



Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial

Distr. general
25 de agosto de 2020
Español
Original: inglés

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

Decisión adoptada por el Comité en virtud del artículo 14 de la Convención, relativa a la comunicación núm. 64/2018* **

<i>Comunicación presentada por:</i>	M. T.
<i>Presunta víctima:</i>	El peticionario
<i>Estado parte:</i>	Estonia
<i>Fecha de la comunicación:</i>	2 de agosto de 2018 (presentación inicial)
<i>Fecha de adopción de la decisión:</i>	6 de agosto de 2020
<i>Asunto:</i>	Discriminación racial debida a la no inclusión del patronímico en el documento de identidad
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Admisibilidad; agotamiento de los recursos internos; inadmisibilidad <i>ratione materiae</i> ; no fundamentación de las reclamaciones
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Discