionalidad o de que sean apátridas.*
2. *Así pues, la norma general es que se garanticen todos y cada uno de los derechos reconocidos en el Pacto, sin discriminación entre nacionales y extranjeros. Los extranjeros se benefician del requisito general de no discriminación respecto de los derechos garantizados, conforme al artículo 2 del Pacto. Esta garantía debe aplicarse por igual a extranjeros y nacionales. Excepcionalmente, algunos de los derechos reconocidos en el Pacto son expresamente aplicables sólo a los ciudadanos (art. 25), en tanto que el artículo 13 es aplicable sólo a los extranjeros. No obstante, la experiencia del Comité en el examen de los informes demuestra que en algunos países se niegan a los extranjeros otros derechos de los cuales deberían disfrutar, o que dichos derechos son objeto de limitaciones especiales que no siempre pueden justificarse con arreglo al Pacto.*
3. *En un pequeño número de constituciones se establece la igualdad de los extranjeros con los nacionales. En algunas constituciones aprobadas más recientemente se hacen claros distinguos entre los derechos fundamentales que son aplicables a todos y los que se reconocen a los ciudadanos solamente, y se trata de cada uno de ellos en forma pormenorizada. Sin embargo, en muchos Estados las constituciones se redactan únicamente con referencia a los nacionales cuando se trata de otorgar determinados derechos. La legislación y la jurisprudencia también pueden desempeñar un papel importante en relación con los derechos de los extranjeros. Se ha informado al Comité de que en algunos Estados los derechos fundamentales, aunque no se garanticen a los extranjeros en virtud de la Constitución y otras leyes, de hecho se les reconocen según lo dispuesto en el Pacto. No obstante, en algunos casos los derechos previstos en el Pacto evidentemente no se han otorgado sin discriminación respecto de los extranjeros.*

4. *El Comité considera que, en sus informes, los Estados Partes deben prestar atención a la situación de los extranjeros, tanto con arreglo a su legislación como en la práctica. El Pacto otorga plena protección a los extranjeros respecto de los derechos en él garantizados y sus disposiciones deben ser respetadas por los Estados Partes en su legislación y en la práctica, según proceda. De este modo, la situación de los extranjeros mejorará considerablemente. Los Estados Partes deben velar por que se den a conocer a los extranjeros que se hallen dentro de su jurisdicción las disposiciones del Pacto y los derechos reconocidos en éste.*
5. *El Pacto no reconoce a los extranjeros el derecho a entrar en el territorio de un Estado Parte ni de residir en él. En principio, corresponde al Estado decidir a quién ha de admitir en su territorio. Sin embargo, en determinadas circunstancias un extranjero puede acogerse a la protección del Pacto incluso respecto de cuestiones de ingreso o residencia, por ejemplo, cuando se plantean consideraciones de no discriminación, de prohibición de trato inhumano y de respeto de la vida de la familia.*
6. *El consentimiento para la entrada puede otorgarse con sujeción a condiciones relacionadas, por ejemplo, con la circulación, la residencia y el empleo. Un Estado puede imponer también condiciones generales a un extranjero que se halle en tránsito. No obstante, una vez que se les permite entrar en el territorio de un Estado Parte, los extranjeros tienen todos los derechos establecidos en el Pacto.*
7. *En consecuencia, los extranjeros tienen el derecho inherente a la vida, protegido por la ley, y no pueden ser privados de la vida arbitrariamente. No deben ser sometidos a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni pueden ser sometidos a esclavitud o servidumbre. Los extranjeros tienen pleno derecho a la libertad y a la seguridad personales. Si son privados de su libertad con arreglo a derecho, deben ser tratados con humanidad y con el respeto a la dignidad inherente de su persona. Un extranjero no puede ser encarcelado por no cumplir una obligación contractual. Los extranjeros tienen derecho a libertad de circulación y libre elección de residencia; y tienen libertad para salir del país. Los extranjeros deben gozar de igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, y tener derecho a ser oídos públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ellos o*

*para la determinación de sus derechos u obligaciones en un procedimiento judicial. No puede aplicarse a los extranjeros legislación penal retroactiva y los extranjeros tienen derecho a que se les reconozca su personalidad jurídica. Los extranjeros no pueden ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio ni su correspondencia. Tienen derecho a libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, y derecho a expresar sus opiniones. Los extranjeros disfrutan del derecho de reunión pacífica y del derecho a asociarse libremente. Pueden contraer matrimonio, si tienen edad para ello. Sus hijos tienen derecho a las medidas de protección que su condición de menores requiere. En los casos en que los extranjeros constituyen una minoría, según se definen éstas en el artículo 27, no se les denegará el derecho a que, junto con otros miembros de su grupo, disfruten de su propia vida cultural, profesen y practiquen su propia religión y empleen su propio idioma. Los extranjeros tienen derecho a la protección de la ley en pie de igualdad. No debe haber discriminación entre extranjeros y nacionales en la aplicación de estos derechos. Estos derechos de los extranjeros quedarán restringidos sólo por las limitaciones que puedan imponerse legalmente con arreglo al Pacto.*

### **Comentario**

El artículo 2 trata de la aplicación del Pacto a nivel nacional. Se estipula en él la obligación general que tienen los Estados Partes de respetar y garantizar los derechos reconocidos en el Pacto sin distinción alguna por los motivos señalados en el artículo 2.

El alcance de la cláusula de no discriminación contenida en este artículo, y de cláusulas análogas de algunos otros artículos del Pacto, se examina detalladamente en la observación general 18 (37) que, en consecuencia, debe tenerse en cuenta al informar con respecto a cualesquiera de las disposiciones del Pacto. [Véase el texto de la observación general 18 (37) más adelante, en relación con el artículo 26.] Además, en la observación general 15 (27) el Comité ha señalado que casi todos los derechos y libertades contenidos en el Pacto han de concederse tanto a los nacionales como a los extranjeros. En consecuencia, los Estados Partes deben informar concretamente sobre cómo encarar la cuestión de la nacionalidad al exponer las medidas adoptadas para garantizar el goce de los derechos consagrados en el Pacto sin ninguna de las discriminaciones prohibidas en el artículo 2.

Cada Estado Parte decide libremente, de acuerdo con su propio régimen constitucional, las medidas que ha de adoptar para aplicar el Pacto a nivel nacional. Esas medidas pueden consistir en disposiciones legislativas o de otra índole. Al exponer esas medidas en sus

informes, los Estados Partes deben tener en cuenta que la obligación establecida en el artículo 2 es de carácter tanto negativo como positivo: por una parte, dicho artículo contiene la obligación de respetar el libre ejercicio de los derechos y libertades establecidos en el Pacto; por otra, el mismo artículo contiene la obligación de garantizar el ejercicio de esos derechos y libertades mediante la creación de condiciones favorables para que gocen plenamente de ellos todas las personas sujetas a la jurisdicción del Estado Parte.

El párrafo 3 del artículo 2 merece atención especial. Este párrafo se refiere a la previsión de recursos especiales, en particular recursos judiciales, para situaciones en que haya violación de un derecho o libertad reconocidos en el Pacto. Los informes deben exponer cabalmente los recursos que se ofrecen a las víctimas, su aplicación práctica y los resultados de su aplicación durante el período abarcado por el informe. Dado que el conocimiento por cada persona de sus derechos y de los recursos contra eventuales violaciones es requisito previo para su protección eficaz, los Estados deben proporcionar información sobre las medidas adoptadas para promover esa toma de conciencia, incluida la instrucción de autoridades públicas o la difusión de información sobre el Pacto y los recursos que hubiere, ya sea directamente por parte del gobierno o por conducto de organismos u órganos especiales.

Otros instrumentos internacionales contienen artículos afines sobre la no discriminación, la igualdad ante la ley y la aplicación de políticas generales en estas esferas. Por tanto, al reunir información relativa al párrafo 1 del artículo 2 y a los artículos 3 y 26 del Pacto, los funcionarios encargados de preparar los informes deben juzgar la utilidad de toda información que existiere sobre el párrafo 2 del artículo 2 y el artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el párrafo 1 y el apartado a) del párrafo 5 del artículo 2 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, los artículos 2, 9 a 16 y el párrafo 1 del artículo 15 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y los párrafos 1 y 2 del artículo 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño, a los fines de los informes previstos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

## **ARTÍCULO 3**

### **Texto del artículo 3**

*Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.*

**Texto de la observación general 4 (13)**

1. *El artículo 3 del Pacto establece que los Estados Partes garantizarán a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en él; con todo, esta disposición no se ha examinado en grado suficiente en un número considerable de los informes de los Estados, y ello ha originado varios motivos de preocupación, de los cuales cabe poner dos de relieve.*
2. *En primer lugar, el artículo 3 —así como el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 26 en la medida en que éstos tratan principalmente de la prevención de la discriminación por varios motivos uno de los cuales es el sexo— requiere, no solamente medidas de protección, sino también una acción positiva destinada a garantizar el disfrute real de los derechos. Eso no puede hacerse simplemente mediante la promulgación de leyes. Por eso, en general, se ha solicitado más información sobre el papel que desempeña la mujer en la práctica, a fin de determinar qué medidas, además de las puramente legislativas de protección, se han adoptado o se están adoptando para cumplir las obligaciones precisas y positivas que establece el artículo 3 y qué progresos se han logrado o con qué factores o dificultades se ha tropezado al respecto.*
3. *En segundo lugar, la obligación positiva asumida por los Estados Partes en virtud de ese artículo puede producir efectos inevitables sobre la legislación o las medidas administrativas destinadas concretamente a regular materias distintas de las que abarca el Pacto, pero que pueden afectar desfavorablemente a los derechos reconocidos en éste. Ejemplo de ello es, entre otros, el grado en que las leyes sobre inmigración que hacen una distinción entre un ciudadano y una ciudadana pueden afectar adversamente al derecho de la mujer a contraer matrimonio con no ciudadanos o a desempeñar cargos públicos.*
4. *Por consiguiente, el Comité considera que podría ser útil que los Estados Partes prestaran especial atención a la realización de un examen, por órganos o instituciones especialmente nombrados, de las leyes o medidas que hacen intrínsecamente una distinción entre el hombre y la mujer, en cuanto afecten adversamente a los derechos reconocidos en el Pacto, y estima que los Estados Partes deberían facilitar información concreta en sus informes acerca de todas las medidas, legislativas o de otra índole, cuya finalidad sea cumplir el compromiso asumido por ellos en virtud de dicho artículo.*

5. *El Comité considera que se ayudaría a los Estados Partes a cumplir esa obligación si se pudiera recurrir en mayor medida a los actuales medios de cooperación internacional para intercambiar experiencia y organizar la asistencia a fin de resolver los problemas prácticos relacionados con la garantía de la igualdad de derechos para el hombre y la mujer.*

### **Comentario**

La disposición contenida en este artículo del Pacto, centrada en uno de los motivos de discriminación señalados en el párrafo 1 del artículo 2, tiene por fin subrayar la necesidad de proteger a las mujeres en la sociedad de modo que puedan gozar de sus derechos civiles y políticos en pie de igualdad con los hombres. Al hablar de «igualdad» y no meramente de «no discriminación», se desea también indicar que tal vez sean especialmente necesarias medidas afirmativas sustantivas en el ámbito de este artículo 3. Por lo tanto, los Estados partes deben informar en particular sobre las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que hayan adoptado para aplicar concretamente el principio de la igualdad de hombres y mujeres en el goce de los derechos consagrados en el Pacto. En este contexto, los informes deben proporcionar detalles sobre las actividades de los órganos establecidos en los diversos países a nivel gubernamental o cuasi gubernamental para examinar la legislación y la práctica que afecten el goce de los derechos por parte de las mujeres. Para que el Comité pueda percatarse plenamente de la función de esos órganos y, en general, del efecto de las medidas adoptadas por el Estado a este respecto, debe facilitarse información detallada sobre la participación de la mujer en la vida política y económica del país. Son muy oportunas las estadísticas que indiquen la proporción de hombres y mujeres elegidos para formar parte de órganos parlamentarios y nombrados para la administración pública, o dedicados a las distintas profesiones, a saber, abogacía, medicina, ingeniería, arquitectura, etc. Los números de estudiantes de uno y otro sexo matriculados en la enseñanza secundaria y superior son también indicadores importantes en el contexto de este artículo. Análogamente, será precisa una exposición detallada sobre la subsistencia de eventuales leyes discriminatorias contra la mujer en el Estado informante, y de las medidas adoptadas para armonizar esas leyes con el principio de igualdad en lo relativo a la vida profesional y privada de las mujeres. En cuanto a esta última, deben tenerse debidamente en cuenta en los informes las cuestiones relativas a la familia y, en especial, a la igualdad de derechos entre cónyuges, y entre los cónyuges y sus hijos. También deben abordarse en los informes de los Estados Partes esferas conexas, tales como la repercusión del matrimonio en la nacionalidad de las mujeres y de los niños.

Véanse también el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 26 así como el artículo 23 del presente Pacto y las referencias indicadas para el artículo 2, en particular el artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 15 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

## ARTÍCULO 4

### Texto del artículo 4

1. *En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes presentes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.*
2. *La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrs. 1 y 2), 11, 15, 16 y 18.*
3. *Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.*

### Texto de la observación general 5 (13)

1. *El artículo 4 del Pacto ha planteado varios problemas al Comité cuando examinaba los informes de algunos Estados Partes. Cuando surge una situación excepcional que amenaza la vida de una nación y su existencia se proclama oficialmente, un Estado Parte puede suspender varios derechos en la medida estrictamente requerida por la situación. Sin embargo, el Estado Parte no puede suspender ciertos derechos ni puede adoptar medidas discriminatorias por diversas causas. El Estado Parte tiene la obligación de informar inmediatamente, por conducto del Secretario General, a los demás Estados Partes de los derechos que haya suspendido, inclusive las razones de ello y la fecha en que terminará la suspensión.*

2. *En general, los Estados Partes han indicado el dispositivo previsto en sus sistemas jurídicos para la declaración de un estado de excepción y las disposiciones aplicables de la legislación que rige la suspensión de los derechos. Sin embargo, en el caso de unos pocos Estados que aparentemente habían suspendido los derechos reconocidos en el Pacto no aparecía claramente si se había proclamado oficialmente el estado de excepción ni si, de hecho, no se habían suspendido los derechos cuya suspensión no permite el Pacto; tampoco aparecía si los demás Estados Partes habían sido informados de la suspensión o de las razones para hacerla.*
3. *El Comité opina que las medidas adoptadas de conformidad con el artículo 4 son de carácter excepcional y temporal y sólo pueden durar mientras corra peligro la vida de la nación interesada, y que, en situaciones excepcionales, es sumamente importante la protección de los derechos humanos, particularmente aquellos que no pueden ser objeto de suspensión. El Comité estima también que es igualmente importante que, en situaciones excepcionales, los Estados Partes informen a los demás Estados Partes acerca de la índole y el alcance de la suspensión de derechos que hayan llevado a cabo y las razones para ello y que cumplan, además, sus obligaciones de presentar informes de conformidad con el artículo 40 del Pacto, indicando la índole y medida de cada derecho suspendido, y que faciliten al mismo tiempo la documentación pertinente.*

### **Comentario**

Según la estipulación del Pacto y su análisis por el Comité, cada informe debe contener dos tipos de información.

En primer lugar, ha de describirse el mecanismo constitucional en cuya virtud puede declararse el estado de excepción en el país, indicándose las facultades de que goza el poder ejecutivo en esas circunstancias. Debe indicarse en el informe la función de los poderes públicos, tales como el ejército y la policía, durante el período de excepción. Además, debe especificarse en el informe qué mecanismos existen para fiscalizar el correcto ejercicio de las facultades extraordinarias de esos poderes durante el período de excepción.

En segundo lugar, ha de consignarse en el informe si se ha declarado algún estado de excepción durante el período de tiempo considerado. Debe indicarse el contenido exacto del decreto oficial de declaración y, en su caso, del decreto de levantamiento del estado de excepción teniendo en cuenta que probablemente se habrá notificado ya al Secretario General acerca de esos decretos.

También han de especificarse en el informe las medidas adoptadas con respecto a cualquiera de los derechos consagrados en el Pacto, teniendo en cuenta que no se admite la suspensión de algunos de ellos. Con respecto a cada derecho que se pueda suspender, el informe debe precisar el alcance de la suspensión y explicar las razones por las cuales fue o es necesaria esa suspensión, y en esa magnitud, para hacer frente a la situación de excepción en el país. En este contexto, ha de prestarse atención a la repercusión práctica de la suspensión sobre el ejercicio de cada derecho, sobre los recursos al alcance de los particulares para obtener reparación en caso de abuso, y sobre cualesquiera otras consecuencias de dichas suspensiones durante la vigencia del estado de excepción y después de levantarse éste oficialmente.

Los Estados Partes en el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto, cuyo objetivo es la abolición de la pena de muerte, deben observar que, de conformidad con el artículo 6 del Pacto, la lista de derechos no suspendibles debe incluir el derecho a no ser ejecutado. (Al redactarse el presente documento, el Protocolo había entrado en vigor en 28 Estados. Véanse también los párrafos pertinentes en el artículo 6 del Pacto.)

Los artículos conexos de otros instrumentos internacionales tratan también de las situaciones de emergencia pública, la limitación de los derechos y su suspensión. Por lo tanto, podrían ser de interés para la preparación de los informes relativos a este Pacto. En concreto, son: los artículos 4 y 5 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los párrafos 2 y 3 del artículo 2 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, y el párrafo 2 del artículo 13, el párrafo 3 del artículo 14, el párrafo 2 del artículo 15 y el artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Véanse también los artículo 5 y 20 más adelante.

## **ARTÍCULO 5**

### **Texto del artículo 5**

- 1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.*
- 2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.*

## **Comentario**

Este artículo es de carácter y alcance generales. El fin del párrafo 1 es prevenir toda interpretación errónea de cualquier artículo del Pacto que pudiera causar la anulación o la limitación de los derechos y libertades en mayor medida que la que permite el propio Pacto. El párrafo 2 trata de eventuales conflictos que pueden surgir entre el Pacto y otras normas aplicables en el Estado Parte, bien porque éste las haya adoptado directamente o bien porque se deriven de otros acuerdos internacionales. El Pacto reconoce la prioridad de las disposiciones que brindan la máxima protección.

En la medida en que este artículo contiene criterios para la interpretación de las disposiciones del Pacto, no requiere una aplicación específica e independiente a nivel nacional, con la salvedad de que los criterios en sí deben ser válidos con arreglo a la legislación nacional concerniente a la aplicación de cualquier norma relacionada con el alcance del Pacto.

Por lo tanto, los informes deben indicar cómo estos criterios de interpretación reciben aplicación en general en el Estado informante. Además, los informes deben hacer referencia a estos criterios al tratar de cualquier artículo cuya aplicación pueda en la práctica dar origen a una interpretación errónea del mismo, o a un conflicto con la legislación nacional en el sentido indicado.

Véase también el artículo 4 supra.

## **ARTÍCULO 6**

### **Texto del artículo 6**

- 1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.*
- 2. En los países que no hayan abolido la pena capital sólo podrá imponerse la pena de muerte por los más graves delitos y de conformidad con leyes que estén en vigor en el momento de cometerse el delito y que no sean contrarias a las disposiciones del presente Pacto ni a la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. Esta pena sólo podrá imponerse en cumplimiento de sentencia definitiva de un tribunal competente.*
- 3. Cuando la privación de la vida constituya delito de genocidio se tendrá entendido que nada de lo dispuesto en este artículo excusará en modo alguno a los Estados Partes del cumplimiento de ninguna de las*

*obligaciones asumidas en virtud de las disposiciones de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.*

- 4. Toda persona condenada a muerte tendrá derecho a solicitar el indulto o la conmutación de la pena. La amnistía, el indulto o la conmutación de la pena capital podrán ser concedidos en todos los casos.*
- 5. No se impondrá la pena de muerte por delitos cometidos por personas de menos de 18 años de edad, ni se la aplicará a las mujeres en estado de gravidez.*
- 6. Ninguna disposición de este artículo podrá ser invocada por un Estado Parte en el presente Pacto para demorar o impedir la abolición de la pena capital.*

El Comité ha aprobado en diferentes períodos de sesiones dos observaciones generales sobre este artículo.

#### **Texto de la observación general 6 (16)**

- 1. Todos los informes de los Estados Partes se han ocupado del derecho a la vida, enunciado en el artículo 6 del Pacto. Se trata del derecho supremo respecto del cual no se autoriza suspensión alguna, ni siquiera en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación (art. 4). Sin embargo, el Comité ha observado que con frecuencia la información aportada en relación con el artículo se ha limitado solamente a uno u otro aspecto de ese derecho. Se trata de un derecho que no debe interpretarse en un sentido restrictivo.*
- 2. El Comité observa que la guerra y otros actos de violencia masiva siguen siendo un flagelo de la humanidad que arrebatada cada año la vida de millares de seres humanos inocentes. La Carta de las Naciones Unidas prohíbe ya la amenaza o el uso de la fuerza por un Estado contra otro, salvo en ejercicio del derecho intrínseco de la defensa propia. El Comité estima que los Estados tienen la suprema obligación de evitar las guerras, los actos de genocidio y demás actos de violencia de masas que causan la pérdida arbitraria de vidas humanas. Todos los esfuerzos que realicen para evitar el peligro de guerra, especialmente de guerra termonuclear, y para fortalecer la paz y la seguridad internacionales, constituirán la condición y garantía más importante para la protección del derecho a la vida. A este respecto, el Comité observa, en particular, que existe una vinculación entre el artículo 6 y el artí-*

culo 20, que dispone que estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra (párr. 1), así como toda actividad que constituya incitación a la violencia (párr. 2), según se define en el artículo.

3. *La protección contra la privación arbitraria de la vida que se requiere de forma explícita en la tercera frase del párrafo 1 del artículo 6 es de importancia capital. El Comité considera que los Estados Partes no sólo deben tomar medidas para evitar y castigar los actos criminales que entrañen la privación de la vida, sino también evitar que sus propias fuerzas de seguridad maten de forma arbitraria. La privación de la vida por las autoridades del Estado es una cuestión de suma gravedad. Por consiguiente, la ley debe controlar y limitar estrictamente las circunstancias en que dichas autoridades pueden privar de la vida a una persona.*
4. *Los Estados Partes deben también tomar medidas concretas y eficaces para evitar la desaparición de individuos, algo que desgraciadamente se ha hecho demasiado frecuente y desemboca demasiadas veces en una privación arbitraria de la vida. Más aún, los Estados deben establecer servicios y procedimientos eficaces para investigar a fondo los casos de personas desaparecidas en circunstancias que puedan implicar una violación del derecho a la vida.*
5. *Además, el Comité ha observado que el derecho a la vida ha sido con mucha frecuencia interpretado en forma excesivamente restrictiva. La expresión «el derecho a la vida es inherente a la persona humana» no puede entenderse de manera restrictiva y la protección de este derecho exige que los Estados adopten medidas positivas. A este respecto, el Comité considera que sería oportuno que los Estados Partes tomaran todas las medidas posibles para disminuir la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida, en especial adoptando medidas para eliminar la malnutrición y las epidemias.*
6. *Si bien de los párrafos 2 a 6 del artículo 6 se desprende que los Estados Partes no están obligados a abolir totalmente la pena de muerte, dichos Estados se encuentran obligados a limitar su uso y, en particular, a abolirla como castigo de los delitos que no sean de «los más graves». Por consiguiente, deberían modificar sus normas de derecho penal a la luz de esta disposición y, en todo caso, están obligados a restringir la aplicación de la pena de muerte a «los más graves delitos». El artículo se refiere también en forma general a la abolición en términos que denotan claramente (párrs. 2 y 6 del art. 6) que ésta es de desear.*

*El Comité llega por lo tanto a la conclusión de que todas las medidas encaminadas a la abolición deben considerarse como un avance en cuanto al goce del derecho a la vida en el sentido del artículo 40, y que, por lo tanto, deben comunicarse al Comité. El Comité observa que un cierto número de Estados ya han abolido la pena de muerte o han suspendido su aplicación. Sin embargo, los informes de los Estados muestran que el progreso realizado hacia la abolición o limitación de la aplicación de la pena de muerte es totalmente insuficiente.*

- 7. En opinión del Comité, la expresión «los más graves delitos» debe interpretarse de forma restrictiva en el sentido de que la pena de muerte debe constituir una medida sumamente excepcional. De los términos expresos del artículo 6 se desprende también que la pena de muerte solamente puede imponerse de conformidad con el derecho vigente en el momento en que se haya cometido el delito y que no sea contrario al Pacto. Deben observarse las garantías de procedimiento que se prescriben en él, incluido el derecho de la persona a ser oída públicamente por un tribunal independiente, a que se presuma su inocencia y a gozar de las garantías mínimas en cuanto a su defensa y al derecho de apelación ante un tribunal superior. Estos derechos son aplicables sin perjuicio del derecho particular de solicitar un indulto a la conmutación de la pena.*

### **Comentario**

Habida cuenta de que el derecho a la vida es de importancia capital, cada una de las disposiciones del artículo 6 merece la máxima atención de los Estados Partes en sus informes al Comité.

Muchas de las disposiciones del artículo 6 se refieren explícitamente a la pena de muerte, mientras que el párrafo 1 es de alcance más general y abarca todas las medidas que pudieran adoptar los Estados Partes para crear condiciones que garanticen a todos los seres humanos sometidos a su jurisdicción el goce del derecho a la vida, así como para protegerlos de la privación arbitraria de la vida.

El párrafo 1 está redactado en términos generales. Esto explica la insistencia con que el Comité señala en sus observaciones generales la necesidad de evitar el peligro de guerra y, en particular, de guerra nuclear, incluido el peligro inherente a la producción y posesión de armas nucleares. A este respecto, se destaca también el **párrafo 6 de la observación general 14**, el cuyo texto no se reproduce en el presente manual, en que el Comité recomienda que “la producción, ensayo, posesión, despliegue y utilización de armas nucleares” debería prohibirse “y reconocerse que se trata de delitos de lesa humanidad”. Por tanto, los

Estados Partes deben describir en sus informes las medidas adoptadas, o que estén adoptando, para reducir la amenaza de guerra, que está de por sí en contradicción con el goce del derecho a la vida, así como con el goce de cualquier otro derecho humano.

A fin de que el Comité pueda percatarse plenamente de los esfuerzos realizados para crear condiciones propicias al goce del derecho a la vida, los Estados Partes deben describir todas las medidas positivas que estén adoptando para aumentar la esperanza de vida mediante la reducción de la mortalidad infantil o la eliminación de la malnutrición y las epidemias, así como para prevenir desastres nucleares y la contaminación del medio ambiente.

El párrafo 1 se refiere a la protección de la vida por ley, y obliga a los Estados a prevenir la privación arbitraria de la vida. Por lo tanto, los Estados informantes deben presentar información completa sobre las medidas existentes para prevenir cualquier privación arbitraria de la vida y sancionar a los responsables en caso de que ocurra. Los informes deben abarcar tanto las leyes ordinarias como las leyes especiales que regulan determinados actos (por ejemplo, las actividades terroristas) así como las disposiciones existentes para indemnizar a las víctimas de esas actividades ilícitas, ya hayan sido cometidas por funcionarios públicos o por particulares. Además, como puede ocurrir que las autoridades o funcionarios públicos cometan muertes arbitrarias, se explicarán detalladamente en los informes de los Estados Partes las normas y reglamentos que rigen el uso de armas de fuego por parte de la policía y de las fuerzas de seguridad. Deben indicar también los informes si han ocurrido violaciones de estas normas y reglamentos y, en su caso, si hubo pérdidas de vidas como consecuencia del uso excesivo de la fuerza por parte del ejército, la policía, u otros organismos encargados de hacer cumplir la ley. En consecuencia, el Comité desea información sobre cualesquiera investigaciones realizadas para determinar la responsabilidad de esos actos, y castigar a los hallados culpables. El Comité desea además información sobre las medidas adoptadas para prevenir la repetición de abusos en el futuro.

Merece consideración especial el fenómeno de la desaparición de personas, cuyo frecuente resultado es la privación arbitraria de la vida. Los informes deberán dar cuenta detallada de las medidas adoptadas para prevenir las desapariciones y de los procedimientos establecidos y, en su caso, seguidos para investigar eficazmente las denuncias relativas a personas desaparecidas, en especial cuando esas denuncias impliquen la supuesta participación de las fuerzas de seguridad u otras autoridades públicas.

En cuanto a la pena de muerte, hay que recordar que aunque el Pacto no prescribe la abolición de la pena capital, impone una serie de obligaciones a los Estados Partes que aún la aplican. El párrafo 2 del artículo 6 puntualiza que la aplicación de la pena de muerte debe restringirse en cuanto sea posible, y señala a la atención de los Estados Partes la conveniencia de abolirla. Por lo tanto, en general los Estados Partes deben proporcionar información sobre su situación nacional actual y sobre toda clase de iniciativas y planes cuya meta sea

reducir aún más o abolir del todo la pena capital. Además, y puesto que de conformidad con el artículo 6 este tipo de pena no podrá imponerse sino «por los más graves delitos», y sólo podrá imponerse de conformidad con leyes que estén en vigor en el momento de cometerse el delito, los Estados informantes deberán indicar claramente cuáles son los crímenes punibles con pena de muerte y si su aplicación en esos casos es preceptiva o no. Además, ha de facilitarse información sobre los tribunales con competencia para imponer la pena capital y sobre los procedimientos observados, en particular teniendo en cuenta todas las garantías establecidas en el artículo 14 del Pacto como requisitos mínimos para un juicio equitativo. Ha de tomarse también en consideración el derecho a apelar contra una sentencia de muerte y el derecho complementario de solicitar el indulto o la conmutación de la pena, supuestos ambos que ha de prever el ordenamiento jurídico nacional. El Estado también ha de conceder protección especial a las personas que cometen un delito sancionable con pena de muerte cuando son menores de 18 años de edad. Esas personas no pueden ser condenadas a muerte; tampoco puede aplicarse la pena de muerte a las mujeres en estado de gravidez. En los informes debe incluirse información específica sobre estos aspectos.

Los informes han de tratar de la aplicación de la pena de muerte en la realidad, facilitando información sobre el número de sentencias de muerte dictadas y por qué delitos, y sobre el número de sentencias ejecutadas, y por qué delitos, durante el período objeto de informe. Debe indicarse también cuántos condenados hay en espera de ejecución y, en su caso, cuántas sentencias se han conmutado.

Por último, se mencionará que, por resolución 44/128, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su cuadragésimo cuarto período de sesiones, aprobó y abrió a la firma, ratificación y adhesión el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, cuyo objetivo es la abolición de la pena de muerte. Diez Estados tienen que ratificar el Protocolo o adherirse a él para que entre en vigor (art. 8). En el momento de redactarse el presente documento, 28 Estados habían ratificado el Protocolo.

### ***Texto del artículo 1 del Segundo Protocolo Facultativo***

- 1.** *No se ejecutará a ninguna persona sometida a la jurisdicción de un Estado Parte en el presente Protocolo.*
- 2.** *Cada uno de los Estados Partes adoptará todas las medidas necesarias para abolir la pena de muerte en su jurisdicción.*

### **Texto del artículo 2 del Segundo Protocolo Facultativo**

- 1. No se admitirá ninguna reserva al presente Protocolo, con excepción de una reserva formulada en el momento de la ratificación o la adhesión en la que se prevea la aplicación de la pena de muerte en tiempo de guerra como consecuencia de una condena por un delito sumamente grave de carácter militar cometido en tiempo de guerra.*
- 2. El Estado Parte que formule esa reserva deberá comunicar al Secretario General de las Naciones Unidas, en el momento de la ratificación o la adhesión, las disposiciones pertinentes de su legislación nacional aplicables en tiempo de guerra.*
- 3. El Estado Parte que haya formulado esa reserva notificará al Secretario General de las Naciones Unidas de todo comienzo o fin de un estado de guerra aplicable a su territorio.*

De conformidad con el artículo 3, los Estados Partes en el Segundo Protocolo Facultativo deberán incluir en los informes que presenten al Comité información sobre las medidas que han adoptado para poner en vigor el Segundo Protocolo Facultativo. Así pues, la información que proporcionen deberá incluir en particular una descripción de las medidas adoptadas para abolir la pena de muerte en la legislación nacional, de las modificaciones de los procedimientos que incluían la posible imposición de la pena de muerte antes de entrar en vigor el Segundo Protocolo Facultativo, y de las medidas adoptadas para conmutar las sentencias de los condenados que están en espera de ejecución.

Los funcionarios encargados de preparar los informes deben tener en cuenta que el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo 12 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y los artículos 6 y 24 y el apartado a) del artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño tratan del derecho a gozar del más alto nivel de salud física y mental. La información reunida para informar sobre esas disposiciones puede también ser de interés para el derecho a la vida contemplado en el artículo 6 de este Pacto.

## **ARTÍCULO 7**

### **Texto del artículo 7**

*Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos.*

**Texto de la observación general 20 (44)**

1. *La presente observación reemplaza a la observación general 7 (16) y refleja y desarrolla más detalladamente su sentido.*
2. *La finalidad de las disposiciones del artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es proteger la dignidad y la integridad física y mental de la persona. El Estado Parte tiene el deber de brindar a toda persona, mediante medidas legislativas y de otra índole, la protección necesaria contra los actos prohibidos por el artículo 7, sean infligidos por personas que actúen en el desempeño de sus funciones oficiales, al margen de dichas funciones o incluso a título privado. La prohibición enunciada en el artículo 7 queda complementada por las disposiciones positivas del párrafo 1 del artículo 10, según el cual “toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.*
3. *El texto del artículo 7 no admite limitación alguna. El Comité reafirmó asimismo que, incluso en situaciones excepcionales como las en el artículo 4 del Pacto, nada autoriza la suspensión de la cláusula del artículo 7, y las disposiciones de dicho artículo deben permanecer en vigor. Análogamente, el Comité observa que no se puede invocar justificación o circunstancia atenuante alguna como pretexto para violar el artículo 7 por cualesquiera razones, en particular las basadas en una orden recibida de un superior jerárquico o de una autoridad pública.*
4. *El Pacto no contiene definición alguna de los conceptos abarcados por el artículo 7, ni tampoco el Comité considera necesario establecer una lista de los actos prohibidos o establecer distinciones concretas entre las diferentes formas de castigo o de trato; las distinciones dependen de la índole, el propósito y la severidad del trato aplicado.*
5. *La prohibición enunciada en el artículo 7 se refiere no solamente a los actos que causan a la víctima dolor físico, sino también a los que causan sufrimiento moral. Es más, a juicio del Comité, la prohibición debe hacerse extensiva a los castigos corporales, incluidos los castigos excesivos impuestos por la comisión de un delito o como medida educativa o disciplinaria. A este respecto, conviene subrayar que el artículo 7 protege, en particular, a los niños, a los alumnos y a los pacientes de los establecimientos de enseñanza y las instituciones médicas.*

6. *El Comité observa que el confinamiento solitario prolongado de la persona detenida o presa puede equivaler a actos prohibidos por el artículo 7. Como ha señalado el Comité en su observación general 6 (16), el artículo 6 del Pacto se refiere generalmente a la abolición de la pena de muerte en términos que sugieren claramente la conveniencia de dicha abolición. Es más, cuando un Estado Parte aplica la pena de muerte por los delitos más graves, dicha pena no solo deberá estar limitada estrictamente según lo dispuesto en el artículo 6, sino que deberá ser ejecutada de manera que cause los menores sufrimientos físicos o morales posibles.*
7. *El artículo 7 prohíbe expresamente los experimentos médicos o científicos realizados sin el libre consentimiento de la persona interesada. El Comité observa que los informes de los Estados Partes contienen por lo general escasa información a este respecto. Convendría prestar mayor atención a la necesidad de asegurar el cumplimiento de esta disposición y a los medios para lograrlo. El Comité observa asimismo que se necesita una protección especial en relación con esos experimentos en el caso de las personas que no están en condiciones de dar un consentimiento válido, en particular de las sometidas a cualquier forma de detención o prisión. Estas personas no deben ser objeto de experimentos médicos o científicos que puedan ser perjudiciales para su salud.*
8. *El Comité observa que, en relación con la aplicación del artículo 7, no basta con prohibir ese trato o castigo o con declararlo delito. Los Estados Partes deberán informar al Comité sobre las medidas legislativas, administrativas, judiciales y de otra índole que adopten para prevenir y castigar los actos de tortura, así como los tratos crueles, inhumanos y degradantes, en todo el territorio sometido a su jurisdicción.*
9. *A juicio del Comité, los Estados Partes no deben exponer a las personas al peligro de ser sometidas a torturas o a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes al regresar a otro país tras la extradición, la expulsión o la devolución. Los Estados Partes deberán indicar en sus informes las medidas que hayan adoptado con tal fin.*
10. *El Comité deberá ser informado de la manera en que los Estados difunden, al conjunto de la población, la pertinente información relativa a la prohibición de la tortura y los tratos prohibidos por el artículo 7. El personal encargado de aplicar la ley, el personal médico, los funcionarios de policía y cualesquiera otras personas que intervienen en*

*la custodia o el trato de toda persona sometida a cualquier forma de detención o prisión deberán recibir una instrucción y formación adecuadas. Los Estados Partes deberán informar al Comité de la instrucción y formación impartidas y de la manera en que la prohibición consignada en el artículo 7 forma parte integrante de las reglas operativas y las normas éticas que deben respetar esas personas.*

- 11.** *Además de describir las medidas destinadas a asegurar la protección debida a toda persona contra los actos prohibidos en virtud del artículo 7, el Estado Parte deberá proporcionar información detallada sobre las salvaguardias previstas para la protección especial de las personas especialmente vulnerables. Cabe señalar a este respecto que la supervisión sistemática de las reglas, instrucciones, métodos y prácticas de interrogatorio, así como de las disposiciones relativas a la custodia y al trato de las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, constituye un medio eficaz de prevenir los casos de tortura y de malos tratos. Con el fin de garantizar la protección efectiva de los detenidos, deberán adaptarse las disposiciones necesarias para que los presos sean mantenidos en lugares de detención oficialmente reconocidos, y para que sus nombres y lugares de detención, así como los nombres de las personas responsables de su detención, figuren en registros que estén a disposición de las personas interesadas, incluidos los parientes y amigos. Asimismo, deberá registrarse la hora y el lugar de todos los interrogatorios junto con los nombres de todos los presentes, y dicha información también deberá estar disponible a efectos de los procedimientos judiciales o administrativos. Deberán adaptarse asimismo disposiciones contra la detención en régimen de incomunicación. A este respecto, los Estados Partes, deberán velar por que en ningún lugar de detención haya material alguno que pueda utilizarse para infligir torturas o malos tratos. La protección del detenido requiere asimismo que se conceda un acceso rápido y periódico a los médicos y abogados y, bajo supervisión apropiada cuando la investigación así lo exija, a los miembros de su familia.*
- 12.** *Para disuadir toda violación del artículo 7, es importante que la ley prohíba la utilización o la admisibilidad en los procesos judiciales de las declaraciones o confesiones obtenidas mediante tortura u otros tratos prohibidos.*
- 13.** *Al presentar sus informes, los Estados Partes deberán indicar las disposiciones de su derecho penal que sancionan la tortura y los tratos o*

*castigos crueles, inhumanos y degradantes, y especificar las sanciones aplicables a esos actos, sean éstos cometidos por funcionarios públicos u otras personas que actúen en nombre del Estado o por particulares. Serán considerados responsables quienes violen el artículo 7, ya sea alentando, ordenando o perpetrando actos prohibidos. Por consiguiente, quienes se nieguen a obedecer órdenes no deberán ser castigados ni sometidos a tratamiento desfavorable alguno.*

- 14.** *El artículo 7 debe interpretarse conjuntamente con el párrafo 3 del artículo 2 del Pacto. En sus informes, los Estados Partes deberán indicar cómo sus legislaciones garantizan efectivamente el cese inmediato de todo acto prohibido por el artículo 7, así como la concesión de una reparación adecuada. El derecho a presentar denuncias contra los malos tratos prohibidos por el artículo 7 deberá ser reconocido en derecho interno. Las denuncias deberán ser investigadas con celeridad e imparcialidad por las autoridades competentes a fin de que el recurso sea eficaz. Los informes de los Estados Partes deberán proporcionar información concreta sobre los recursos de que disponen las víctimas de malos tratos y sobre los procedimientos que deban seguir los demandantes, así como datos estadísticas sobre el número de denuncias y el curso que se ha dado a las mismas.*
- 15.** *El Comité ha observado que algunos Estados han concedido amnistía respecto de actos de tortura. Las amnistías son generalmente incompatibles con la obligación de los Estados de investigar tales actos, de garantizar que no se cometan tales actos dentro de su jurisdicción y de velar por que no se realicen tales actos en el futuro. Los Estados no pueden privar a los particulares del derecho a una reparación efectiva, incluida la indemnización y la rehabilitación más completa posible.*

### **Comentario**

De conformidad con este artículo, como lo ha comentado el Comité, debe indicarse primero en el informe la posición atribuida a la prohibición de la tortura y los tratos inhumanos en la estructura de la legislación nacional. El Comité desea en particular información sobre cómo se define la tortura, si constituye un delito y de qué tipo, qué sanciones prevé la legislación penal y administrativa para los casos de tortura, si se consideran nulas por ley las declaraciones o confesiones obtenidas mediante la tortura, y qué tipo de indemnización prevé la ley para las víctimas de esos actos. Habida cuenta de que el Pacto prohíbe también los castigos crueles o inhumanos, también se pide una referencia a las leyes vigentes en esa esfera. Los Estados Partes que aún aplican la pena de muerte han de incluir información sobre las normas relativas al tratamiento de las personas que esperan su ejecución.

El Comité observó que pese a la existencia de leyes penales que prohíben la tortura y las prácticas análogas, aún se dan casos de tortura. Por ello es de suma importancia que el Comité reciba informes detallados sobre la práctica seguida en el trato a los detenidos, incluidas las medidas adoptadas para formar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Los informes deben ser muy específicos en cuanto a los plazos que deben respetar las autoridades penitenciarias al recurrir a medidas de seguridad especiales o al aislamiento de los presos en celdas de seguridad especiales. Se solicita información sobre las salvaguardias contra la detención en régimen de incomunicación y contra los abusos de esas prácticas por parte de los directores de los penales, y sobre las medidas adoptadas para garantizar el derecho de los detenidos a recibir visitas y a mantener contactos con el mundo exterior. Teniendo en cuenta que una protección eficaz depende en gran parte de la existencia de un mecanismo de control, debe incluirse en los informes una descripción completa de ese mecanismo. Para ello, los informes de los Estados Partes deben especificar, por un lado, los mecanismos de control instituidos como garantía de que las personas detenidas o presas no sean sometidas a tortura u otros malos tratos, y los procedimientos —que deben ser independientes e imparciales— con arreglo a los que se pueden presentar e investigar las denuncias de maltrato de particulares por parte de la policía, las fuerzas de seguridad o los funcionarios de prisiones. Por otro lado, los informes deben especificar si se han presentado denuncias por tortura o malos tratos durante el período considerado. En caso afirmativo, los informes deben indicar cómo las autoridades han investigado esas denuncias y con qué resultados. En este contexto, debe abordarse también la cuestión de la expulsión de personas a países donde quepa suponer que los deportados son sometidos a torturas.

El Comité ha señalado que el artículo 7 protege frente a los malos tratos de las autoridades públicas, o de personas que actúen sin autoridad oficial o al margen de ella, no sólo a los detenidos, sino también en general a cualquier persona. Este aspecto reviste especial importancia en situaciones que afecten a los alumnos o a los pacientes de instituciones educativas y médicas, sean públicas o privadas. Por lo tanto, los Estados informantes deben considerar la cuestión de los métodos correctivos en las escuelas y demás instituciones de enseñanza, incluida la aplicación de castigos corporales. Además, deben dar cuenta de las condiciones y procedimientos de prestación de asistencia médica y, en particular, psiquiátrica. Debe proporcionarse información sobre la detención en hospitales psiquiátricos, sobre las medidas adoptadas para prevenir los abusos en esta esfera, sobre los recursos que pueden interponer las personas internadas en una institución psiquiátrica y sobre cualesquiera denuncias registradas durante el período objeto de informe.

Por último, la segunda parte del artículo 7 prohíbe someter a las personas a experimentos médicos o científicos sin su libre consentimiento. A este respecto, los informes deben contener una descripción detallada de las leyes y prácticas que rigen la experimentación en seres humanos. En particular, deben indicarse los mecanismos de control vigentes 1) para

verificar el libre consentimiento de la persona de que se trate, y 2) para garantizar que no se someta nunca a experimentos a las personas incapaces de expresar ese consentimiento.

## **ARTÍCULO 8**

### **Texto del artículo 8**

1. *Nadie estará sometido a esclavitud. La esclavitud y la trata de esclavos estarán prohibidas en todas sus formas.*
2. *Nadie estará sometido a servidumbre.*
3.
  - a) *Nadie será constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio;*
  - b) *El apartado precedente no podrá ser interpretado en el sentido de que prohíbe, en los países en los cuales ciertos delitos pueden ser castigados con la pena de prisión acompañada de trabajos forzados, el cumplimiento de una pena de trabajos forzados impuesta por un tribunal competente;*
  - c) *No se considerarán como «trabajo forzoso u obligatorio», a los efectos de este párrafo:*
    - i) *Los trabajos o servicios que, aparte de los mencionados en el apartado b), se exijan normalmente de una persona presa en virtud de una decisión judicial legalmente dictada, o de una persona que habiendo sido presa en virtud de tal decisión se encuentre en libertad condicional;*
    - ii) *El servicio de carácter militar y, en los países donde se admite la exención por razones de conciencia, el servicio nacional que deben prestar conforme a la ley quienes se opongan al servicio militar por razones de conciencia;*
    - iii) *El servicio impuesto en casos de peligro o calamidad que amenace la vida o el bienestar de la comunidad;*
    - iv) *El trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales.*

### **Comentario**

Habida cuenta de que la esclavitud ha sido abolida y de que la trata de esclavos está prohibida en todo el mundo, el propósito de esta disposición es combatir toda reaparición de la esclavitud, bajo cualquier forma, y en especial prohibir cualquier forma de servidumbre a

que una persona pueda verse sometida en la sociedad moderna. Esta disposición se aplica a toda situación en que una persona sea obligada a depender de otra, como puede suceder, en particular, en casos como la prostitución, el tráfico de estupefacientes, o algunas formas de abuso psiquiátrico. En consecuencia, se debe tratar estas cuestiones en el informe y proporcionar información sobre cualesquiera medidas jurídicas o prácticas adoptadas para prevenir y combatir esas y otras formas análogas de servidumbre y la explotación que suponen. Tales medidas deben contemplar situaciones que conciernan a las autoridades públicas, así como situaciones que conciernan a las relaciones entre particulares solamente.

El artículo 8 es más detallado en su disposición relativa al trabajo forzoso u obligatorio. El párrafo 3, tras declararlo prohibido en principio, puntualiza que dicha prohibición no excluye la existencia del trabajo forzado como medida de castigo, siempre que su imposición se base en una sentencia dictada por un tribunal competente. Los informes deben indicar si esas formas de castigo pueden ser impuestas con arreglo a la legislación nacional, y cuál es la práctica en la realidad. La realización del trabajo forzado ha de ser siempre compatible con las demás disposiciones del Pacto, y en particular con los artículos 7 y 10. Por lo tanto, los informes deben analizar también las condiciones en que se realiza el trabajo forzado, así como la administración de las instituciones establecidas con este propósito, tales como las colonias penales, las colonias de trabajo correccional, las colonias de formación y trabajo, etc. Debe tenerse en cuenta que la administración de esas colonias debe ser conforme a las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, de las Naciones Unidas.

Además, debe incluirse en los informes información sobre la existencia de los servicios enumerados en el apartado c) del párrafo 3 que puedan exigirse de una persona sin que ello signifique trabajo forzoso u obligatorio en el sentido de esta disposición. Así pues, además de describir la existencia del trabajo forzoso como castigo de un delito, debe exponerse en los informes toda forma de trabajo o servicio que pueda imponerse como consecuencia ordinaria de una orden judicial a los detenidos o a los sometidos a libertad condicional. Además, los informes deben analizar el servicio militar obligatorio y, en su caso, el servicio civil nacional para los objetores de conciencia, los servicios impuestos en casos de emergencia o calamidad que amenacen la vida de la comunidad y los trabajos o servicios que formen parte de las obligaciones cívicas normales.

Aunque la disposición contenida en el párrafo 3 no prohíbe estos servicios, el hecho de que constituyan excepciones a la norma general entraña que se interpretarán con rigor, y que en todo caso se aplicarán sin discriminaciones y en armonía con las demás disposiciones del Pacto. Su descripción detallada permite al Comité formular observaciones sobre la aplicación de esas prácticas y su conformidad con el Pacto en el Estado informante.

Al preparar la información correspondiente a los artículos 6, 7 y 8 de este Pacto, los funcionarios responsables deben evaluar la información existente sobre los derechos conexos

prescritos en otros instrumentos. Revisten interés especial el artículo 6 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (relativo a la trata de mujeres), y los artículos 1 y 16 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, así como los artículos 6, 11 y 32 a 36, y el apartado a) del artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño (sobre los derechos a la vida y a la integridad física y psíquica, sobre la esclavitud y sobre el trabajo forzado y el tráfico de personas).

## **ARTÍCULO 9**

### **Texto del artículo 9**

- 1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley con arreglo al procedimiento establecido en ésta.*
- 2. Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella.*
- 3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier otro momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.*
- 4. Toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal.*
- 5. Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación.*

**Texto de la observación general 8 (16)**

1. *El artículo 9, que trata del derecho a la libertad y a la seguridad personales, ha sido interpretado con frecuencia de forma bastante estricta en los informes de los Estados Partes, que por lo tanto han aportado una información incompleta. El Comité señala que el párrafo 1 es aplicable a todas las formas de privación de libertad, ya sea como consecuencia de un delito o de otras razones, como por ejemplo las enfermedades mentales, la vagancia, la toxicomanía, las finalidades docentes, el control de la inmigración, etc. Es cierto que algunas de las disposiciones del artículo 9 (parte del párrafo 2 y todo el párrafo 3) son aplicables solamente a las personas contra las cuales se hayan formulado acusaciones penales. El resto, en cambio, y en particular la garantía fundamental estipulada en el párrafo 4, es decir, el derecho a recurrir ante un tribunal a fin de que éste decida sobre la legalidad de su prisión, se aplica a todas las personas privadas de libertad por detención o prisión. Además, los Estados Partes tienen, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 2, la obligación de garantizar que se ofrezca un recurso efectivo en otros casos en que una persona alegue que ha sido privada de libertad en violación del Pacto.*
2. *El párrafo 3 del artículo 9 estipula que toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada «sin demora» ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales. La legislación de la mayoría de los Estados Partes establece límites más precisos y, en opinión del Comité, las demoras no deben exceder de unos pocos días. Muchos Estados han proporcionado información insuficiente sobre las prácticas que efectivamente siguen al respecto.*
3. *Otra cuestión es la duración total de la prisión preventiva. Respecto de algunas categorías de infracciones penales en ciertos países, esta cuestión ha provocado alguna inquietud en el Comité, y los miembros han preguntado si las decisiones se han ajustado al derecho de la persona «a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad» que establece el párrafo 3. La prisión preventiva debe ser excepcional y lo más breve posible. El Comité agradecería que se le facilitase información acerca de los mecanismos existentes y las medidas adoptadas con miras a reducir la duración de la prisión preventiva.*

4. *Incluso en los casos en que se practique la detención por razones de seguridad pública ésta debe regirse por las mismas disposiciones, es decir, no debe ser arbitraria, debe obedecer a las causas fijadas por la ley y efectuarse con arreglo al procedimiento establecido en la ley (párr. 1), debe informarse a la persona de las razones de la detención (párr. 2) y debe ponerse a su disposición el derecho a recurrir ante un tribunal (párr. 4), así como a exigir una reparación en caso de que haya habido quebrantamiento del derecho (párr. 5). Si, por añadidura, en dichos casos se formulan acusaciones penales, debe otorgarse la plena protección establecida en los párrafos 2 y 3 del artículo 9, así como en el artículo 14.*

### **Comentario**

Según el enunciado del párrafo 1 y la observación del Comité al respecto, esta disposición se refiere a todos los casos de privación de libertad, por infracción penal o cualquier otra causa. Por lo tanto, deben exponerse en los informes en primer lugar las circunstancias en que puede privarse a una persona de su libertad. Esas circunstancias han de ser fijadas por ley y en ningún caso arbitrarias, es decir, incompatibles con las disposiciones del Pacto, o excesivas. En este contexto, debe darse cuenta de todas las formas de privación de libertad previstas por ley, y tal como se den en la práctica. Para ello, deben indicarse los procedimientos que aseguran el respeto a las garantías previstas en las disposiciones del Pacto para los casos de privación de libertad. El Comité insiste en que algunas de estas garantías se aplican a cualquier tipo de privación de libertad, en tanto que otras se aplican concretamente a las personas inculpadas de actos delictivos.

En cuanto a las garantías exigidas para cualquier tipo de privación de libertad, debe indicarse en los informes con qué prontitud y en qué condiciones se informa a la persona privada de libertad de los motivos de su detención, con qué prontitud puede dicha persona comunicarse con un abogado, y si se notifica a su familia. Estas garantías tienen el doble propósito de prevenir el peligro de desapariciones y dar al detenido la posibilidad de interponer recurso contra su detención. El párrafo 4 del artículo 9 destaca la importancia de ese recurso y especifica que debe consistir en una actuación judicial pronta y eficaz, que conduzca a la libertad del detenido si la prisión fuera ilegal. Además, debe indicarse en los informes 1) la ley que rige las actuaciones judiciales en esos casos, y 2) cualesquiera quejas efectivamente formuladas, incluida su eventual resolución.

En cuanto a las garantías a que tienen derecho las personas acusadas de actos delictivos, hay que tener en cuenta dos plazos, que se deben mencionar en los informes. El primero es el lapso en que debe comparecer ante un juez la persona detenida, y el segundo, el período durante el cual puede recluirse a esa misma persona antes de someterla a juicio. En el pri-

mer caso, la actuación tiene que ser rápida, sin dilaciones de más de unos días. La detención preventiva ha de ser razonable, y no convertirse en norma. Por lo tanto, deben indicarse en los informes los procedimientos y recursos (tales como los de habeas corpus, amparo y otros análogos) establecidos para garantizar que el acusado comparezca prontamente ante un juez, así como las medidas adoptadas para reducir en lo posible la duración de la detención preventiva, incluida una exposición de los recursos que se puedan interponer durante dicha detención, y de las medidas para la puesta en libertad condicionada a ciertas garantías, en cuyo caso no debe descuidarse la necesidad de una aplicación equitativa (en especial en lo financiero).

Por último, toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa tendrá el derecho efectivo a obtener reparación. Por lo tanto, debe indicarse en los informes el mecanismo de reparación establecido por ley y darse detalles de su aplicación práctica en los casos de inculpación de actos delictivos y en los casos relativos a otras formas de detención.

## **ARTÍCULO 10**

### **Texto del artículo 10**

1. *Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.*
2.
  - a) *Los procesados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas;*
  - b) *Los menores procesados estarán separados de los adultos y deberán ser llevados ante los tribunales de justicia con la mayor celeridad posible para su enjuiciamiento.*
3. *El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados. Los menores delincuentes estarán separados de los adultos y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica.*

### **Texto de los párrafos 5 a 13 de la observación genera 21 (44)**

5. *Se invita a los Estados Partes a indicar en sus informes si aplican las normas pertinentes de las Naciones Unidas relativas al tratamiento de los detenidos, es decir, las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos (1957), el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión*

(1988), el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1978) y los Principios de ética médica aplicables a la función del personal de salud, especialmente los médicos, en la protección de personas presas y detenidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1982).

6. *El Comité recuerda que los informes deben aportar información detallada sobre las disposiciones legislativas y administrativas nacionales que guarden relación con el derecho previsto en el párrafo 1 del artículo 10. El Comité estima asimismo necesario que se precisen en los informes las medidas concretas adoptadas por las autoridades competentes para fiscalizar la aplicación eficaz de las reglas relativas al tratamiento de las personas privadas de libertad. El Comité opina que la supervisión de los establecimientos penitenciarios debería confiarse a personalidades e instituciones independientes. Los informes de los Estados Partes deben contener información sobre la índole de la supervisión de los establecimientos penitenciarios, las medidas específicas para impedir la tortura y el trato cruel, inhumano o degradante, y el modo de asegurar una supervisión imparcial.*
7. *El Comité recuerda además que conviene que en los informes se señale si el conjunto de disposiciones aplicables forman parte de la enseñanza y la formación de los funcionarios encargados de las personas privadas de libertad, y si dichos funcionarios, en el desempeño de sus funciones, observan estrictamente esas disposiciones. Asimismo convendría precisar si las personas detenidas o encarceladas tienen acceso a esa información y disponen de recursos jurídicos eficaces que les permitan hacer respetar esas reglas, denunciar su incumplimiento y obtener compensación adecuada en caso de violación.*
8. *El Comité recuerda que el principio enunciado en el párrafo 1 del artículo 10 es el fundamento de obligaciones más estrictas y más precisas de los Estados Partes en el ámbito de la justicia penal, previstas en los párrafos 2 y 3 del artículo 10.*
9. *En el apartado a) del párrafo 2 del artículo 10 del Pacto se estipula que los procesados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales. Dicha separación es necesaria para recalcar su condición de personas no condenadas; que están también protegidas por la presunción de inocencia establecida en el párrafo 2 del artículo 14 del Pacto. Los Estados Partes deben indicar también en sus informes las modalidades de separación de los procesados y los*

condenados y precisar las diferencias entre los regímenes que se aplican a unos y otros.

- 10.** *En lo referente al párrafo 3 del artículo 10, relativo a los penados, el Comité desea recibir informaciones detalladas sobre el funcionamiento del régimen penitenciario del Estado Parte. Ningún sistema penitenciario debe estar orientado a solamente el castigo; esencialmente, debe tratar de lograr la reforma y la readaptación social del preso. Se invita a los Estados Partes a que especifiquen si disponen de un sistema de asistencia pospenitenciaria e informen sobre el éxito de éste.*
- 11.** *En algunos casos, la información proporcionada por el Estado Parte no contiene referencias precisas a las disposiciones legislativas o administrativas ni a las medidas prácticas encaminadas a la rehabilitación de los condenados. El Comité desea ser informado con precisión de las medidas adoptadas para impartir enseñanza, educación y reeducación, orientación y formación profesionales y de los programas de trabajo para presos dentro de los establecimientos penitenciarios o fuera de ellos.*
- 12.** *Para determinar si se respeta plenamente el principio establecido en el párrafo 3 del artículo 10, el Comité desea conocer las medidas concretas aplicadas durante la detención, por ejemplo, la individualización y clasificación de los condenados, el régimen disciplinario, el confinamiento solitario y la detención en régimen de alta seguridad, así como las condiciones de comunicación de los condenados con el mundo exterior (familiares, abogados, servicios médicos y sociales, organizaciones no gubernamentales).*
- 13.** *Por otro lado, el Comité ha comprobado que en los informes de algunos Estados Partes no se proporciona información en lo que respecta al régimen aplicable a los menores acusados y a los menores delincuentes. El apartado b) del párrafo 2 del artículo 10 dispone que los menores procesados estarán separados de los adultos. Los datos presentados en los informes indican que algunos Estados Partes no prestan toda la atención necesaria al hecho de que se trata de una disposición imperativa del Pacto. Además, el texto añade que los asuntos relativos a los menores deberán ser examinados con la mayor celeridad posible. En los informes debería precisarse las medidas adoptadas por los Estados Partes para poner en práctica dicha disposición. Por último, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 10,*

*los menores delincuentes deben estar separados de los adultos sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica en cuanto a las condiciones de detención, tales como horarios de trabajo más cortos y contacto con sus familiares a fin de favorecer su reeducación y su readaptación social. El artículo 10 no indica ningún límite de edad para los menores delincuentes. Aunque cada Estado Parte deberá decidir sobre este particular a la luz de las condiciones sociales y culturales pertinentes, el Comité opina que el párrafo 5 del artículo 6 sugiere que todos los menores de 18 años deberían ser tratados como menores, al menos en las cuestiones relativas a la justicia penal. Los Estados deberían proporcionar datos pertinentes sobre los grupos de edad de las personas a las que se da tratamiento de menores. A este respecto, se invita a los Estados Partes a indicar si están aplicando las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores, denominadas Reglas de Beijing (1987).*

### **Comentario**

Como señala el Comité en su observación general, el primer párrafo de este artículo complementa en cierta medida las disposiciones contenidas en los artículos 7 y 9, y se aplica a toda persona privada de su libertad. Por lo tanto, los Estados Partes deben presentar información sobre la detención en las cárceles así como en otros centros por motivos ajenos a la comisión de un delito (por ejemplo, en instituciones psiquiátricas). En este contexto, conviene prestar la debida atención a las disposiciones vigentes para el funcionamiento de esos lugares de detención y su supervisión por las autoridades públicas. Conviene indicar debidamente en los informes los procedimientos de admisión e investigación de quejas.

El Comité subraya los vínculos existentes entre la disposición general del párrafo 1 y los requisitos de los párrafos siguientes relativos a los procesados (párr. 2) y a los condenados (párr. 3). Por lo tanto, debe indicarse en los informes cómo se garantiza la separación entre procesados y condenados, y señalarse cualquier diferencia en el trato concedido en la práctica a los procesados, en comparación con los condenados. Además, deben indicarse en los informes las medidas adoptadas para acelerar el examen de las acusaciones formuladas contra menores.

El trato a los condenados entraña además la vigilancia de los aspectos principales de la ley y la práctica del régimen penitenciario del Estado para comprobar si se respetan y fomentan los principios de la reforma y rehabilitación social de los presos. A tal efecto, debe prestarse atención especial al cumplimiento de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, de las Naciones Unidas, al Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, y los Principios de ética médica aplicables a los médicos de los centros

penitenciarios. Para que el Comité pueda ver que se respetan estos conjuntos de reglas, debe indicarse en los informes si tales normas y directrices se usan en la formación del personal de prisiones y si los presos las conocen y tienen acceso a ellas. Debe indicarse también en los informes cualquiera otra práctica seguida durante la detención (como la agrupación de los presos según sus antecedentes sociales, culturales o de otra índole, el recurso a celdas de seguridad especial y a la reclusión aislada, la aplicación de programas de trabajo dentro o fuera de la cárcel como medio de rehabilitación, etc.). La descripción de prácticas también debe demostrar en qué medida los menores delincuentes reciben un trato especial orientado a su reforma y rehabilitación social.

Los funcionarios encargados de preparar los informes deben tener en cuenta que el apartado b) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y los apartados b) y c) del artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño protegen también el derecho a la libertad y seguridad personales sobre una base no discriminatoria. La información reunida a ese respecto podría ser útil también en relación con los artículos 9 y 10 de este Pacto.

## **ARTÍCULO 11**

### **Texto del artículo 11**

*Nadie será encarcelado por el sólo hecho de no poder cumplir una obligación contractual.*

### **Comentario**

Este artículo subraya que la privación de libertad sólo puede ser consecuencia de una infracción penal o, excepcionalmente, de una infracción civil, pero nunca de la mera incapacidad de cumplir una obligación contractual. El propósito de este artículo es destacar que la pobreza y la falta de recursos financieros no pueden justificar el encarcelamiento de una persona. Los términos generales en que está redactado el artículo sugieren que no se permitirá ninguna mención, ni siquiera indirecta, de la incapacidad de cumplir un contrato como motivo de encarcelamiento. En consecuencia, el informe debe exponer la situación jurídica existente en el Estado informante, e incluir una relación de eventuales casos en que la no ejecución de una orden judicial de cumplir una obligación contractual haya tenido por resultado una privación de libertad.

## ARTÍCULO 12

### **Texto del artículo 12**

1. *Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.*
2. *Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.*
3. *Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando estas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.*
4. *Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.*

[Hasta la fecha, no se ha adoptado ninguna observación general sobre este artículo; de todas formas, el párrafo 8 de la observación general 15 (27) se refiere a la situación de los extranjeros en relación con este artículo.]

### **Texto del párrafo 8 de la observación general 15 (27)**

8. *Una vez que un extranjero se encuentra lícitamente dentro de un territorio, su libertad de circulación en el territorio y su derecho a salir de él pueden limitarse sólo de conformidad con lo previsto en el párrafo 3 del artículo 12. Con arreglo a lo previsto en esa disposición, será necesario justificar las diferencias de trato a ese respecto entre extranjeros y nacionales, o entre diferentes categorías de extranjeros. Como tales restricciones, entre otras cosas, deben ajustarse a los demás derechos reconocidos en el Pacto, los Estados Partes, al limitar la libertad de circulación de un extranjero o al deportar a éste a un tercer país, no podrán impedir arbitrariamente que regrese a su propio país (párr. 4 del art. 12).*

## **Comentario**

El artículo 12 reconoce la libertad de circulación de las personas, tanto en lo que respecta al derecho a circular libremente por el territorio del Estado en que se encuentren como al derecho de cruzar la frontera de ese Estado.

Puesto que el derecho a circular libremente por el territorio de un Estado se refiere no sólo a los viajes sino también a los desplazamientos con el fin de establecerse en determinado lugar, es decir, elegir y cambiar el lugar de residencia, los informes deben contener información sobre la legislación y la práctica relativas a ambas situaciones. Deben, pues, indicar los requisitos de empadronamiento de las personas en un distrito determinado, y las formalidades y/o condiciones aplicables al empadronamiento de una persona como residente en un distrito distinto. Debe darse cuenta de la información que haya de presentarse a las autoridades públicas en caso de desplazamiento temporal de una persona, de los controles que impongan las autoridades a los viajeros, de toda restricción existente en cuanto a la entrada en determinadas zonas, o a la salida de ellas, y de toda otra circunstancia o limitación determinante en la circulación de las personas dentro del país.

Con respecto al derecho a la libre circulación entendido como el derecho a salir de un país, debe informarse sobre las condiciones de expedición, de los documentos de viaje, sobre las condiciones en que pueda retirarse el pasaporte de una persona, sobre los procedimientos a seguir en tales casos, y sobre las autoridades encargadas de formular las decisiones pertinentes. Deben analizarse en los informes los recursos existentes en la eventualidad de una decisión desfavorable. Para ilustrar la práctica en el Estado informante, conviene facilitar cifras que indiquen el total de solicitudes de documentos de viaje presentadas y el porcentaje de solicitudes rechazadas, y los motivos por los que se denegaron los documentos durante el período de que se informa.

La información proporcionada debe permitir al Comité determinar si algunas de las restricciones vigentes son conformes al párrafo 3 del artículo 12. Una condición previa para esa conformidad es el precepto de que toda restricción debe basarse en una ley. Las condiciones sustantivas de conformidad son que las restricciones sean necesarias para lograr ciertos propósitos establecidos en el párrafo 3 y que sean compatibles con los demás derechos protegidos por el Pacto.

En el contexto del artículo 12 ha de prestarse atención especial a las restricciones relativas a determinadas categorías de personas, entre las cuales los extranjeros ocupan un lugar especial. Como ha señalado el Comité en su observación general 15 (27) sobre la situación de los extranjeros con arreglo al Pacto, los derechos consagrados en los párrafos 1 y 2 del artículo 12 se reconocen no sólo a los nacionales, sino también a los extranjeros, siempre que se encuentren legalmente dentro del territorio del Estado. Los informes deben indicar los requisitos para la entrada de extranjeros en el territorio del Estado informante; también

deben indicar cómo se regula la libre circulación de los extranjeros. Nótese a este respecto que toda discriminación de trato a los extranjeros, en comparación con los nacionales, o toda discriminación en el trato de extranjeros de diferentes países, tiene que justificarse con arreglo al párrafo 3 del artículo 12.

Por último, en virtud del párrafo 4 del artículo 12 toda persona tendrá derecho a entrar en su propio país y nadie podrá ser arbitrariamente privado de este derecho. En consecuencia, deben indicarse en los informes las medidas de destierro de ciudadanos que puedan existir por ley y si se han aplicado esas medidas y en qué circunstancias, durante el período de que se informa. Con respecto a los extranjeros, el Comité también ha recalcado la relación que existe entre el derecho a entrar en su propio país y la libertad de circulación.

Con respecto a la libre circulación puede ser útil a los funcionarios encargados de los informes cierta información reunida en respuesta a los requisitos de los incisos i) y ii) del apartado d) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, del párrafo 4 del artículo 15 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y del artículo 10 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Véase también el apartado f) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

## **ARTÍCULO 13**

### **Texto del artículo 13**

*El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas.*

### **Texto de los párrafos 9 y 10 de la observación general 15 (27)**

[Nótese que la observación general 15 (27) se aplica no sólo al artículo 13, sino que se refiere en general a la situación de los extranjeros con arreglo al Pacto. Véase a este respecto el artículo 2, en relación con los párrafos 1 a 7, y el artículo 12, en relación con el párrafo 8 de dicha observación general.]

9. *En muchos informes se ha proporcionado información insuficiente respecto de asuntos relacionados con el artículo 13. Este artículo es aplicable a todos los procedimientos que tengan por objeto la salida obligatoria de un extranjero, se describa ésta en el derecho nacional como expulsión o de otra forma. Si estos procedimientos entrañan detención, tal vez también sean aplicables las salvaguardias del Pacto relativas a la privación de la libertad (arts. 9 y 10). Si la detención obedece concretamente a fines de extradición, tal vez sean aplicables otras disposiciones del derecho nacional o internacional. Normalmente se debe permitir que todo extranjero expulsado se dirija a cualquier país que acceda a recibirlo. Los derechos establecidos en el artículo 13 sólo protegen a los extranjeros que se encuentren lícitamente en el territorio de un Estado Parte. Ello significa que para determinar el carácter de esa protección debe tenerse en cuenta el derecho nacional relativo a las exigencias en materia de entrada y estancia y que, en particular, quienes hayan entrado ilícitamente y los extranjeros que hayan permanecido más tiempo que el permitido por la ley o indicado en el permiso que se les haya extendido, no están amparados por sus disposiciones. No obstante, si la cuestión controvertida es la licitud de su entrada o permanencia, toda decisión a este respecto que desemboque en su expulsión o deportación debe adoptarse con arreglo a lo previsto en el artículo 13. Corresponde a las autoridades competentes del Estado Parte, de buena fe y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicar e interpretar el derecho interno, observando, sin embargo las exigencias previstas en el Pacto, como la igualdad ante la ley (art. 26).*
10. *El artículo 13 regula directamente sólo el procedimiento y no los fundamentos sustantivos de la expulsión. No obstante, al permitir solamente las expulsiones «en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley», su objetivo es claramente impedir las expulsiones arbitrarias. Por otra parte, otorga a cada extranjero el derecho a que se adopte una decisión en su propio caso y, por lo tanto, el artículo 13 no se cumple con leyes o decisiones que dispongan expulsiones colectivas o en masa. Este entendimiento, en opinión del Comité, queda confirmado por otras disposiciones relativas al derecho a aducir argumentos contra la expulsión y a que la decisión sea sometida a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas por ella, y a hacerse representar ante ellas. Se deben dar a los extranjeros plenas facilidades para entablar recursos en contra de la expulsión de manera que ese derecho sea efectivo en todas las circuns-*

*tancias de su caso. Los principios del artículo 13 relativos a la apelación de la expulsión y al derecho a la revisión del caso por la autoridad competente sólo pueden dejar de aplicarse por «razones imperiosas de seguridad nacional». En la aplicación del artículo 13 no se puede discriminar entre las diferentes categorías de extranjeros.*

### **Comentario**

De conformidad con el artículo 13 —único artículo del Pacto aplicable solamente a los extranjeros— y con la interpretación del mismo por el Comité en su observación general, deben exponerse en los informes las leyes y la práctica relativas a la expulsión imperativa de los extranjeros del territorio del Estado, y deben aclararse los motivos de expulsión y los procedimientos que conducen a ella. En su caso, deben indicarse el número exacto de expulsiones ocurridas durante el período de que se informa y los motivos de esas expulsiones. Es de suma importancia hacer una descripción detallada de los procedimientos seguidos con ese propósito porque el artículo 13 contiene ciertas salvaguardias que hay que respetar tanto en los procedimientos judiciales como en los administrativos. En este contexto, los recursos contra una orden de expulsión desempeñan una función especial. Aunque el artículo 13 no especifica que se debe poder presentar esos recursos antes de que ocurra la expulsión y que su efecto debe ser la suspensión de la orden de expulsión, el recurso debe ser, con todo, efectivo. La práctica del Estado informante debe permitir verificar la eficacia del recurso disponible en las circunstancias particulares de cada caso.

Aunque las garantías del artículo 13 protegen únicamente a los extranjeros que se hallen legalmente en el territorio de un Estado, los informes deben exponer también los procedimientos para la expulsión de los que hayan entrado ilegalmente. En particular, deben describir los procedimientos para decidir sobre la legalidad o la ilegalidad de la entrada o la permanencia de una persona en el país. El Comité ha señalado que toda decisión de esa índole ha de satisfacer los requisitos del artículo 13.

En la medida en que el artículo 13 (y, en menor grado, el artículo 12) trata de la expulsión y la extradición, los funcionarios encargados de preparar los informes deben consultar la información pertinente que exista en relación con el artículo 3 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Véanse también los incisos i) y ii) del apartado d) y el apartado f) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

## ARTÍCULO 14

### Texto del artículo 14

1. *Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las actuaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.*
2. *Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.*
3. *Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:*
  - a) *A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella;*
  - b) *A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección;*
  - c) *A ser juzgada sin dilaciones indebidas;*
  - d) *A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo;*

- e) *A interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo;*
  - f) *A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal;*
  - g) *A no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable.*
4. *En el procedimiento aplicable a los menores de edad a efectos penales se tendrá en cuenta esta circunstancia y la importancia de estimular su readaptación social.*
  5. *Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley.*
  6. *Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestra que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido.*
  7. *Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país.*

### **Texto de la observación general 13 (21)**

1. *El Comité advierte que el artículo 14 del Pacto es de una naturaleza compleja y que diferentes aspectos de sus disposiciones exigirán observaciones concretas. La finalidad de todas estas disposiciones es garantizar la adecuada administración de la justicia y, a tal efecto, afirmar una serie de derechos individuales, como la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia y el derecho a ser oído públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por ley. No en todos los informes se ofrecen detalles sobre las medidas legislativas o de otra índole adoptadas concretamente para aplicar cada una de las disposiciones del artículo 14.*

2. *En general, no se reconoce en los informes de los Estados Partes que el artículo se aplica no sólo a los procedimientos para la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra una persona, sino también a los procedimientos para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. Las leyes y prácticas relativas a estas materias varían mucho según los Estados. Esta diversidad hace tanto más necesario que los Estados Partes proporcionen toda la información pertinente y expliquen con mayor detalle la manera en que los conceptos de «acusación de carácter penal» y «derechos u obligaciones de carácter civil» se interpretan en relación con sus respectivos sistemas jurídicos.*
3. *El Comité considera que sería útil que los Estados Partes proporcionaran en sus futuros informes datos más detallados sobre las medidas adoptadas para garantizar que se establezca por ley y se observe en la práctica la igualdad ante los tribunales, incluidos el acceso igual a éstos, la audiencia pública y con las debidas garantías y la competencia, imparcialidad e independencia de la magistratura. En especial, los Estados Partes deberían especificar los textos constitucionales y legales pertinentes que disponen el establecimiento de los tribunales y garantizan su independencia, imparcialidad y competencia, sobre todo en lo que respecta a la manera en que se nombra a los jueces, las calificaciones exigidas para su nombramiento y la duración de su mandato; las condiciones que rigen su ascenso, traslado y cesación de funciones y la independencia efectiva del poder judicial con respecto al poder ejecutivo y al legislativo.*
4. *Las disposiciones del artículo 14 se aplican a todos los tribunales y cortes de justicia comprendidos en el ámbito de este artículo, ya sean ordinarios o especiales. El Comité observa la existencia, en muchos países, de tribunales militares o especiales que juzgan a personas civiles. Esto podría presentar graves problemas en lo que respecta a la administración equitativa, imparcial e independiente de la justicia. Muy a menudo la razón para establecer tales tribunales es permitir la aplicación de procedimientos excepcionales que no se ajustan a las normas habituales de justicia. Si bien el Pacto no prohíbe estas categorías de tribunales, las condiciones que estipula indican claramente que el procesamiento de civiles por tales tribunales debe ser muy excepcional y ocurrir en circunstancias que permitan verdaderamente la plena aplicación de las garantías previstas en el artículo 14. El Comité ha observado una grave falta de información a este respecto*

en los informes de algunos Estados Partes, cuyas instituciones judiciales comprenden tales tribunales para el procesamiento de civiles. En algunos países, esos tribunales militares y especiales no proporcionan las garantías estrictas para la adecuada administración de la justicia, de conformidad con las exigencias del artículo 14, que son fundamentales para la eficaz protección de los derechos humanos. Si los Estados Partes deciden, en situaciones excepcionales, como prevé el artículo 4, dejar en suspenso los procedimientos normales requeridos en virtud del artículo 14, deben garantizar que tal suspensión no rebase lo que estrictamente exija la situación en el momento y que se respeten las demás condiciones estipuladas en el párrafo 1 del artículo 14.

5. En la segunda frase del párrafo 1 del artículo 14 se dispone que «toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías». En el párrafo 3 se detallan esas garantías en relación con los procesos penales. Ahora bien, las exigencias formuladas en el párrafo 3 son requisitos mínimos, cuya observancia no es siempre suficiente para asegurar un proceso que llene los requisitos previstos en el párrafo 1.
6. La publicidad de la audiencia constituye una importante salvaguardia de los intereses del individuo y de la sociedad en general. Al mismo tiempo, el párrafo 1 del artículo 14 reconoce que los tribunales tienen la facultad de excluir a la totalidad o parte del público por las razones que se enumeran en dicho párrafo. Debe observarse que, con independencia de esas circunstancias excepcionales, el Comité considera que las audiencias deben estar abiertas al público en general, incluidos los miembros de la prensa, sin estar limitadas, por ejemplo, a una determinada categoría de personas. Debe observarse que, aun en los casos en que el público quede excluido del proceso, la sentencia, con algunas excepciones estrictamente definidas, debe hacerse pública.
7. El Comité ha observado cierta falta de información en relación con el párrafo 2 del artículo 14 y, en algunos casos, ha advertido incluso que la presunción de inocencia, que es fundamental para la protección de los derechos humanos, está expresada en términos muy ambiguos o entraña condiciones que la hacen ineficaz. En virtud de la presunción de inocencia, la carga de la prueba recae sobre la acusación y el acusado tiene el beneficio de la duda. No puede suponerse a nadie culpable a menos que se haya demostrado la acusación fuera de toda duda razonable. Además, la presunción de inocencia implica el derecho a

ser tratado de conformidad con este principio. Por lo tanto todas las autoridades públicas tienen la obligación de no prejuzgar el resultado de un proceso.

8. *Entre las garantías mínimas de un proceso penal previstas en el párrafo 3, la primera se refiere al derecho de toda persona a ser informada, en un idioma que comprenda, de la acusación formulada contra ella (apartado a)). El Comité observa que en los informes de los Estados no se indica con frecuencia la manera en que se respeta y garantiza este derecho. El apartado a) del párrafo 3 del artículo 14 se aplica a todos los casos de acusación de carácter penal, incluidos los de las personas no detenidas. El Comité observa también que el derecho a ser informado «sin demora» de la acusación exige que la información se proporcione de la manera descrita tan pronto como una autoridad competente formule la acusación. En opinión del Comité, este derecho debe surgir cuando, en el curso de una investigación, un tribunal o una autoridad del ministerio público decida adoptar medidas procesales contra una persona sospechosa de haber cometido un delito o la designe públicamente como tal. Las exigencias concretas del apartado a) del párrafo 3 pueden satisfacerse formulando la acusación ya sea verbalmente o por escrito, siempre que en la información se indiquen tanto la ley como los supuestos hechos en que se basa.*
9. *El apartado b) del párrafo 3 estipula que el acusado debe disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y poder comunicarse con un defensor de su elección. Lo que constituye un «tiempo adecuado» depende de las circunstancias de cada caso, pero los medios deben incluir el acceso a los documentos y demás testimonios que el acusado necesite para preparar su defensa, así como la oportunidad de contratar a un abogado y de comunicarse con éste. Cuando el acusado no desee defenderse personalmente ni solicite una persona o una asociación de su elección, debe poder recurrir a un abogado. Además, este apartado exige que el defensor se comunique con el acusado en condiciones que garanticen plenamente el carácter confidencial de sus comunicaciones. Los abogados deben poder asesorar y representar a sus clientes de conformidad con su criterio y normas profesionales establecidas, sin ninguna restricción, influencia, presión o injerencia indebida de ninguna parte.*
10. *En el apartado c) del párrafo 3 se dispone que el acusado será juzgado sin dilación indebida. Esta garantía se refiere no sólo al momento en*

que debe comenzar un proceso sino también a aquél en que debe concluir y pronunciarse la sentencia. Todas las fases del proceso deben celebrarse «sin dilación indebida». Con objeto de que este derecho sea eficaz, debe disponerse de un procedimiento para garantizar que el proceso se celebre «sin dilación indebida», tanto en primera instancia como en apelación.

- 11.** *No en todos los informes se han abordado todos los aspectos del derecho de defensa según se define en el apartado d) del párrafo 3. El Comité no siempre ha recibido información suficiente sobre la protección del derecho del acusado a estar presente durante la sustanciación de cualquier acusación formulada contra él, ni cómo el sistema jurídico garantiza su derecho, ya sea de defenderse personalmente o de recibir la asistencia de un abogado de su elección, o qué arreglos se establecen si una persona carece de medios suficientes para pagar esta asistencia. El acusado o su abogado deben tener el derecho de actuar diligentemente y sin temor, valiéndose de todos los medios de defensa disponibles, así como el derecho a impugnar el desarrollo de las actuaciones si consideran que son injustas. Cuando excepcionalmente y por razones justificadas se celebren juicios in absentia, es tanto más necesaria la estricta observancia de los derechos de la defensa.*
- 12.** *En el apartado e) del párrafo 3 se dice que el acusado tendrá derecho a interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo. Esta disposición tiene por objeto garantizar al acusado las mismas facultades jurídicas para obligar a comparecer a testigos e interrogar y volver a preguntar a éstos de que dispone la acusación.*
- 13.** *En el apartado f) del párrafo 3 se dispone que si el acusado no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal tendrá derecho a ser asistido gratuitamente por un intérprete. Este derecho es independiente del resultado del procedimiento y se aplica tanto a los extranjeros como a los nacionales. Tiene importancia básica cuando la ignorancia del idioma utilizado por un tribunal o la dificultad de su comprensión pueden constituir un obstáculo principal al derecho de defensa.*
- 14.** *El apartado g) del párrafo 3 dispone que el acusado no puede verse obligado a declarar contra sí mismo ni a confesarse culpable. Al examinar esta garantía deben tenerse presentes las disposiciones del artí-*

culo 7 y del párrafo 1 del artículo 10. Con el fin de obligar al acusado a confesarse culpable o a declarar contra sí mismo se utilizan con frecuencia métodos que violan estas disposiciones. Debe establecerse por ley que las pruebas obtenidas por estos métodos o cualquier otra forma de coerción son enteramente inaceptables.

- 15.** *A fin de salvaguardar los derechos del acusado con arreglo a los párrafos 1 y 3 del artículo 14, los jueces deben tener la autoridad de examinar cualquier alegación de violaciones de los derechos del acusado durante cualquier fase del proceso.*
- 16.** *El párrafo 4 del artículo 14 dispone que en el procedimiento aplicable a los menores de edad a efectos penales se tendrá en cuenta esta circunstancia y la importancia de estimular su readaptación social. No en muchos informes se ha proporcionado información suficiente sobre cuestiones tan pertinentes como la edad mínima en que no puede acusarse a un menor de un delito, la edad máxima en que se considera todavía menor a una persona, la existencia de tribunales y procedimientos especiales, las leyes que rigen el procedimiento contra los menores y la manera en que en todos estos arreglos especiales para menores se toma en cuenta «la importancia de estimular su readaptación social». Los menores deben disfrutar por lo menos de las mismas garantías y protección que se conceden a los adultos en el artículo 14.*
- 17.** *En el párrafo 5 del artículo 14 se dispone que toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley. Se señalan en especial a la atención las versiones de la palabra «delito» en los demás idiomas («infraccion», «crime», «prestuplenie»), que muestran que esta garantía no se limita tan sólo a las infracciones más graves. A este respecto no se ha proporcionado suficiente información sobre los procedimientos de apelación, en especial el acceso a los tribunales de segunda instancia y los poderes de éstos, las exigencias que deben satisfacerse para apelar un fallo y la manera en que los tribunales de segunda instancia tienen en cuenta en su procedimiento las exigencias de audiencia pública y con las debidas garantías establecidas en el párrafo 1 del artículo 14.*
- 18.** *En el párrafo 6 del artículo 14 se establece una indemnización con arreglo a la ley en ciertos casos de error judicial especificados en él. Al parecer, de los informes de muchos Estados se desprende que con fre-*

*cuencia no se observa este derecho o que está insuficientemente garantizado en la legislación interna. Cuando sea necesario, los Estados deberían complementar su legislación en esta materia para ajustarla a las disposiciones del Pacto.*

- 19.** *Al examinar los informes de los Estados se han expresado con frecuencia opiniones diferentes sobre el alcance del párrafo 7 del artículo 14. Algunos Estados Partes han sentido incluso la necesidad de formular reservas sobre los procedimientos para la reanudación de procesos penales. El Comité estima que la mayoría de los Estados Partes establecen una clara distinción entre la reanudación de un proceso justificada por circunstancias excepcionales y la incoación de un nuevo proceso, cosa prohibida en virtud del principio non bis in idem contenido en el párrafo 7. Esta interpretación del significado de non bis in idem tal vez aliente a los Estados Partes a reconsiderar sus reservas al párrafo 7 del artículo 14.*

### **Comentario**

Los recursos judiciales cumplen una función primordial en la protección de los derechos humanos, y el artículo 14 prescribe una serie de derechos relativos a la administración de justicia imparcial, tanto en los procesos criminales como en otros pleitos. Indica en particular las garantías mínimas a que tiene derecho durante el proceso toda persona acusada de un delito. El alcance de los derechos protegidos y la información que deben proporcionar los Estados Partes al Comité son puntos que trata exhaustivamente la extensa observación general aprobada por el Comité. Por lo tanto, conviene que los Estados Partes tomen debidamente en cuenta la observación general al preparar sus informes.

En cuanto a los requisitos de información respecto al artículo 14, los funcionarios encargados de preparar los informes deben remitirse a la observación general. En general, conviene recalcar aquí que los informes deben contener una descripción de la organización del poder judicial en el Estado informante. Deben mencionar las garantías que protegen la independencia del poder judicial con respecto al poder ejecutivo. Deben aportar también información sobre los procedimientos de nombramiento y ascenso de los jueces, sobre la existencia de tribunales extraordinarios al lado de los ordinarios, tales como tribunales especiales o militares, y sus competencias. Además, los informes deben indicar las garantías que existen en la legislación y en la práctica con respecto al derecho de toda persona a ser oída públicamente por un tribunal imparcial, incluidas las normas y las prácticas concernientes a la publicidad de los juicios y al dictado en público de las sentencias. Esto supone incluir información sobre las normas específicas que rigen la admisión del público interesado y el acceso a las audiencias de los representantes de la prensa local y extranjera

y de los medios de comunicación en general. También debe presentarse información detallada sobre la organización y el funcionamiento de la asociación de abogados y sobre las garantías que permiten a los abogados asistir libremente a sus clientes, así como sobre la prestación de asistencia letrada gratuita a los acusados carentes de medios.

Hay que tener en cuenta que las garantías establecidas en el artículo 14 son mínimas. Por lo tanto, los Estados Partes deben cumplir estrictamente las disposiciones de dicho artículo. Este estricto cumplimiento ha de reflejarse en el informe con una relación detallada de las medidas legislativas y de otra índole adoptadas para garantizar la plena aplicación de todas las disposiciones del artículo 14.

Al reunir información para el artículo 14 (y para los artículos 15 y 16 siguientes), los encargados de preparar los informes deben tener presente que existen artículos conexos de otros instrumentos interregionales que contienen también derechos a garantías procesales, en particular el apartado a) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, los párrafos 2 y 3 del artículo 15 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, los artículos 12 a 15 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, y el párrafo 2 del artículo 12, el apartado d) del artículo 37 y el artículo 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

## **ARTÍCULO 15**

### **Texto del artículo 15**

- 1. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.*
- 2. Nada de lo dispuesto en este artículo se opondrá al juicio ni a la condena de una persona por actos u omisiones que, en el momento de cometerse, fueran delictivos según los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad internacional.*

### **Comentario**

El artículo 15 prohíbe la aplicación retroactiva de las leyes penales, y se refiere tanto a la criminalización de determinados actos como a la gravedad de la pena que puede imponerse por un delito.

Los informes de los Estados Partes deben indicar en especial si la legislación nacional reconoce el principio de no retroactividad de las leyes penales, y facilitar al Comité su formulación exacta. La existencia de esa disposición en el derecho nacional reviste especial importancia por cuanto el artículo 15 no prevé ninguna excepción al principio. Además, el artículo 15 es una de las disposiciones del Pacto que, según el artículo 4, no puede suspenderse, aun en caso de emergencia pública. Por lo tanto, los informes deben mostrar que el principio de la no retroactividad existe y se aplica de hecho no sólo en el derecho penal ordinario, sino también en los códigos penales militares, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra.

Con respecto al principio de que el delincuente se beneficiará de las leyes promulgadas después de cometer el delito y que impongan penas más leves que la aplicable en el momento de la comisión del delito, los informes deben dar cuenta de la aplicación efectiva de esas leyes. Por lo tanto, deben referirse a situaciones en que la ley varíe durante el juicio, y a la aplicación de la nueva ley cuando el delincuente ya haya sido condenado y esté cumpliendo una sentencia con arreglo a una ley anterior, menos favorable.

## **ARTÍCULO 16**

### **Texto del artículo 16**

*Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.*

### **Comentario**

Este artículo tiene por fin garantizar que toda persona sea sujeto y no objeto de derecho. Pero no contempla la capacidad de obrar, que puede verse restringida por motivos tales como la minoría de edad o la demencia.

Debe proporcionarse información sobre el momento, que puede ser incluso antes del nacimiento, en que la ley reconoce la personalidad jurídica y en que el individuo pasa a ser sujeto de derecho. Según el artículo 4, el artículo 16 no puede suspenderse ni aun en caso de emergencia pública, puesto que el reconocimiento de la personalidad jurídica es requisito indispensable para ser titular de cualquier otro derecho. El reconocimiento de la personalidad jurídica debe garantizarse en todas partes, es decir, también en situaciones en que

el interesado no se encuentre en el territorio del Estado pero siga estando al alcance de la ley.

## ARTÍCULO 17

### Texto del artículo 17

1. *Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.*
2. *Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.*

### Texto de la observación general 16 (32)

1. *En el artículo 17 se prevé el derecho de toda persona a ser protegida respecto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, así como de ataques ilegales a su honra y reputación. A juicio del Comité, este derecho debe estar garantizado respecto de todas esas injerencias y ataques, provengan de las autoridades estatales o de personas físicas o jurídicas. Las obligaciones impuestas por este artículo exigen que el Estado adopte medidas legislativas y de otra índole para hacer efectivas la prohibición de esas injerencias y ataques y la protección de este derecho.*
2. *A este respecto, el Comité desea señalar que en los informes de los Estados Partes en el Pacto no se está prestando la atención necesaria a la información relativa a la forma en que las autoridades legislativas, administrativas o judiciales y, en general, los órganos competentes establecidos en el Estado garantizan el respeto de este derecho. En particular, no se presta suficiente atención al hecho de que el artículo 17 del Pacto se refiere a la protección contra las injerencias tanto ilegales como arbitrarias. Esto significa que es precisamente en la legislación de los Estados donde sobre todo debe preverse el amparo del derecho establecido en ese artículo. Actualmente en los informes o bien no se hace mención alguna de dicha legislación o se proporciona información insuficiente al respecto.*
3. *El término «ilegales» significa que no puede producirse injerencia alguna, salvo en los casos previstos por la ley. La injerencia autorizada por los Estados sólo puede tener lugar en virtud de ley, que a su vez debe conformarse a las disposiciones, propósitos y objetivos del Pacto.*

4. *La expresión «injerencias arbitrarias» atañe también a la protección del derecho previsto en el artículo 17. A juicio del Comité, la expresión «injerencias arbitrarias» puede hacerse extensiva también a las injerencias previstas en la ley. Con la introducción del concepto de arbitrariedad se pretende garantizar que incluso cualquier injerencia prevista en la ley esté en consonancia con las disposiciones, los propósitos y los objetivos del Pacto y sea, en todo caso, razonable en las circunstancias particulares del caso.*
5. *En cuanto al término «familia», los objetivos del Pacto exigen que, a los efectos del artículo 17, se lo interprete como un criterio amplio que incluya a todas las personas que componen la familia, tal como se entienda ésta en la sociedad del Estado Parte de que se trate. El término «home» en inglés, «manzel» en árabe, «zhuzhai» en chino, «domicile» en francés, «zhilische» en ruso y «domicilio» en español, que se emplea en el artículo 17 del Pacto, ha de entenderse en su acepción de lugar donde una persona reside o ejerce su ocupación habitual. A ese respecto, el Comité invita a los Estados a indicar en sus informes la acepción que se da en sus respectivas sociedades a los términos «familia» y «domicilio».*
6. *El Comité considera que en los informes se debe incluir información sobre autoridades y órganos establecidos dentro del sistema jurídico del Estado con competencia para autorizar las injerencias previstas en la ley. Es asimismo indispensable disponer de información sobre las autoridades facultadas para controlar dichas injerencias en estricto cumplimiento de la ley, y saber en qué forma y por medio de qué órganos las personas interesadas pueden denunciar la violación del derecho previsto en el artículo 17 del Pacto. Los Estados deben hacer constar con claridad en sus informes hasta qué punto se ajusta la práctica real a la legislación. Los informes de los Estados Partes deben también contener datos sobre las denuncias en relación con injerencias arbitrarias o ilegales y sobre el número de determinaciones que se hayan podido efectuar al respecto, así como sobre los recursos previstos en esos casos.*
7. *Como todas las personas viven en sociedad, la protección de la vida privada es por necesidad relativa. Sin embargo, las autoridades públicas competentes sólo deben pedir aquella información relativa a la vida privada de las personas cuyo conocimiento resulte indispensable para los intereses de la sociedad en el sentido que tienen con arreglo al Pacto. En consecuencia, el Comité recomienda que los Estados seña-*

len en sus informes las leyes y reglamentos que regulan las injerencias autorizadas en la vida privada.

- 8.** *Incluso con respecto a las injerencias que sean conformes al Pacto, en la legislación pertinente se deben especificar con detalle las circunstancias precisas en que podrán autorizarse esas injerencias. La decisión correspondiente competirá sólo a la autoridad designada por la ley a ese efecto, que dará la autorización necesaria tras examinar cada caso en particular. El cumplimiento del artículo 17 exige que la integridad y el carácter confidencial de la correspondencia estén protegidos de jure y de facto. La correspondencia debe ser entregada al destinatario sin ser interceptada ni abierta o leída de otro modo. Deben prohibirse la vigilancia, por medios electrónicos o de otra índole, la intervención de las comunicaciones telefónicas, telegráficas o de otro tipo, así como la intervención y grabación de conversaciones. Los registros en el domicilio de una persona deben limitarse a la búsqueda de pruebas necesarias y no debe permitirse que constituyan un hostigamiento. Por lo que respecta al registro personal y corporal, deben tomarse medidas eficaces para garantizar que esos registros se lleven a cabo de manera compatible con la dignidad de la persona registrada. Las personas sometidas a registro corporal por funcionarios del Estado o por personal médico que actúe a instancias del Estado serán examinadas sólo por personas de su mismo sexo.*
- 9.** *Los propios Estados Partes tienen el deber de abstenerse de injerencias incompatibles con el artículo 17 del Pacto y de establecer un marco legislativo en el que se prohíban esos actos a las personas físicas o jurídicas.*
- 10.** *La recopilación y el registro de información personal en computadoras, bancos de datos y otros dispositivos, tanto por las autoridades públicas como por las particulares o entidades privadas, deben estar reglamentados por la ley. Los Estados deben adoptar medidas eficaces para velar por que la información relativa a la vida privada de una persona no caiga en manos de personas no autorizadas por ley para recibirla, elaborarla y emplearla y por que nunca se la utilice para fines incompatibles con el Pacto. Para que la protección de la vida privada sea lo más eficaz posible, toda persona debe tener el derecho de verificar si hay datos personales suyos almacenados en archivos automáticos de datos y, en caso afirmativo, de obtener información inteligible sobre cuáles son esos datos y con qué fin se han almacenado. Asimismo, toda persona debe poder verificar qué autoridades públi-*

*cas o qué particulares u organismos privados controlan o pueden controlar esos archivos. Si esos archivos contienen datos personales incorrectos o se han compilado o elaborado en contravención de las disposiciones legales, toda persona debe tener derecho a pedir su rectificación o eliminación.*

- 11.** *El artículo 17 garantiza la protección de la honra y la reputación de las personas y los Estados tienen la obligación de sancionar legislación apropiada a ese efecto. También se deben proporcionar medios para que toda persona pueda protegerse eficazmente contra los ataques ilegales que puedan producirse y para que pueda disponer de un recurso eficaz contra los responsables de esos ataques. Los Estados Partes deben indicar en sus informes en qué medida se protegen por ley el honor o la reputación de las personas y cómo se logra esa protección con arreglo a sus respectivos sistemas jurídicos.*

### **Comentario**

La observación general 16 (32) contiene orientaciones detalladas sobre el alcance de los derechos protegidos que estipula el artículo 17, y sobre la información que deben presentar los Estados Partes en sus informes, en especial con respecto a la legislación protectora contra las injerencias arbitrarias o ilegales en la vida privada, la familia y el domicilio. Sin embargo, conviene señalar a la atención de los Estados informantes la necesidad de exponer detalladamente la práctica seguida en la aplicación de esas leyes y de mencionar expresamente toda violación de esas leyes y las denuncias presentadas al amparo de ellas. Los Estados deben informar sobre si las presuntas víctimas hicieron (o hacen) uso de los recursos existentes, y sobre los resultados de esos casos. Debe presentarse información sobre toda medida práctica adoptada —por ejemplo, instrucciones impartidas a la policía u otras autoridades— para prevenir futuras violaciones, en particular las resultantes del comportamiento arbitrario de funcionarios públicos.

## **ARTÍCULO 18**

### **Texto del artículo 18**

- 1.** *Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza.*

2. *Nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección.*
3. *La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás.*
4. *Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.*

#### **Texto de los párrafos 4 a 11 de la observación general 22 (48)**

4. *La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias puede ejercerse "individual o colectivamente, tanto en público como en privado". La libertad de manifestar la religión o las creencias mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza abarca una amplia gama de actividades. El concepto de culto se extiende a los actos rituales y ceremoniales con los que se manifiestan directamente las creencias, así como a las diversas prácticas que son parte integrante de tales actos, comprendidos la construcción de lugares de culto, el empleo de fórmulas y objetos rituales, la exhibición de símbolos y la observancia de las fiestas religiosas y los días de asueto. La observancia y la práctica de la religión o de las creencias pueden incluir no sólo actos ceremoniales sino también costumbres tales como la observancia de normas dietéticas, el uso de prendas de vestir o tocados distintivos, la participación en ritos asociados con determinadas etapas de la vida, y el empleo de un lenguaje especial que habitualmente sólo hablan los miembros del grupo. Además, la práctica y la enseñanza de la religión o de las creencias incluyen actos que son parte integrante de la forma en que los grupos religiosos llevan a cabo sus actividades fundamentales, como ocurre con la libertad de escoger a sus dirigentes religiosos, sacerdotes y maestros, la libertad de establecer seminarios o escuelas religiosas y la libertad de preparar y distribuir textos o publicaciones religiosos.*
5. *El Comité hace notar que la libertad de "tener o adoptar" una religión o unas creencias comporta forzosamente la libertad de elegir la religión o las creencias, comprendido el derecho a cambiar las creencias*

actuales por otras o adoptar opiniones ateas, así como el derecho a mantener la religión o las creencias propias. El párrafo 2 del artículo 18 prohíbe las medidas coercitivas que puedan menoscabar el derecho a tener o a adoptar una religión o unas creencias, comprendidos el empleo o la amenaza de empleo de la fuerza o de sanciones penales para obligar a creyentes o no creyentes a aceptar las creencias religiosas de quienes aplican tales medidas o a incorporarse a sus congregaciones, a renunciar a sus propias creencias o a convertirse. Las políticas o prácticas que tengan los mismos propósitos o efectos, como por ejemplo, las que limitan el acceso a la educación, a la asistencia médica, al empleo o a los derechos garantizados por el artículo 25 y otras disposiciones del Pacto son igualmente incompatibles con el párrafo 2 del artículo 18. La misma protección se aplica a los que tienen cualquier clase de creencias de carácter no religioso.

6. El Comité opina que el párrafo 4 del artículo 18 permite que en la escuela pública se imparta enseñanza de materias tales como la historia general de las religiones y la ética siempre que ello se haga de manera neutral y objetiva. La libertad de los padres o de los tutores legales de garantizar que los hijos reciban una educación religiosa y moral que está de acuerdo con sus propias convicciones proclamada en el párrafo 4 del artículo 18 está relacionada con la garantía de la libertad de enseñar una religión o creencias que se recoge en el párrafo 1 del mismo artículo 18. El Comité señala que la educación obligatoria que incluya el adoctrinamiento en una religión o unas creencias particulares es incompatible con el párrafo 4 del artículo 18, a menos que se hayan previsto exenciones y posibilidades que estén de acuerdo con los deseos de los padres o tutores.
7. Según el artículo 20, ninguna manifestación de carácter religioso o de creencias puede equivaler a la propaganda en favor de la guerra o la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. Tal como dice el Comité en su comentario general 11 [19], los Estados Partes tienen la obligación de promulgar leyes que prohíban tales actos.
8. El párrafo 3 del artículo 18 permite restringir la libertad de manifestar la religión o las creencias con el fin de proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás, a condición de que tales limitaciones estén prescritas por la ley y sean estrictamente necesarias. No se puede restringir la libertad de no ser obligado a tener o adoptar una religión o

*unas creencias y la libertad de los padres y los tutores a garantizar la educación religiosa y moral. Al interpretar el alcance de las cláusulas de limitación permisibles, los Estados Partes deberían partir de la necesidad de proteger los derechos garantizados por el Pacto, incluido el derecho a la igualdad y la no discriminación en todos los terrenos especificados en los artículos 2, 3 y 26. Las limitaciones impuestas deben estar prescritas por la ley y no deben aplicarse de manera que vicie los derechos garantizados en el artículo 18. El Comité señala que el párrafo 3 del artículo 18 ha de interpretarse de manera estricta: no se permiten limitaciones por motivos que no estén especificados en él, aun cuando se permitan como limitaciones de otros derechos protegidos por el Pacto, tales como la seguridad nacional. Las limitaciones solamente se podrán aplicar para los fines con que fueron prescritas y deberán estar relacionadas directamente y guardar la debida proporción con la necesidad específica de la que dependen. No se podrán imponer limitaciones por propósitos discriminatorios ni se podrán aplicar de manera discriminatoria. El Comité señala que el concepto de moral se deriva de muchas tradiciones sociales, filosóficas y religiosas; por consiguiente, las limitaciones impuestas a la libertad de manifestar la religión o las creencias con el fin de proteger la moral deben basarse en principios que no se deriven exclusivamente de una sola tradición. Las personas que están sometidas a algunas limitaciones legítimas, tales como los presos, siguen disfrutando de sus derechos a manifestar su religión o creencias en la mayor medida que sea compatible con el carácter específico de la limitación. Los informes de los Estados Partes deberían facilitar información sobre el pleno alcance y los efectos de las limitaciones impuestas en virtud del párrafo 3 del artículo 18, tanto como una cuestión de derecho como de su aplicación en circunstancias específicas.*

- 9.** *El hecho de que una religión se reconozca como religión de Estado o de que se establezca como religión oficial o tradicional, o de que sus adeptos representen la mayoría de la población no tendrá como consecuencia ningún menoscabo del disfrute de cualquiera de los derechos consignados en el Pacto, comprendidos los artículos 18 y 27, ni ninguna discriminación contra los adeptos de otras religiones o los no creyentes. En particular, determinadas medidas que discriminan en contra de estos últimos, como las medidas que sólo permiten el acceso a la función pública de los miembros de la religión predominante o que les conceden privilegios económicos o imponen limitaciones especiales a la práctica de otras creencias, no están en consonancia con la*

*prohibición de discriminación por motivos de religión o de creencias y con la garantía de igual protección en virtud del artículo 26. Las medidas previstas en el párrafo 2 del artículo 20 del Pacto constituyen importantes garantías frente a las violaciones de los derechos de las minorías religiosas y de otros grupos religiosos a ejercer los derechos garantizados por los artículos 18 y 27 y frente a los actos de violencia o persecución dirigidos contra esos grupos. El Comité desea que se le informe de las medidas adoptadas por los Estados Partes interesados para proteger la práctica de todas las religiones o creencias de abusos inadmisibles y proteger a sus seguidores de la discriminación. De igual modo, es necesario disponer de información sobre el respeto de los derechos que se reconocen a las minorías religiosas en el artículo 27 para que el Comité pueda evaluar la medida en que la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión y de creencias viene siendo aplicada por los Estados Partes. Los Estados Partes interesados deben incluir también en sus informes datos relativos a las prácticas que según sus leyes y su jurisprudencia se consideran punibles por blasfemas.*

- 10.** *Cuando un conjunto de creencias sea considerado como la ideología oficial en constituciones, leyes, programas de partidos gobernantes, etc., o en la práctica efectiva, esto no tendrá como consecuencia ningún menoscabo de las libertades consignadas en el artículo 18 ni de ningún otro de los derechos reconocidos en el Pacto, ni ningún tipo de discriminación contra las personas que no suscriban la ideología oficial o se opongan a ella.*
- 11.** *Muchas personas han reivindicado el derecho a negarse a cumplir el servicio militar (objeción de conciencia) sobre la base de que ese derecho se deriva de sus libertades en virtud del artículo 18. En respuesta a estas reivindicaciones un creciente número de Estados, en sus leyes internas, han eximido del servicio militar obligatorio a los ciudadanos que auténticamente profesan creencias religiosas y otras creencias que les prohíben realizar el servicio militar y lo han sustituido por un servicio nacional alternativo. En el Pacto no se menciona explícitamente el derecho a la objeción de conciencia pero el Comité cree que ese derecho puede derivarse del artículo 18, en la medida en que la obligación de utilizar la fuerza mortífera puede entrar en grave conflicto con la libertad de conciencia y el derecho a manifestar y expresar creencias religiosas u otras creencias. Cuando este derecho se reconozca en la ley o en la práctica no habrá diferenciación entre los*

*objeto de conciencia sobre la base del carácter de sus creencias particulares; del mismo modo, no habrá discriminación contra los objetos de conciencia porque no hayan realizado el servicio militar. El Comité invita a los Estados Partes a que informen sobre las condiciones en que se puede eximir a las personas de la realización del servicio militar sobre la base de sus derechos en virtud del artículo 18 y sobre la naturaleza y la duración del servicio nacional sustitutorio.*

### **Comentario**

El artículo 18, que protege la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, tiene dos aspectos: protege la libertad de tener una religión, y protege la libertad de manifestar esa religión o creencia, tanto en público como en privado, individual o colectivamente, y observar o no ciertas prácticas. El primer derecho es absoluto y no puede limitarse en modo alguno, ni aun durante un estado de emergencia. En cambio, el derecho a manifestar una religión o una creencia puede estar sujeto a ciertas limitaciones, siempre que esas limitaciones estén previstas en la ley y que sean necesarias con ciertos fines.

Por lo tanto, los informes deben contener información suficiente para que el Comité pueda cerciorarse de que se salvaguarda el carácter absoluto del primer derecho y de que las restricciones que se impusieren al segundo son compatibles con el párrafo 3 del artículo 18. A ese efecto, el Comité solicita información detallada sobre la existencia de diferentes religiones en el Estado informante, y el uso de los lugares de culto, la publicación y distribución de textos religiosos y las medidas adoptadas para prevenir y sancionar los delitos contra el libre ejercicio de la religión de cada uno. Cuando exista una religión estatal, debe indicarse en los informes cómo se garantiza el derecho de toda persona a no tener religión y cómo se vela por la aplicación del principio de la no discriminación por motivos religiosos. Además, deben exponerse los procedimientos que haya que seguir para el reconocimiento legal, la autorización o la tolerancia de las diversas confesiones religiosas en el país. Debe proporcionarse información sobre la aplicación práctica de esos procedimientos con referencia especial a toda posible denegación de reconocimiento que tal vez se haya dado durante el período objeto de informe y en particular cuando esa denegación sea debida a la incompatibilidad de una religión con otra religión dominante en el Estado informante. Es preciso explicar el papel y las facultades de las autoridades estatales en la adopción de decisiones sobre esas incompatibilidades. En los casos en que exista una religión dominante, deben reseñarse en los informes las diferencias principales en la situación de la religión dominante y de las demás confesiones, en particular atendiendo a la necesidad de igual trato para todas.

El párrafo 2 del artículo 18 estipula que nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener la religión o las creencias de su elección. Por lo tanto debe darse cuenta en los informes de toda forma de control o de supervisión que pueda

imponerse a las personas que profesen cierta religión o creencia, y de todo privilegio que pueda concederse a las personas pertenecientes a un grupo religioso, pero que se niegue a los demás.

También debe exponerse en relación con este artículo la situación y actitud de los objetores de conciencia y proporcionarse información estadística sobre el número de personas que hayan solicitado su reconocimiento como objetores de conciencia, el número de personas reconocidas efectivamente como tales, los motivos expuestos para justificar la objeción de conciencia y los derechos y deberes de los objetores de conciencia en comparación con las personas que cumplen el servicio militar normal.

Una disposición específica del párrafo 4 del artículo 18 es la relativa al derecho de los padres a garantizar que los hijos reciban una educación religiosa que esté de acuerdo con sus propias convicciones. En consecuencia, se solicita información concreta sobre la legislación y la práctica en materia de educación religiosa, en particular cuando se enseña religión en las escuelas públicas. A este respecto debe prestarse atención especial a cómo se salvaguardan los derechos susodichos de los padres.

Nótese que el inciso vii) del apartado d) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial protege el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de opinión a los fines de esa Convención.

## **ARTÍCULO 19**

### **Texto del artículo 19**

- 1.** *Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.*
- 2.** *Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*
- 3.** *El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:*
  - a)** *Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;*
  - b)** *La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*

### **Texto de la observación general 10 (19)**

1. *El párrafo 1 prevé la protección del derecho de toda persona a no «ser molestada a causa de sus opiniones». Se trata de un derecho para el que el Pacto no admite excepciones ni restricciones. El Comité acogerá con agrado información de los Estados Partes sobre la aplicación del párrafo 1.*
2. *El párrafo 2 prevé la protección del derecho de expresión, que comprende no sólo la libertad de «difundir informaciones e ideas de toda índole» sino también la libertad de «buscarlas» y «recibirlas» «sin consideración de fronteras», y por cualquier medio, «ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección». No todos los Estados Partes han suministrado información sobre todos los aspectos de la libertad de expresión. Por ejemplo, hasta ahora se ha prestado poca atención al hecho de que debido al desarrollo de los modernos medios de información pública, se requieren medidas eficaces para impedir un control de dichos medios que lesione el derecho de toda persona a la libertad de expresión en una forma no prevista en el párrafo 3.*
3. *Muchos Estados se limitan a mencionar que la libertad de expresión está garantizada por la constitución o por las leyes. Ahora bien, a fin de conocer el régimen preciso de la libertad de expresión en la legislación y en la práctica, el comité necesita además información adecuada sobre las normas que definen el ámbito de la libertad de expresión así como otras condiciones que en la práctica afectan al ejercicio de este derecho. Es el equilibrio entre el principio de la libertad de expresión y esas limitaciones y restricciones lo que determina el ámbito real del derecho de la persona.*
4. *El párrafo 3 subraya expresamente que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión entrañaría deberes y responsabilidades especiales y por esta razón se permiten ciertas restricciones del derecho en interés de terceros o de la comunidad en su conjunto. No obstante, cuando un Estado Parte considera procedente imponer ciertas restricciones al ejercicio de la libertad de expresión, éstas no deberán poner en peligro ese derecho en sí mismo. El párrafo 3 establece tres condiciones que han de cumplir las restricciones: las restricciones deberán estar «fijadas por la ley»; únicamente pueden imponerse por una de las razones establecidas en los apartados a) y b) del párrafo 3; y deben jus-*

*tificarse como «necesarias» a fin de que el Estado Parte alcance uno de esos propósitos.*

### **Comentario**

Como el artículo 18 sobre la libertad de religión y de creencias, el artículo 19 presenta dos aspectos: por una parte, garantiza un derecho de carácter absoluto, a saber, el derecho de toda persona a no ser molestada a causa de sus opiniones y, por otra parte, protege el derecho a la libertad de expresión, que puede estar sujeto a ciertas restricciones fijadas por ley. Ahora bien, esa ley debe ajustarse a las condiciones establecidas en el mismo artículo 19.

En lo que toca al derecho de toda persona a no ser molestada a causa de sus opiniones, los informes deben indicar las medidas adoptadas por el Estado Parte para velar por que no haya injerencia alguna, y en particular, por que las autoridades públicas no se sirvan de las opiniones políticas como motivo para discriminar a una persona, ni aun como motivo para limitar la libertad de una persona.

El Comité ha señalado que la libertad de expresión es muy amplia e incluye todos los aspectos relativos a la difusión de información en cualquier forma y por cualesquiera medios. Por lo tanto, todo informe completo de un Estado Parte debe tratar de todas estas cuestiones y proporcionar información completa no sólo sobre los controles aplicados respecto de la libertad de expresión en general y los eventuales casos de personas detenidas o presas por expresar opiniones políticas, sino también sobre el régimen jurídico que rige la propiedad y la autorización de la prensa y de los medios de difusión. Los Estados Partes deben señalar los motivos invocados para conceder o denegar la autorización de medios de difusión, y deben analizar todo control impuesto por las autoridades públicas a la prensa y otros medios de comunicación y a las actividades de los periodistas. Debe proporcionarse información sobre las condiciones en que un periodista puede ejercer su profesión, y sobre las medidas adoptadas para velar por que los medios de comunicación reflejen todas las opiniones políticas.

Merece atención en los informes el acceso de los periodistas extranjeros a la información y la distribución de la prensa extranjera dentro del país. Debe presentarse información detallada sobre el número de diarios y periódicos extranjeros que se importan y se distribuyen en el Estado informante, y sobre los motivos por los cuales puede limitarse o prohibirse su distribución.

Es de suma importancia que el Comité reciba información detallada sobre cada una de las cuestiones susodichas, en vista de los deberes y responsabilidades especiales vinculados con el ejercicio de la libertad de expresión, y de las restricciones a que puede someterse ese ejercicio de conformidad con el párrafo 3 del artículo 19.

El derecho a la libertad de opinión y de expresión está protegido por el inciso viii) del apartado d) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y de los artículos 12 y 13 de la Convención sobre los Derechos del Niño, a los fines de esas Convenciones. Véanse también los apartados a) y c) del artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, y el siguiente artículo 20 del Pacto.

## **ARTÍCULO 20**

### **Texto del artículo 20**

- 1. Toda propaganda en favor de la guerra estará prohibida por la ley.*
- 2. Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley.*

### **Texto de la observación general 11 (19)**

- 1. No todos los informes presentados por los Estados Partes contienen suficiente información sobre la aplicación del artículo 20 del Pacto. Dada la naturaleza del artículo 20, los Estados Partes tienen la obligación de adoptar las disposiciones legislativas necesarias para prohibir las actividades a que se refiere ese artículo. Sin embargo, los informes muestran que en algunos casos tales actividades no están prohibidas por la ley ni se han previsto o tomado medidas adecuadas para prohibirlas. Además, en muchos informes no se da suficiente información sobre las disposiciones legislativas y las prácticas nacionales pertinentes.*
- 2. En el artículo 20 del Pacto se establece que toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estarán prohibidas por la ley. En opinión del Comité, estas prohibiciones, necesarias, son plenamente compatibles con el derecho a la libertad de expresión enunciado en el artículo 19, cuyo ejercicio implica deberes y responsabilidades especiales. La prohibición establecida en el párrafo abarca toda forma de propaganda que amenace con un acto de agresión o de quebrantamiento de la paz contrario a la Carta de las Naciones Unidas o que pueda llevar a tal acto, mientras que el párrafo 2 está dirigido contra toda apología del odio nacional, racial o reli-*

*gioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, tanto si tal propaganda o apología tiene fines internos al Estado de que se trate como si tiene fines externos a ese Estado. Las disposiciones del párrafo 1 del artículo 20 no prohíben la apología del derecho soberano a la defensa nacional ni del derecho de los pueblos a la libre determinación y a la independencia conforme a la Carta de las Naciones Unidas. Para que el artículo 20 llegue a ser plenamente eficaz debería existir una ley en la que se dejase bien sentado que la propaganda y la apología en él descritas son contrarias a la política del Estado y en la que se estableciese una sanción adecuada en caso de incumplimiento. El Comité estima, por lo tanto, que los Estados Partes que aún no lo hayan hecho, deben tomar las medidas necesarias para cumplir las obligaciones enunciadas en el artículo 20 y deben ellos mismos abstenerse de toda propaganda o apología de esa naturaleza.*

## **ARTÍCULO 21**

### **Texto del artículo 21**

*Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.*

### **Comentario**

El artículo 21 reconoce el derecho de reunión pacífica, en privado o en público, con fines políticos o de otra índole.

Los informes de los Estados Partes deben exponer la regulación de este derecho por la ley y la protección de que gozan las personas que se reúnen en asamblea o que se reúnen para manifestarse o para debatir en público sus opiniones o expresar cualquier opinión. El derecho de reunión pacífica le crea al Estado la obligación positiva de garantizar el ejercicio del derecho, y a las autoridades públicas la obligación negativa de no injerencia para restringir el derecho más allá de los límites fijados en el Pacto. A este respecto, el artículo 21 sólo permite las restricciones previstas por la ley. La ley no debe rebasar los límites necesarios para proteger ciertos intereses públicos y ha de ser compatible con una sociedad democrática. Teniendo en cuenta tales requisitos, debe aportarse información sobre todos los casos en

que se prohíba la celebración de una reunión pacífica. Debe analizarse en los informes si es necesario obtener la aprobación de las autoridades públicas para celebrar una reunión, los procedimientos que deben seguirse y las condiciones que deban reunirse para obtener esa autorización, y las restricciones impuestas a los participantes en la reunión. Como es habitual, la información debe referirse tanto a la ley como a la práctica, y deben describirse las instrucciones impartidas a los funcionarios públicos, en particular a los oficiales de policía, y sus actitudes respecto de las reuniones públicas. En este contexto, los informes deben contener estadísticas relativas a eventuales denuncias registradas del uso de la violencia contra manifestantes pacíficos y no armados. Debe especificarse en los informes si se investigaron esas denuncias y, en su caso, los resultados de esas investigaciones.

Habida cuenta de que las manifestaciones públicas pueden constituir un medio de expresar opiniones políticas o de otra índole, el derecho protegido en el artículo 21 está vinculado también con el derecho a la libertad de expresión protegido en el artículo 19. Por lo tanto, debe explicarse cuidadosamente en los informes toda conexión existente, en la ley y en la práctica, entre las restricciones que pudieran imponerse a estos dos derechos.

## **ARTÍCULO 22**

### **Texto del artículo 22**

- 1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.*
- 2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.*
- 3. Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías.*

### **Comentario**

El artículo 22 garantiza el derecho de toda persona a asociarse libremente con otras para fines políticos o de otra índole. Así pues, este artículo consagra un derecho que en cierta medida complementa el derecho de reunión pacífica reconocido en el artículo 21. En consecuencia, las restricciones que puedan imponerse al ejercicio del derecho a asociarse libremente deben atenerse a las mismas condiciones que las restricciones que puedan imponerse al ejercicio del derecho de reunión pacífica, a saber, han de estar previstas por la ley y ser necesarias en una sociedad democrática para proteger los intereses públicos, como se indica en el Pacto.

Por lo tanto, los informes de los Estados Partes deben describir los procedimientos que rigen la formación de asociaciones, si debe obtenerse una autorización o registro, y en qué casos, y los controles que ejercen las autoridades públicas sobre la vida y las actividades de las asociaciones.

El derecho a asociarse libremente reviste especial importancia y ha de protegerse en particular con respecto a la libre formación de asociaciones políticas, en especial de partidos políticos. En este contexto, debe proporcionarse en los informes información completa sobre las leyes y la práctica relativas al establecimiento de partidos políticos. Debe indicarse si más de un partido político participa en la vida política del Estado informante, las posibles razones para prohibir el establecimiento de determinado partido político, o de los partidos políticos en general. Debe indicarse además en los informes si se han interpuesto recursos por solicitudes rechazadas, y los resultados eventuales de esas apelaciones. El Comité también solicita información sobre cualquier control impuesto a las actividades de los partidos políticos.

De conformidad con el Pacto, los Estados Partes se obligan en general a garantizar la protección de los derechos humanos. Por lo tanto, interesa en especial al Comité obtener información relativa al derecho a formar asociaciones y grupos dedicados a la promoción de los derechos humanos. Las autoridades públicas no sólo deben tolerar el establecimiento y las actividades de esos grupos y asociaciones, sino que deben alentarlos. Los informes sobre la aplicación del artículo 22 deben indicar las medidas adoptadas para garantizar que esos grupos puedan actuar libremente y cumplir una función en la defensa de los derechos humanos.

Una disposición especial del artículo 22 garantiza el derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse a ellos para proteger sus intereses. Los informes deben tratar específicamente de esta cuestión y describir las leyes y la práctica aplicables a los sindicatos en el Estado informante. Deben indicar la estructura orgánica de los sindicatos, su composición numérica también desglosada por sectores industriales, y el porcentaje de la fuerza de trabajo total que corresponde a los sindicatos. El Comité desea información sobre las restric-

ciones legislativas referentes a los derechos sindicales, tanto en general como respecto de categorías concretas de trabajadores. Debe indicarse en los informes si los derechos sindicales incluyen el derecho a la huelga y la regulación de este derecho, y las medidas prácticas adoptadas para garantizar el libre ejercicio de los derechos sindicales. Los Estados informantes han de tener en cuenta que, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 22, ninguna ley o práctica puede menoscabar las garantías contenidas en el Convenio de la OIT de 1948. Por lo tanto, los informes deben mostrar que la legislación nacional se ajusta a dicho Convenio.

Los derechos de reunión pacífica y asociación libre (artículos 21 y 22 del Pacto) están protegidos por el inciso ix) del apartado d) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y por el artículo 15 de la Convención sobre los Derechos del Niño, a los fines de esas Convenciones. Véase también el apartado b) del artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Con respecto a los derechos sindicales, los funcionarios encargados de informar deben tener en cuenta el posible interés del artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y del inciso ii) del apartado e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial al preparar informes con arreglo al artículo 22 del Pacto.

## **ARTÍCULO 23**

### **Texto del artículo 23**

- 1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.*
- 2. Se reconoce el derecho del hombre y de la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen edad para ello.*
- 3. El matrimonio no podrá celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes.*
- 4. Los Estados Partes en el presente Pacto tomarán las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y de responsabilidades de ambos esposos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos.*

**Texto de los párrafos 4 a 6 de la observación general 19 (39)**

4. *En el párrafo 2 del artículo 23 del Pacto se reafirma el derecho del hombre y de la mujer de contraer matrimonio y de fundar una familia si tienen edad para ello. En el párrafo 3 del mismo artículo se establece que el matrimonio no podrá celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes. En los informes de los Estados Partes debería indicarse si existen restricciones o impedimentos al ejercicio del derecho a contraer matrimonio sobre la base de factores especiales como el grado de parentesco o la incapacidad mental. Si bien el Pacto no establece una edad concreta para contraer matrimonio ni para el hombre ni para la mujer, dicha edad debe ser tal que pueda considerarse que los contrayentes han dado su libre y pleno consentimiento personal en las formas y condiciones prescritas por la ley. A este respecto, el Comité desea recordar que dichas disposiciones legales deben ser compatibles con el pleno ejercicio de los demás derechos garantizados por el Pacto; así, por ejemplo, el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión implica que la legislación de cada Estado debe prever la posibilidad de celebrar tanto el matrimonio religioso como el civil. Sin embargo, a juicio del Comité, el que un Estado exija que un matrimonio celebrado de acuerdo con los ritos religiosos se celebre, confirme o registre también según el derecho civil no es incompatible con el Pacto. También se pide a los Estados que incluyan información sobre este aspecto en sus informes.*
5. *El derecho a fundar una familia implica, en principio, la posibilidad de procrear y de vivir juntos. Cuando los Estados Partes adopten políticas de planificación de la familia, éstas han de ser compatibles con las disposiciones del Pacto y sobre todo no deben ser ni discriminatorias ni obligatorias. Asimismo, la posibilidad de vivir juntos implica la adopción de medidas apropiadas, tanto en el plano interno cuanto, según sea el caso, en cooperación con otros Estados, para asegurar la unidad o la reunificación de las familias, sobre todo cuando la separación de sus miembros depende de razones de tipo político, económico o similares.*
6. *En el párrafo 4 del artículo 23 del Pacto se prevé que los Estados Partes tomen las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y de responsabilidades de ambos esposos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo.*

*En cuanto a la igualdad en el matrimonio, el Comité desea destacar, en particular, que no debe haber discriminación alguna basada en el sexo en cuanto a la adquisición o pérdida de la nacionalidad por razón del matrimonio. Asimismo, debería salvaguardarse el derecho de cada cónyuge a seguir utilizando su propio apellido o a participar en condiciones de igualdad en la elección de un nuevo apellido.*

*Durante el matrimonio, los esposos deben tener iguales derechos y responsabilidades en la familia. Esta igualdad se aplica también a todas las cuestiones derivadas del vínculo matrimonial, como la elección de residencia, la gestión de los asuntos del hogar, la educación de los hijos y la administración de los haberes. Esta igualdad es también aplicable a los arreglos relativos a la separación legal o la disolución del matrimonio.*

*Así, debe prohibirse todo trato discriminatorio en lo que respecta a los motivos y los procedimientos de separación o de divorcio, la custodia de los hijos, los gastos de manutención o pensión alimentaria, el derecho de visita, y la pérdida y la recuperación de la patria potestad, teniendo en cuenta el interés primordial de los hijos a este respecto. En particular, los Estados Partes deberían incluir en sus informes información sobre las normas adoptadas para dar a los niños la protección necesaria en caso de disolución del matrimonio o de separación de los cónyuges.*

### **Comentario**

Como se indica en la observación general aprobada por el Comité, la intención del artículo 23 es proteger la familia, reconocida como el elemento natural y fundamental de la sociedad. El párrafo 1 no define el término «familia» ni indica las medidas de protección que incumben al Estado y a la sociedad. Por lo tanto, los informes deben proporcionar información básica sobre cómo se entiende o define el concepto de familia en la sociedad y, en su caso, en la legislación del Estado informante. Debe describirse en los informes cómo la sociedad y el Estado garantizan la protección efectiva de la familia. Debe señalarse además si la ley reconoce y protege la familia constituida por la cohabitación permanente de una pareja, sin matrimonio oficial.

Los párrafos 2 a 4 del artículo 23 protegen ciertos derechos de los miembros, o futuros miembros, de una familia fundada en el matrimonio. A este respecto, el artículo 23 reconoce el derecho a contraer matrimonio, y establece el principio de que un matrimonio válido debe basarse en el libre consentimiento de ambos esposos. Deben indicarse en los informes la edad a la que pueden contraer matrimonio los hombres y las mujeres, y los

requisitos y procedimientos para contraer un matrimonio válido, así como las restricciones o impedimentos que afecten al ejercicio del derecho a contraer matrimonio. El artículo 23 establece también el principio de la igualdad de derechos y obligaciones de los esposos con respecto al matrimonio, durante el matrimonio, y en caso de disolución del mismo. En consecuencia, los informes deben contener información sobre el trato no discriminatorio de hombres y mujeres con respecto al propio matrimonio, y con respecto a cualesquiera consecuencias que resulten del mismo, como la nacionalidad de los esposos, y los derechos y deberes entre los esposos y respecto de los hijos. También debe exponerse en los informes el tratamiento dado a las solicitudes de divorcio, la concesión del divorcio, la custodia de los hijos y los derechos de visita, en particular con respecto a la no discriminación entre hombres y mujeres. Por último, y de conformidad con la última oración del párrafo 4, debe indicarse en los informes cómo se garantiza la protección necesaria de los hijos nacidos dentro o fuera del matrimonio en caso de disolución del mismo, y atendiendo a los intereses superiores de los hijos.

## **ARTÍCULO 24**

### **Texto del artículo 24**

- 1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.*
- 2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.*
- 3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.*

### **Texto de los párrafos 4 a 8 de la observación general 17 (35)**

- 4. Todo niño, debido a su condición de menor, tiene derecho a medidas especiales de protección. No obstante, el Pacto no precisa el momento en que se alcanza la mayoría de edad. Esa determinación incumbe al Estado Parte, a la luz de las condiciones sociales y culturales pertinentes. A este respecto, los Estados deben indicar en sus informes la edad en que el niño alcanza la mayoría de edad en los asuntos civiles y asume la responsabilidad penal. Los Estados deberían indicar también la edad legal en que el niño tiene derecho a trabajar y la edad en la que se le trata como adulto a los efectos del derecho laboral. Los*

*Estados deberían indicar además la edad en que un niño se considera adulto a los efectos de los párrafos 2 y 3 del artículo 10. Sin embargo, el Comité señala que no se debería establecer una edad irracionalmente corta a los efectos antedichos y que en ningún caso un Estado Parte puede desentenderse de las obligaciones contraídas en virtud del Pacto en relación con los menores de 18 años de edad, aunque a los efectos de la legislación nacional hayan alcanzado la mayoría de edad.*

- 5.** *De acuerdo con el Pacto, debe otorgarse protección a los niños sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento. El Comité observa a este respecto que, mientras que la no discriminación en el disfrute de los derechos previstos en el Pacto se deriva también, para los niños, del artículo 2 y su igualdad ante la ley, del artículo 26, la cláusula no discriminatoria del artículo 24 se refiere de manera concreta a las medidas de protección previstas en esta disposición. Los informes de los Estados Partes deben indicar la forma en que la legislación y la práctica garantizan que las medidas de protección tengan por objeto eliminar la discriminación en todas las esferas, incluido el derecho sucesorio, en particular entre niños nacionales y extranjeros o entre hijos legítimos e hijos extramatrimoniales.*
- 6.** *La obligación de garantizar a los niños la protección necesaria corresponde a la familia, a la sociedad y al Estado. Aunque el Pacto no indique cómo se ha de asignar esa responsabilidad, incumbe ante todo a la familia, interpretada en un sentido amplio, de manera que incluya a todas las personas que la integran en la sociedad del Estado Parte interesado, y especialmente a los padres, la tarea de crear las condiciones favorables a un desarrollo armonioso de la personalidad del niño y al disfrute por su parte de los derechos reconocidos en el Pacto. No obstante, puesto que es frecuente que el padre y la madre ejerzan un empleo remunerado fuera del hogar, los informes de los Estados Partes deben precisar la forma en que la sociedad, las instituciones sociales y el Estado cumplen su responsabilidad de ayudar a la familia en el sentido de garantizar la protección del niño. Por otra parte, en los casos en que los padres falten gravemente a sus deberes o maltraten o descuiden al niño, el Estado debe intervenir para restringir la patria potestad y el niño puede ser separado de su familia cuando las circunstancias lo exijan. En caso de disolución del matrimonio, deben adoptarse medidas, teniendo en cuenta el interés superior de los*

niños, para asegurarles la protección necesaria y garantizar, en la medida de lo posible, relaciones personales con ambos padres. El Comité considera útil que, en sus informes, los Estados Partes proporcionen información sobre las medidas especiales de protección que han adoptado para proteger a los niños abandonados o privados de su medio familiar, con el fin de permitir que se desarrollen en las condiciones que más se asemejen a las que caracterizan al medio familiar.

7. En virtud del párrafo 2 del artículo 24, todo niño tiene derecho a ser inscrito inmediatamente después de su nacimiento y a tener un nombre. A juicio del Comité, debe interpretarse que esta disposición está estrechamente vinculada a la que prevé el derecho a medidas especiales de protección y tiene por objeto favorecer el reconocimiento de la personalidad jurídica del niño. El establecimiento del derecho al nombre reviste especial importancia con respecto a los hijos extramatrimoniales. La obligación de inscribir a los niños después de su nacimiento tiende principalmente a reducir el peligro de que sean objeto de comercio, raptos u otros tratos incompatibles con el disfrute de los derechos previstos en el Pacto. En los informes de los Estados Partes deberían indicarse en detalle las medidas adoptadas para garantizar la inscripción inmediata de los niños nacidos en su territorio.
8. Asimismo, debería prestarse especial atención, dentro del marco de la protección que ha de otorgarse a los niños, al derecho enunciado en el párrafo 3 del artículo 24 que tiene todo niño a adquirir una nacionalidad. Si bien esta disposición responde al objetivo de evitar que un niño reciba menos protección por parte de la sociedad y del Estado como consecuencia de su condición de apátrida, no impone necesariamente a los Estados la obligación de otorgar su nacionalidad a todo niño nacido en su territorio. Sin embargo, los Estados están obligados a adoptar todas las medidas apropiadas, tanto en el plano nacional como en cooperación con otros Estados, para garantizar que todo niño tenga una nacionalidad en el momento de su nacimiento. A este respecto, no se admite ninguna discriminación, en la legislación interna, con respecto a la adquisición de la nacionalidad, entre los hijos legítimos y los extramatrimoniales o de padres apátridas o por causa de la nacionalidad de uno de los padres o de ambos padres. En los informes de los Estados Partes deberían siempre indicarse las medidas adoptadas para garantizar que los niños tengan una nacionalidad.

## **Comentario**

El artículo 24 establece el derecho específico de los niños a gozar de medidas especiales de protección como lo requiere su condición de menores. Debe destacarse que ese derecho es adicional, y que, como individuos, los niños se benefician de todos los derechos sociales enunciados en el Pacto. Por lo tanto, en su informe sobre el artículo 24 los Estados deben indicar las medidas especiales que han tomado además de las que se adoptan normalmente para garantizar a todas las personas los derechos enunciado en el Pacto. Conviene asimismo destacar que tales medidas, a pesar de estar concebidas para garantizar los derechos civiles, también pueden ser de naturaleza económica, social y cultural. Al describir las medidas adoptadas hay que tener en cuenta también el énfasis que pone el artículo 24 en la responsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado. La observación general expone el modo en que los informes deben abordar esas cuestiones y las situaciones que pueden surgir dentro del contexto de las susodichas responsabilidades.

Respecto de los artículos 23 y 24 del Pacto, los funcionarios encargados de preparar los informes deben tener en cuenta las disposiciones conexas siguientes: el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el inciso iv) del apartado d) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; y los artículos 12, 16 y el párrafo 2 del artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; y los artículos 5, 16, 18 a 20, 22, 34 y 36 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que tratan de los derechos a contraer matrimonio y fundar una familia, así como de la protección a la familia, la madre y los hijos. El derecho (de todo niño) a adquirir una nacionalidad, proclamado en el párrafo 3 del artículo 24 del Pacto, figura también en las disposiciones conexas siguientes: inciso iii) del apartado d) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, artículo 9 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y artículos 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

## **ARTÍCULO 25**

### **Texto del artículo 25**

*Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:*

- a) *Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*

- b) *Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;*
- c) *Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

**Texto de los párrafos 2 a 24 de la observación general 25 (57)**

2. *Los derechos consagrados en el artículo 25 están relacionados con derecho de los pueblos a la libre determinación, aunque son distintos de él. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 1, los pueblos gozan del derecho a determinar libremente su condición política, y del derecho a elegir la forma de su constitución o gobierno. El artículo 25 trata del derecho de las personas a participar en los procesos de dirección de los asuntos públicos. Como derechos individuales, tales derechos pueden dar lugar a reclamaciones en virtud del primer Protocolo Facultativo.*
3. *A diferencia de otros derechos y libertades reconocidos por el Pacto (que se garantizan a todas las personas dentro del territorio y sujetos a la jurisdicción del Estado), el artículo 25 protege los derechos de “cada uno de los ciudadanos”. En sus informes, los Estados deben describir las disposiciones jurídicas que definen la ciudadanía en el contexto de los derechos amparados por ese artículo. No se permite hacer distinción alguna entre los ciudadanos en lo concerniente al goce de esos derechos por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Las distinciones entre los que tienen derecho a la ciudadanía por motivo de nacimiento y los que la adquieren por naturalización pueden plantear cuestiones de compatibilidad con las disposiciones del artículo 25. En los informes de los Estados se deberá indicar si cualesquiera grupos, como los residentes permanentes, gozan de tales derechos en forma limitada, como por ejemplo, teniendo derecho a votar en las elecciones locales o a desempeñar determinados cargos públicos.*
4. *Cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos amparados por el artículo 25 deberán basarse en criterios objetivos y razonables. Por ejemplo, puede ser razonable exigir que, a fin de ser elegido o nombrado para determinados cargos, se tenga más edad*

que para ejercer el derecho de voto, que deben poder ejercerlo todos los ciudadanos adultos. El ejercicio de estos derechos por los ciudadanos no puede suspenderse ni negarse, salvo por los motivos previstos en la legislación y que sean razonables y objetivos. Por ejemplo, la incapacidad mental verificada puede ser motivo para negar a una persona el derecho a votar o a ocupar un cargo público.

5. *La dirección de los asuntos públicos, mencionada en el párrafo a), es un concepto amplio que se refiere al ejercicio del poder político. Incluye el ejercicio de los poderes legislativo, ejecutivo y administrativo. Abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y aplicación de políticas internacionales, nacionales, regionales y locales. La asignación de facultades y los medios por los cuales cada ciudadano ejerce el derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos, protegido por el artículo 25, se determinarán por la constitución o por otras leyes.*
6. *Los ciudadanos participan directamente en la dirección de los asuntos públicos al ejercer sus facultades como miembros de órganos legislativos u ocupar cargos ejecutivos. El apartado b) apoya ese derecho a la participación directa. Los ciudadanos también participan directamente en la dirección de los asuntos públicos cuando eligen o modifican la constitución deciden cuestiones de interés público mediante referendos u otros procesos electorales realizados de conformidad con el apartado b). Los ciudadanos pueden participar directamente asistiendo a asambleas populares facultadas para adoptar decisiones sobre cuestiones locales o sobre los asuntos de una determinada comunidad por conducto de órganos creados para representar a grupos de ciudadanos en las consultas con los poderes públicos. En toda situación en que se haya establecido una modalidad de participación directa de los ciudadanos, no deberá hacerse ninguna distinción entre los ciudadanos en lo que se refiere a su participación por los motivos mencionados con el párrafo 1 del artículo 2, ni deberán imponerse restricciones excesivas.*
7. *Cuando los ciudadanos participan en la dirección de los asuntos públicos por conducto de representantes libremente elegidos, se infiere del artículo 25 que esos representantes ejercen un auténtico poder de gobierno y que, en virtud del proceso electoral, son responsables ante los ciudadanos del ejercicio de tal poder. También se infiere que los representantes ejercen solamente las facultades que se les atribuyen de conformidad con las disposiciones de la constitución. La participa-*

*ción por conducto de representantes libremente elegidos tiene lugar por medio de procesos de votación que deben establecerse en virtud de leyes acordes con las disposiciones del apartado b).*

- 8.** *Los ciudadanos también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse. Esta participación se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación.*
- 9.** *El apartado b) del artículo 25 establece disposiciones concretas acerca del derecho de los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos en calidad de votantes o de candidatos a elecciones. Unas elecciones periódicas auténticas y que se ajusten a las disposiciones del apartado b) es un requisito indispensable para asegurar la responsabilidad de los representantes en cuanto al ejercicio de las facultades legislativas o ejecutivas que se les haya otorgado. Esas elecciones deben celebrarse a intervalos que no sean demasiado largos y que garanticen que la autoridad del gobierno sigue basándose en la libre expresión de la voluntad del pueblo. Los derechos y obligaciones previstos en el apartado b) deben quedar garantizados en la legislación.*
- 10.** *El derecho a votar en elecciones y referendos debe estar establecido por la ley y sólo podrá ser objeto de restricciones razonables, como la fijación de un límite mínimo de edad para poder ejercer tal derecho. No es razonable restringir el derecho de voto por motivos de discapacidad física ni imponer requisitos o restricciones relacionados con la capacidad para leer y escribir, el nivel de instrucción o la situación económica. La afiliación a un partido no debe ser condición ni impedimento para votar.*
- 11.** *Los Estados deben adoptar medidas eficaces para asegurar que todas las personas que tengan derecho a votar puedan ejercerlo. Cuando se exige que los votantes se inscriban, su inscripción debe facilitarse, y no deberán ponerse obstáculos para efectuarla. Si, para hacer la inscripción, existen requisitos relativos al lugar de residencia, éstos serán razonables y no deberán imponerse de forma que impidan a las personas que carezcan de vivienda ejercer su derecho de voto. Deberá prohibirse mediante disposiciones penales todo acto que interfiera en exceso con la inscripción o el voto, y esas disposiciones deberán aplicarse estrictamente. Para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos consagrados en el artículo 25 por una comunidad bien*

*informada es preciso hacer campañas de educación e inscripción de los votantes.*

- 12.** *La libertad de expresión, la de reunión y la de asociación son condiciones esenciales para el ejercicio efectivo del derecho de voto y deben protegerse plenamente. Deberán adoptarse medidas positivas para superar toda dificultad concreta, como el analfabetismo, las barreras lingüísticas, la pobreza o los obstáculos a la libertad de circulación, que impidan a las personas con derecho de voto ejercer sus derechos en forma efectiva. Se deberá disponer de información y material acerca de la votación de los idiomas de las distintas minorías. Deben adoptarse métodos concretos, como fotografías y símbolos, para que los electores analfabetos puedan votar contando con suficiente información. Los Estados Partes deberán indicar en sus informes la forma en que se hace frente a las dificultades mencionadas en el presente párrafo.*
- 13.** *Los Estados deben describir en sus informes las normas que rigen el derecho de voto, y la aplicación de esas normas en el período abarcado por los informes. Deben describirse asimismo los factores que impiden a los ciudadanos ejercer su derecho de voto y las medidas positivas que se han adoptado para superar tales factores.*
- 14.** *En sus informes, los Estados deben indicar y explicar las disposiciones legislativas, en virtud de las que se puede privar del derecho de voto a los ciudadanos. Los motivos para privarles de ese derecho deben ser objetivos y razonables. Si el motivo para suspender el derecho a votar es la condena por un delito, el período de tal suspensión debe guardar la debida proporción con el delito y la condena. A las personas a quienes se prive de libertad pero que no hayan sido condenadas no se les debe impedir que ejerzan su derecho a votar.*
- 15.** *La realización efectiva del derecho y la posibilidad de presentarse a cargos electivos garantiza que todas las personas con derecho de voto puedan elegir entre distintos candidatos. Toda restricción del derecho a presentarse a elecciones, como la fijación de una edad mínima, deberá basarse en criterios objetivos y razonables. Las personas que de otro modo reúnan las condiciones exigidas para presentarse a elecciones no deberán ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción, el lugar de residencia o la descendencia, o a causa de su afiliación política. Nadie debe ser objeto de discriminación ni sufrir*

*desventajas de ningún tipo a causa de su candidatura. Los Estados Partes deben indicar y explicar las disposiciones legislativas en virtud de las cuales se puede privar a un grupo o categoría de personas de la posibilidad de desempeñar cargos electivos.*

- 16.** *Las condiciones relacionadas con la fecha, el pago de derechos o la realización de un depósito para la presentación de candidaturas deberán ser razonables y no tener carácter discriminatorio. Si hay motivos razonables para considerar que ciertos cargos electivos son incompatibles con determinados puestos (por ejemplo, los de la judicatura, los militares de alta graduación y los funcionarios públicos), las medidas que se adopten para evitar todo conflicto de interés no deberán limitar indebidamente los derechos amparados por el apartado b). Las razones para la destitución de los titulares de cargos electivos deberán preverse en disposiciones legales basadas en criterios objetivos y razonables y que comporten procedimientos justos y equitativos.*
- 17.** *El derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse de forma excesiva mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos. Toda exigencia de que los candidatos cuenten con un mínimo de partidarios (para presentar su candidatura) deberá ser razonable y no constituir un obstáculo a esa candidatura. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Pacto, las opiniones políticas no deberán usarse como motivo para privar a una persona del derecho a presentarse a elecciones.*
- 18.** *En sus informes, los Estados deben describir las disposiciones jurídicas que establecen las condiciones para el ejercicio de cargos públicos electivos, y cualesquiera limitaciones o condiciones aplicables a determinados cargos. También deben describir las condiciones para la designación de los candidatos, por ejemplo, los límites de edad y cualesquiera otras condiciones o restricciones. En los informes, los Estados deben indicar si hay restricciones que impiden que personas que ocupan puestos en la administración pública (inclusive en la policía o las fuerzas armadas) puedan ser elegidas para determinados cargos públicos. Deben describirse los motivos y los procedimientos legales para destituir a personas que ocupan cargos electivos.*
- 19.** *De conformidad con el apartado b), las elecciones deben ser libres y equitativas, y celebrarse periódicamente en el marco de disposiciones jurídicas que garanticen el ejercicio efectivo del derecho de voto. Las*

*personas con derecho de voto deben ser libres de votar a favor de cualquier candidato y a favor o en contra de cualquier propuesta que se someta a referéndum o plebiscito, y de apoyar al gobierno u oponerse a él, sin influencia ni coacción indebida de ningún tipo que pueda desvirtuar o inhibir la libre expresión de la voluntad de los electores. Estos deberán poder formarse una opinión de manera independiente, libres de toda violencia, amenaza de violencia, presión o manipulación de cualquier tipo. La limitación de los gastos en campañas electorales puede estar justificada cuando sea necesaria para asegurar que la libre elección de los votantes no se vea afectada o que el proceso democrático quede perturbado por gastos desproporcionados en favor de cualquier candidato o partido. Los resultados de las elecciones auténticas deberán respetarse y ponerse en práctica.*

- 20.** *Debe establecerse una junta electoral independiente para que supervise el proceso electoral y garantice que se desarrolla en forma justa e imparcial y de conformidad con disposiciones jurídicas compatibles con el Pacto. Los Estados deben tomar medidas para garantizar el carácter secreto del voto durante las elecciones, incluida la votación cuando se está ausente de la residencia habitual, si existe este sistema. Ello comporta la necesidad de que los votantes estén protegidos contra toda forma de coacción para velar cómo van a votar o cómo han votado, y contra toda injerencia ilícita en el proceso electoral. La renuncia de estos derechos es incompatible con las disposiciones del artículo 25 del Pacto. Deberá garantizarse la seguridad de las urnas y los votos deben escrutarse en presencia de los candidatos o de sus agentes. Debe haber un escrutinio de los votos y un proceso de recuento independientes y con posibilidad de revisión judicial o de otro proceso equivalente a fin de que los electores tengan confianza en la seguridad de la votación y del recuento de los votos. La asistencia que se preste a los discapacitados, los ciegos o los analfabetos deberá tener carácter independiente. Deberá informarse plenamente a los electores acerca de estas garantías.*
- 21.** *Aunque el Pacto no impone ningún sistema electoral concreto, todo sistema electoral vigente en un Estado Parte debe ser compatible con los derechos amparados por el artículo 25 y garantizar y dar efecto a la libre expresión de la voluntad de los electores. Debe aplicarse el principio de un voto por persona y, en el marco del sistema electoral de cada uno de los Estados, el voto de un elector debe tener igual valor que el de otro. La delimitación de los distritos electorales y el método*

*de asignación de votos no deben desvirtuar la distribución de los votantes ni comportar discriminación alguna contra ningún grupo, ni tampoco excluir o restringir en forma irrazonable el derecho de los ciudadanos a elegir libremente a sus representantes.*

- 22.** *En sus informes, los Estados deben indicar las medidas que han adoptado para garantizar elecciones auténticas, libres y periódicas, y la forma en que su sistema o sistemas electorales garantizan y dan efecto a la libre expresión de la voluntad de los electores. En los informes se debe describir el sistema electoral y explicar cómo las distintas opiniones políticas de la comunidad están representadas en los órganos elegidos. En los informes deberán describirse asimismo las leyes y procedimientos que garantizan que los ciudadanos puedan ejercer de hecho libremente el derecho de voto e indicarse de qué forma la legislación garantiza el secreto, la seguridad y la validez del proceso electoral. Deberá explicarse la aplicación práctica de estas garantías en el período abarcado por el informe de que se trate.*
- 23.** *El apartado c) del artículo 25 se refiere al derecho y a la posibilidad de los ciudadanos de acceder, en condiciones generales de igualdad, a cargos públicos. Para garantizar el acceso en condiciones generales de igualdad, los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución deben ser razonables y objetivos. Podrán adoptarse medidas positivas para promover la igualdad de oportunidades en los casos apropiados a fin de que todos los ciudadanos tengan igual acceso. Si el acceso a la administración pública se basa en los méritos y en la igualdad de oportunidades, y si se asegura la estabilidad en el cargo, se garantizará su libertad de toda injerencia o presión política. Reviste especial importancia garantizar que las personas no sean objeto de discriminación en el ejercicio de los derechos que les corresponden conforme al apartado c) del artículo 25 cualquiera de los motivos especificados en el párrafo 1 del artículo 2.*
- 24.** *En sus informes, los Estados deberán describir las condiciones para acceder a la administración pública, y los procesos de nombramiento, ascenso, suspensión y destitución o separación del cargo, así como los mecanismos judiciales u otros mecanismos de revisión aplicables a esos procesos. En los informes también debe indicarse cómo se cumple el requisito de acceso en igualdad de condiciones, y si se han adoptado medidas positivas para promover la igualdad de oportunidades y, en tal caso, en qué medida.*

## **Comentario**

El artículo 25 se refiere a los derechos políticos de los ciudadanos y establece el principio de que esos derechos deberán garantizarse sin restricciones indebidas, y sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2.

Los informes deben indicar todas las reglamentaciones y restricciones que se apliquen al ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos en general y respecto de determinadas categorías de personas. Deben exponer la legislación y la práctica relativas al acceso a los cargos públicos, y hacer referencia específica al sistema electoral del Estado informante. Los informes han de mostrar que los requisitos contenidos en los apartados a) y b) del artículo 25 se recogen en las normas y reglamentos que rigen el proceso electoral, en particular en lo que respecta a la necesidad de observar el principio de la no discriminación y de garantizar la igualdad de oportunidades de todo ciudadano de participar en la dirección de los asuntos públicos.

Además, el apartado c) del artículo 25 estipula la igualdad de acceso a las funciones públicas; debe facilitarse información sobre las normas y reglamentos que rigen esa igualdad de acceso.

Por último, aunque los derechos enunciados en el artículo 25 han de garantizarse únicamente a los ciudadanos, los informes también deben incluir una descripción de las experiencias habidas al aplicar las disposiciones relativas al derecho de los ciudadanos extranjeros a participar en la dirección de los asuntos públicos, en especial mediante elecciones generales o locales, y a ocupar cargos públicos en órganos gubernamentales centrales o locales.

Con respecto a los derechos políticos y al acceso a las funciones públicas, puede también ser de utilidad, en relación con este Pacto, la información reunida en el apartado c) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y en los artículos 7 y 8 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

## **ARTÍCULO 26**

### **Texto del artículo 26**

*Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo,*

*idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*

**Texto de los párrafos 1 y 7 a 13 de la observación general 18 (37)**

1. *La no discriminación, junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley sin ninguna discriminación, constituye un principio básico y general relativo a la protección de los derechos humanos. Así, el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece la obligación de cada Estado Parte de respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, los derechos reconocidos en el Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. En virtud del artículo 26 todas las personas no solamente son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección de la ley, sino también se prohíbe cualquier discriminación en virtud de la ley y garantiza a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*

...

7. *Si bien otras convenciones se refieren sólo a un tipo específico de discriminación, el Comité considera que el término «discriminación», tal como se emplea en el Pacto, debe entenderse referido a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.*
8. *Sin embargo, el goce en condiciones de igualdad de los derechos y libertades no significa identidad de trato en toda circunstancia. A este respecto, las disposiciones del Pacto son explícitas. Por ejemplo, el párrafo 5 del artículo 6 prohíbe que se imponga la pena de muerte a personas de menos de 18 años de edad. El mismo párrafo prohíbe que se aplique dicha pena a las mujeres en estado de gravidez. De la misma*

manera, en el párrafo 3 del artículo 10 se requiere que los delincuentes menores estén separados de los adultos. Además, el artículo 25 garantiza determinados derechos políticos, estableciendo diferencias por motivos de ciudadanía y de edad.

9. Los informes de muchos Estados Partes contienen información tanto sobre medidas legislativas como administrativas y decisiones de los tribunales relacionadas con la protección contra la discriminación jurídica, pero suelen no incluir información que ponga de manifiesto una discriminación de hecho. Al informar sobre el párrafo 1 del artículo 2 y los artículos 3 y 26 del Pacto, los Estados Partes por lo general citan disposiciones de su constitución o de sus leyes sobre igualdad de oportunidades en lo que respecta a la igualdad de las personas. Si bien esta información es sin duda alguna útil, el Comité quisiera saber si sigue existiendo algún problema de discriminación de hecho, practicada ya sea por las autoridades públicas, la comunidad o por personas u órganos privados. El Comité desea ser informado acerca de las disposiciones legales y medidas administrativas encaminadas a reducir o eliminar tal discriminación.
10. El Comité desea también señalar que el principio de la igualdad exige algunas veces a los Estados Partes adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto. Por ejemplo, en un Estado en el que la situación general de un cierto sector de su población impide u obstaculiza el disfrute de los derechos humanos por parte de esa población, el Estado debería adoptar disposiciones especiales para poner remedio a esa situación. Las medidas de ese carácter pueden llegar hasta otorgar, durante un tiempo, al sector de la población de que se trate un cierto trato preferencial en cuestiones concretas en comparación con el resto de la población. Sin embargo, en cuanto son necesarias para corregir la discriminación de hecho, esas medidas son una diferenciación legítima con arreglo al Pacto.
11. Tanto en el párrafo 1 del artículo 2 como en el artículo 26 se enumeran motivos de discriminación tales como la raza, el color el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social. El Comité ha observado que en algunas constituciones y leyes no se señalan todos los motivos por los que se prohíbe la discriminación, en la forma en que se enumeran en el párrafo 1 del

*artículo 2. Por lo tanto, el Comité desearía recibir información de los Estados Partes en cuanto al significado que revisten esas omisiones.*

- 12.** *Si bien el artículo 2 del Pacto limita el ámbito de los derechos que han de protegerse contra la discriminación a los previstos en el Pacto, el artículo 26 no establece dicha limitación. Esto es, el artículo 26 declara que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley; también dispone que la ley garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra la discriminación por cualquiera de los motivos en él enumerados. A juicio del Comité, el artículo 26 no se limita a reiterar la garantía ya prevista en el artículo 2 sino que establece en sí 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 lo tanto, el artículo 26 se refiere a las obligaciones que se imponen a los Estados Partes en lo que respecta a sus leyes y la aplicación de sus leyes. 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.*
- 13.** *Por último, el Comité observa que 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.*

### **Comentario**

La observación general 18 (37) aprobada por el Comité define claramente el alcance del artículo 26 y del principio de no discriminación que éste contiene. Sin embargo, conviene señalar que esta observación general se refiere no sólo al artículo 16, sino que se aplica también en general a las cláusulas no discriminatorias contenidas en algunos otros artículos del Pacto. Por lo tanto, al informar sobre esos otros artículos del Pacto deberá también tenerse en cuenta la observación general 18 (37).

El aspecto más importante que deben tener presente los Estados Partes con respecto al significado del artículo 26 es que éste prescribe un derecho autónomo que puede aplicarse también a esferas no directamente abordadas en el Pacto. La repercusión del derecho contenido en el artículo 26 puede extenderse también a cualquier medida de la legislación nacional que establezca algún derecho individual (véase el párrafo 12 de la observación general). Por lo tanto, los informes deben describir también las medidas adoptadas para

modificar la legislación vigente y promulgar nuevas leyes con el fin de garantizar el carácter no discriminatorio de su contenido.

Véanse también el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 3 del Pacto.

## ARTÍCULO 27

### **Texto del artículo 27**

*En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.*

### **Texto de la observación general 23 (50)**

- 1. El artículo 27 del Pacto dispone que en los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma. El Comité observa que este artículo establece y reconoce un derecho que se confiere a las personas pertenecientes a grupos de minorías y que constituye un derecho separado, que se suma a los demás derechos de que pueden disfrutar esas personas, al igual que todas las demás, en virtud del Pacto.*
- 2. En algunas de las comunicaciones sometidas a la consideración del Comité con arreglo al Protocolo Facultativo, se confunde el derecho amparado en virtud del artículo 27 con el derecho de los pueblos a la libre determinación, proclamado en el artículo 1 del Pacto. Además, en los informes presentados por los Estados Partes con arreglo al artículo 40 del Pacto, los deberes contraídos por los Estados Partes en virtud del artículo 27 se confunden a veces con sus deberes, que se enuncian en el párrafo 1 del artículo 2, de garantizar sin discriminación el disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto, y también con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley, conforme al artículo 26.*

- 3.1** *El Pacto hace una diferenciación entre el derecho a la libre determinación y el derecho amparado en virtud del artículo 27. En el primer caso, se trata de un derecho perteneciente a los pueblos, que se rige por disposiciones separadas del Pacto (parte I). La libre determinación no es un derecho reconocido con arreglo al Protocolo Facultativo. Por otra parte, el artículo 27 se relaciona con los derechos reconocidos a las personas en cuanto tales y, al igual que los artículos relacionados con los demás derechos personales reconocidos a todos, figura en la parte III del Pacto y está reconocido en virtud del Protocolo Facultativo.*
- 3.2** *El disfrute de los derechos a los que se refiere el artículo 27 no menoscaba la soberanía y la integridad territorial de un Estado Parte. No obstante, en algunos de sus aspectos los derechos de las personas amparadas en virtud de ese artículo --por ejemplo, el disfrute de una determinada cultura-- pueden guardar relación con modos de vida estrechamente asociados al territorio y al uso de sus recursos. Esto podría ser particularmente cierto en el caso de los miembros de comunidades indígenas que constituyen una minoría.*
- 4.** *El Pacto también hace una distinción entre el derecho amparado en virtud del artículo 27 y las garantías amparadas en virtud del párrafo 1 del artículo 2 y del artículo 26. El derecho a la no discriminación, reconocido en el párrafo 1 del artículo 2, en el disfrute de los derechos amparados por el Pacto se aplica a todas las personas que se encuentren en el territorio o bajo la jurisdicción de un Estado, independientemente de que esas personas pertenezcan o no a alguna minoría. Además, en virtud del artículo 26 existe el derecho concreto a la igualdad ante la ley, a la igual protección de la ley y a la no discriminación respecto de los derechos reconocidos y las obligaciones impuestas por los Estados. Este derecho rige el ejercicio de todos los derechos, ya sea que están amparados o no en virtud del Pacto, que el Estado Parte reconoce por ley a las personas que se encuentren en su territorio o bajo su jurisdicción, independientemente de que pertenezcan o no a alguno de los tipos de minoría a que se refiere el artículo 27. Algunos de los Estados Partes que aseguran que no discriminan por motivos étnicos, lingüísticos o religiosos, sostienen erróneamente, sólo sobre esa base, que no tienen minorías.*
- 5.1** *Según los términos del artículo 27, las personas sujetas a protección son las pertenecientes a un grupo de minoría y que comparten en común una cultura, una religión y un idioma. De esos términos se des-*

*prende también que para la protección de esas personas no es indispensable que sean ciudadanos del Estado Parte en el que viven o se encuentran. A este respecto, también son pertinentes las obligaciones dimanantes del párrafo 1 del artículo 2, dado que con arreglo a este artículo todo Estado Parte se compromete a garantizar a todas las personas que se encuentran en su territorio y están sujetas a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto, excepto los derechos aplicables exclusivamente a los nacionales, por ejemplo, los derechos políticos a que se refiere el artículo 25. Por consiguiente, ningún Estado Parte puede limitar la aplicación de los derechos enunciados en el artículo 27 exclusivamente a sus nacionales.*

**5.2** *El artículo 27 reconoce derechos a las personas pertenecientes a las minorías que “existan” en un determinado Estado Parte. Habida cuenta de la naturaleza y el alcance de los derechos reconocidos en virtud de este artículo, no procede determinar el grado de permanencia que supone la expresión “que existan”. Esos derechos se refieren sencillamente a que no se debe negar a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a practicar su propia religión y a emplear su propio idioma. Así como no necesitan ser nacionales ni ciudadanos, tampoco necesitan ser residentes permanentes. En consecuencia, no debe denegarse el ejercicio de esos derechos a los trabajadores migratorios o a las personas que se encuentren de visita en un Estado Parte y que constituyan alguna de esas minorías. Con este fin, les corresponde, al igual que a cualquier otra persona que se encuentre en el territorio de ese Estado Parte, los derechos generales de libertad de asociación y de expresión. La existencia de una minoría étnica, religiosa o lingüística en un determinado Estado Parte exige que esos derechos se establezcan en función de criterios objetivos y no por decisión unilateral del Estado Parte.*

**5.3** *El derecho de las personas pertenecientes a una minoría lingüística a emplear entre ellas su propio idioma, en privado o en público, no debe confundirse con otros derechos lingüísticos amparados en virtud del Pacto. En particular, se debe distinguir este derecho del derecho general de libertad de expresión reconocido en virtud del artículo 19. Este último derecho se hace extensivo a todas las personas, independientemente de que pertenezcan o no a una minoría. Asimismo, el derecho amparado en virtud del artículo 27 debe diferenciarse del derecho especial que en virtud del apartado f) del párrafo 3 del artículo 14 del*

*Pacto se reconoce a toda persona acusada de ser asistida por un intérprete si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal. El apartado f) del párrafo 3 del artículo 14 no confiere en ningún otro caso a la persona acusada el derecho de emplear o de hablar el idioma de su elección en el curso de proceso.*

- 6.1** *Aunque la norma del artículo 27 está expresada en términos negativos, de todos modos la disposición reconoce la existencia de un “derecho” y establece la obligación de no negarlo. Por consiguiente, todo Estado Parte está obligado a asegurar la realización y el ejercicio de este derecho y a ampararlo contra toda negativa o violación. Así, las medidas positivas de protección adoptadas por conducto ya sea de sus autoridades legislativas, judiciales o administrativas, son procedentes no sólo contra los actos del propio Estado Parte, sino también contra el acto de cualquier persona que se encuentre en el Estado Parte.*
- 6.2** *Aunque los derechos amparados por el artículo 27 sean derechos individuales, dichos derechos dependen a su vez de la capacidad del grupo minoritario para conservar su cultura, su idioma o su religión. En consecuencia, puede ser también necesario que los Estados adopten medidas positivas para proteger la identidad de una minoría y los derechos de sus miembros a gozar de su cultura y su idioma perfeccionándolos y a practicar su religión, en común con los otros miembros del grupo. En este sentido, se debe observar que dichas medidas positivas deben respetar las disposiciones del párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 26 del Pacto, tanto en lo que se refiere al tratamiento de las distintas minorías como en lo relativo al tratamiento entre las personas pertenecientes a ellas y el resto de la población. Sin embargo, en la medida en que estén destinadas a corregir una situación que impide o dificulta el goce de los derechos garantizados por el artículo 27, dichas medidas pueden constituir una diferenciación legítima con arreglo al Pacto, con tal de que estén basadas en criterios razonables y objetivos.*
- 7.** *Por lo que se refiere al ejercicio de los derechos culturales protegidos por el artículo 27, el Comité observa que la cultura se manifiesta de muchas formas, inclusive un modo particular de vida relacionado con el uso de recursos terrestres, especialmente en el caso de los pueblos indígenas. Ese derecho puede incluir actividades tradicionales tales como la pesca o la caza y el derecho a vivir en reservas protegidas por la ley. El goce de esos derechos puede requerir la adopción de medidas jurídicas positivas de protección y medidas para asegurar la participa-*

*ción eficaz de los miembros de comunidades minoritarias en las decisiones que les afectan.*

- 8.** *El Comité observa que no se puede ejercer en forma legítima ninguno de los derechos protegidos por el artículo 27 del Pacto de un modo o en una medida incompatible con las demás disposiciones del Pacto.*
- 9.** *El Comité llega a la conclusión de que el artículo 27 se relaciona con los derechos cuya protección impone obligaciones específicas a los Estados Partes. La protección de esos derechos tiene por objeto garantizar la preservación y el desarrollo continuo de la identidad cultural, religiosa y social de las minorías interesadas, enriqueciendo así el tejido social en su conjunto. En consecuencia, el Comité observa que esos derechos deben ser protegidos como tales, sin que se les confunda con otros derechos personales conferidos a todas y cada una de las personas con arreglo al Pacto. Por tanto, los Estados Partes tienen la obligación de asegurar la debida protección del ejercicio de esos derechos y deben indicar en sus informes las medidas que hayan adoptado con ese fin.*

### **Comentario**

El artículo 27 estipula el derecho de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma. Puesto que la obligación de proteger los derechos contenidos en el artículo 27 se impone únicamente a los Estados en que existen minorías, incluidos los grupos indígenas, los Estados Partes han de indicar en sus informes si alguno de esos grupos vive en el país, permanentemente o de otro modo. A este respecto hay que recordar que el artículo se aplica a toda minoría, por pequeña que sea. En particular, hay que subrayar que la existencia de una disposición constitucional o de otra índole que estipule que todos los ciudadanos deben ser tratados en pie de igualdad no significa en sí que no existan minorías en un país dado. En caso de existir grupos de esa índole en el territorio del Estado informante, deberá presentarse información sobre esas minorías, su población en comparación con la población mayoritaria del país, y las medidas positivas concretas adoptadas por el Estado informante para preservar su identidad étnica, religiosa, cultural y lingüística, así como sobre toda medida destinada a brindar a las minorías oportunidades económicas y políticas iguales. Debe hacerse referencia especial a su representación en los órganos de gobierno centrales y locales.

Los Estados informantes deben también tener en cuenta que aunque el artículo 27 se refiere al goce de los derechos de las personas pertenecientes a minorías «en común con los demás miembros de su grupo», los derechos en sí son derechos individuales y han de ser

protegidos como tales. Por lo tanto, los Estados deben presentar información no sólo sobre las medidas adoptadas en general para proteger a las minorías y a las poblaciones indígenas establecidas en su territorio, sino también sobre cómo cada miembro de una minoría puede ejercer efectivamente sus derechos. Además, con respecto a este artículo deberá facilitarse información sobre cualquier discriminación subsistente en la ley o en la práctica en cuanto al goce por parte de los miembros de las minorías de los demás derechos consagrados en el Pacto, puesto que esa discriminación puede conducir indirectamente asimismo a restricciones o violaciones de los derechos contenidos en el artículo 27. En este contexto, ha de prestarse atención especial a la posible existencia de discriminación contra personas por pertenecer a una minoría o a un grupo indígena. A este respecto, revisten especial interés los derechos civiles en las esferas más estrechamente vinculadas con los derechos protegidos por el artículo 27, y los derechos políticos tales como la participación en la dirección de los asuntos públicos y el acceso a las funciones públicas en el Estado informante.

Otros instrumentos internacionales protegen también los derechos de los grupos vulnerables. Los funcionarios encargados de preparar los informes deben tener en cuenta, al informar con respecto al artículo 27 del Pacto, la posible pertinencia del párrafo 3 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el párrafo 4 del artículo 1 y el párrafo 2 del artículo 2 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, los artículos 4 y 14 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y los artículos 22, 23 y 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

## **B. EXAMEN DE LOS INFORMES POR EL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS**

### **a) Composición del Comité**

Como ya se ha indicado, el artículo 40 del Pacto estipula que los informes presentados por los Estados Partes serán examinados por el Comité de Derechos Humanos.

El Comité es un órgano creado en virtud de un tratado, conforme al artículo 28 del Pacto. Está compuesto de 18 miembros de gran integridad moral y reconocida competencia en materia de derechos humanos. Los miembros ejercen sus funciones a título personal.

### **Texto del artículo 28**

- 1. Se establecerá un Comité de Derechos Humanos (en adelante denominado el Comité). Se compondrá de dieciocho miembros, y desempeñará las funciones que se señalan más adelante.*
- 2. El Comité estará compuesto de nacionales de los Estados Partes en el presente Pacto, que deberán ser personas de gran integridad moral, con reconocida competencia en materia de derechos humanos. Se tomará en consideración la utilidad de la participación de algunas personas que tengan experiencia jurídica.*
- 3. Los miembros del Comité serán elegidos y ejercerán sus funciones a título personal.*

### **Texto del artículo 29**

- 1. Los miembros del Comité serán elegidos por votación secreta de una lista de personas que reúnan las condiciones previstas en el artículo 28 y que sean propuestas al efecto por los Estados Partes en el presente Pacto.*
- 2. Cada Estado Parte en el presente Pacto podrá proponer hasta dos personas. Estas personas serán nacionales del Estado que las proponga.*
- 3. La misma persona podrá ser propuesta más de una vez.*

El procedimiento de elección se establece en los artículos 30, 31 y 32 del Pacto, que prevén que el Secretario General de las Naciones Unidas preparará una lista de los candidatos presentados y convocará a una reunión de los Estados Partes para elegir a los miembros del Comité. Se especifica además en el Pacto que el Comité no podrá comprender más de un nacional de un mismo Estado, que se tendrá en cuenta una distribución geográfica equitativa de los miembros y la representación de las diferentes formas de civilización y de los principales sistemas jurídicos. Quedarán elegidos los candidatos que obtengan el mayor número de votos y la mayoría absoluta de los votos. Los miembros del Comité se elegirán por cuatro años, y podrán ser reelegidos si se presenta de nuevo su candidatura. Cada dos años se celebrarán elecciones para elegir a la mitad de los miembros del Comité.

Pese a que son nombrados y elegidos por Estados Partes en el Pacto, los miembros del Comité no son ni representantes ni delegados de los Estados de que son nacionales, sino expertos independientes que realizan su labor a título personal: como tales, antes de entrar en funciones, declaran solemnemente en sesión pública del Comité que desempeñarán su cometido con toda imparcialidad y conciencia.

El Comité elige de entre sus miembros al Presidente, a tres Vicepresidentes y al Relator, que cumplen mandatos de dos años cada uno.

### **b) Método de trabajo del Comité**

El Comité celebra normalmente tres períodos de sesiones de tres semanas cada año, uno en Nueva York (marzo/abril), y dos en Ginebra (julio y octubre/ noviembre). Cada período de sesiones es precedido por otro período de sesiones, de una semana de duración, de sus dos grupos de trabajo. (Un grupo de trabajo se ocupa de las comunicaciones efectuadas con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto; el segundo grupo de trabajo se ocupa de las cuestiones relativas a la labor del Comité con arreglo al artículo 40: entre otras cosas, prepara la «Lista de cuestiones» relacionadas con los informes periódicos.) En general, las reuniones de examen de los informes de los Estados son públicas, mientras que el examen de las comunicaciones individuales efectuadas con arreglo al Protocolo Facultativo se realiza en sesiones privadas. Doce miembros constituyen quórum, y las decisiones se toman por mayoría de votos; sin embargo, el Comité ha resuelto que su método de trabajo debe ser normalmente procurar que las decisiones se alcancen por consenso antes de recurrir a una votación. Este método ha sido la norma desde la creación del Comité.

El procedimiento de examen de los informes de los Estados se establece en los párrafos 4 y 5 del artículo 40 del Pacto, en el propio reglamento del Comité, así como en varias decisiones internas y en la práctica desarrollada por el Comité.

El párrafo 4 del artículo 40 estipula que «el Comité estudiará los informes presentados por los Estados Partes» en el Pacto. El reglamento y la práctica del Comité establecen que ese estudio, tras el necesario examen individual del informe por cada miembro del Comité, se realiza colectivamente en una reunión pública en presencia del representante o de los representantes del Estado Parte interesado. Se notifica al Estado informante la fecha del examen de su informe, para que el Estado pueda autorizar a sus representantes a asistir a la sesión programada. Los representantes deben estar en condiciones de responder a las preguntas que pueda hacerles el Comité y de hacer declaraciones sobre los informes presentados por su Estado. Pueden asimismo presentar información adicional (art. 68); por lo tanto, conviene que el rango y la experiencia, y en particular el número, de los representantes presentes les permitan responder a las preguntas formuladas y a las observaciones hechas por el Comité sobre la totalidad de las cuestiones que son objeto del Pacto.

### **c) Diálogo constructivo**

El propósito de una reunión pública con los representantes del Estado informante es entablar un diálogo constructivo entre el Comité y el Estado Parte. A este respecto, debe subrayarse que el Comité, al examinar los informes de los Estados, no actúa en calidad de órgano judicial ni cuasi judicial. Su función no es emitir un juicio sobre la aplicación de las disposiciones del Pacto en determinado Estado. La función principal del Comité es ayudar a los Estados Partes a cumplir sus obligaciones con arreglo al Pacto, hacerles extensiva la experiencia acumulada por el Comité en su examen de otros informes, y analizar con ellos cualquier cuestión relativa al goce de los derechos consagrados en el Pacto en determinado país. En cumplimiento de esta función, el Comité o sus miembros formulan preguntas a los representantes del Estado informante a fin de obtener información o aclaraciones sobre cualquier cuestión o factor de hecho o de derecho que pudiera afectar la aplicación del Pacto.

Como la práctica demuestra, al formular sus preguntas el Comité no se circunscribe a lo declarado por el Estado Parte en su informe. Puesto que el Comité no es un tribunal y su procedimiento no es judicial, no se justificarían esas restricciones. Al cumplir las tareas que se le han encomendado, el Comité ha de estar obligado únicamente por el Pacto, y, por lo tanto, debe poder plantear libremente cualquier cuestión perteneciente a la esfera de aplicación del Pacto. El Comité ha de poder usar libremente toda información de que disponga, proceda ésta de documentos oficiales de las autoridades del Estado informante, de organizaciones intergubernamentales o de fuentes no oficiales tales como la prensa o las organizaciones no gubernamentales. Por lo tanto, cualquier información puede servir de base para un diálogo fructífero, cuyo propósito es obtener de los representantes del Estado informante un panorama completo de la situación en el país y permitir que los miembros del Comité formulen las observaciones que estimen necesarias para fomentar la aplicación de los derechos consagrados en el Pacto a nivel nacional.

Este procedimiento, que prevé un diálogo constructivo entre el Comité y los Estados Partes, ha sufrido algunas modificaciones desde el inicio de las actividades del Comité en 1977. Por estar el reglamento redactado en términos un tanto generales, el Comité ha elaborado en la práctica normas de procedimiento suficientemente detalladas para regir el examen de los informes.

### **d) Presentación y examen de los informes**

La práctica seguida por el Comité ha experimentado una cierta evolución por lo que se refiere a la eficacia del diálogo con los Estados Partes. Anteriormente distinguía entre el examen de los informes iniciales y el de los informes periódicos siguientes.

No obstante, recientemente -a partir de 1996- el Comité decidió simplificar el procedimiento de examen de los informes iniciales y periódicos. A este respecto, acordó que los informes iniciales debían examinarse con arreglo al mismo procedimiento seguido para los informes sucesivos.

Para hacer más eficaz el diálogo, en el examen de los informes las preguntas formuladas reciben respuesta inmediata en la misma reunión. El Comité determina de antemano las diferentes cuestiones que más convendría analizar con los representantes del Estado informante. Se confía a un grupo de trabajo del Comité la preparación de una «lista de cuestiones» por escrito, que el Comité en pleno aprueba oficialmente al iniciarse cada período de sesiones. A solicitud del Comité, la lista se transmite al gobierno por conducto de su Representante Permanente ante las Naciones Unidas. Durante la reunión, los representantes del Estado vuelven a hacer una declaración introductoria, tras la cual se procede a un diálogo basándose en la lista de cuestiones escrita.

Al considerarse cada capítulo, los representantes dan al Comité respuestas orales a las preguntas escritas que figuran en la lista. Tras esas respuestas, los miembros del Comité pueden solicitar nuevas aclaraciones sobre la misma cuestión, o formular más preguntas. Debe señalarse que la lista no pretende ser exhaustiva, ni puede interpretarse en el sentido de que limite o prejuzgue el tipo y la gama de cuestiones que los miembros del Comité van a plantear durante el diálogo. Los representantes deberían responder de inmediato a estas preguntas adicionales o solicitudes de nuevas aclaraciones, consiguiéndose con ello un diálogo directo con el Comité. Sin embargo, pueden reservar sus respuestas para más tarde.

Al concluir el examen del informe, los miembros del Comité normalmente hacen observaciones generales, en que resumen sus observaciones anteriores o comentan de alguna manera el resultado del diálogo.

El examen de los informes periódicos sucesivos por el Comité tiene en cuenta que ya se dispone de una primera información general y que el diálogo debe centrarse en los progresos logrados por el Estado de que se trate desde la presentación, o examen, del informe anterior.

El Comité también acordó recientemente que, en la medida en que el número de informes sucesivos presentados por cada Estado Parte aumenta, la lista de cuestiones preparada para su transmisión a los Estados Partes fuera más concisa y más precisa, para evitar repeticiones y para conseguir un diálogo más eficaz. En principio, la lista se centra en las novedades habidas tras la presentación de los informes anteriores y no incluye cuestiones que se hayan tratado a fondo en esas ocasiones, salvo las que se consideren como motivo de preocupación. Por lo general, el examen de un informe requiere dos o tres sesiones.

## **e) Resultado del examen de los informes**

Como se ha señalado, el Comité no es un tribunal y el resultado del diálogo no es un juicio sobre el nivel de aplicación del Pacto en los Estados Partes. Sin embargo, ello no significa que el examen de los informes no produzca resultados. De conformidad con el párrafo 4 del artículo 40 del Pacto, el Comité transmite sus informes y las observaciones generales que estime oportunas a los Estados Partes. Esta disposición tiene dos aspectos.

En primer lugar, los miembros del Comité formulan sus observaciones al terminar el examen de un informe, como se ha señalado anteriormente. Esas observaciones se reflejan en las actas resumidas del Comité, que se publican como documentos de las Naciones Unidas. Se incluye también un resumen de las observaciones en el informe anual que el Comité debe presentar a la Asamblea General con arreglo al artículo 45 del Pacto.

Más recientemente, a partir de 1992, el Comité acordó que al término del examen de cada informe adoptaría sus propias *observaciones por escrito*. Esas observaciones se publican en un documento que consta de una introducción, una sección sobre los factores y las dificultades que afectan la aplicación del Pacto, otra sección sobre aspectos positivos, otra sobre las principales cuestiones de preocupación y, por último, una sección con sugerencias y recomendaciones del Comité. La finalidad de esas observaciones escritas dirigidas a cada Estado Parte es aclarar mejor la opinión del Comité en su conjunto acerca de la aplicación del Pacto en un Estado determinado e indicar con más precisión las sugerencias y recomendaciones del Comité con respecto a las medidas que deberían adoptarse, ayudando así a los Estados Partes a identificar dichas medidas y a informar sobre ellas en su siguiente informe. Esas observaciones se adoptan normalmente al término de cada sesión y se hacen públicas. También están incluidas en el informe anual a la Asamblea General.

En segundo lugar, el Comité aprueba unas **observaciones generales**, de carácter más general, sin referirse a la información reunida durante el examen del informe de un Estado determinado. Esas observaciones reflejan la experiencia acumulada por el Comité en su examen de un número considerable de informes, y tratan de artículos concretos del Pacto, o de cuestiones particulares suscitadas en relación con el Pacto. Las observaciones se transmiten a todos los Estados Partes.

Al presentar sus observaciones generales a los Estados Partes, el Comité subraya el hecho de que reflejan la experiencia resultante del examen de la situación en diversos países, que representan diferentes regiones del mundo y diferentes sistemas políticos, sociales y jurídicos. Estas observaciones son una ilustración de la mayoría de los problemas que puede plantear la aplicación del Pacto, aunque no permiten un examen a fondo de la situación de los derechos civiles y políticos en todo el mundo. Como ha señalado el Comité: «La finalidad de estas observaciones generales es transmitir esa experiencia (del Comité) para que

redunde en beneficio de todos los Estados Partes, a fin de promover la aplicación ulterior del Pacto por ellos; señalar a su atención las deficiencias puestas de manifiesto por un gran número de informes; sugerir mejoras del procedimiento de presentación de informes, y estimular las actividades de esos Estados y de las organizaciones internacionales en lo concerniente a la promoción y a la protección de los derechos humanos. Las presentes observaciones deberían ser también de interés para otros Estados, especialmente para los que se disponen a pasar a ser partes en el Pacto y, con ello, a intensificar la cooperación de todos los Estados para el logro de la promoción y la protección universales de esos derechos» (documento CCPR/C/21/Rev. 1, pág. 1).

La intención es ayudar a los Estados y señalar a su atención ciertos aspectos, sin imponer límites ni atribuir prioridades a los diferentes aspectos de la aplicación del Pacto. Hasta 1990 el Comité ha aprobado 20 observaciones generales: 21 sobre artículos concretos y 3 sobre cuestiones tratadas en diversas disposiciones del Pacto (relativas a la situación de los extranjeros, a la no discriminación y a cuestiones relacionadas con reservas).

## **f) Seguimiento**

Como se ha mencionado, el Comité presenta un informe anual a la Asamblea General (artículo 45). Este informe contiene un resumen detallado de las actividades del Comité, así como de todas sus decisiones y recomendaciones, y en particular las manifestadas en las observaciones generales y en las observaciones aprobadas al término del examen del informe de cada Estado. Por lo tanto, si el Comité expresa su preocupación respecto de una situación existente en determinado país, quedará reflejada en el informe anual, que se publica como documento oficial de la Asamblea General y recibe la atención de la Tercera Comisión de la Asamblea General, al examinar ésta el Pacto y su aplicación.

Este debate sobre el informe anual en la Asamblea General puede considerarse en sí una actividad de seguimiento del examen de los informes de los Estados por el Comité. Pero el seguimiento a nivel nacional es aún más importante. En efecto, hay que tener en cuenta que, aunque el mecanismo de aplicación internacional sirve de garantía para la protección de los derechos consagrados en los instrumentos nacionales, a fin de cuentas es deber y responsabilidad de los Estados velar por el goce y el ejercicio concretos y plenos de los derechos humanos dentro de sus territorios y jurisdicciones. Por lo tanto, es de importancia fundamental que el resultado del diálogo con el Comité reciba la máxima atención del gobierno de que se trate y que toda cuestión planteada durante el examen del informe sea elevada a las autoridades nacionales, políticas, administrativas y judiciales competentes, para que sigan estudiando las medidas adoptadas, o que sea necesario adoptar, para la plena realización de los derechos reconocidos en el Pacto.

También conviene dar la más amplia publicidad posible al proceso de presentación de informes y a la cooperación del Estado Parte con el Comité. Por conducto de los medios de comunicación y otras vías, los órganos y grupos ajenos al gobierno y el público en general deben participar en el debate sobre la correcta aplicación del Pacto y el pleno goce de los derechos reconocidos en él. La vigilancia del proceso de aplicación por el Estado Parte, con el impulso de las aportaciones resultantes de la participación del público, debería conducir a la adopción de las medidas necesarias para armonizar la legislación y la práctica nacionales con los requisitos del Pacto.

Complementado así con amplias actividades nacionales de seguimiento, el examen del informe será una labor realmente provechosa y permitirá al Estado Parte regresar al Comité con un importante nuevo informe periódico, que exponga las novedades y los progresos registrados desde la presentación del informe anterior. Podrá continuar así el intercambio de opiniones y experiencias con el órgano de supervisión a los fines de la aplicación del Pacto.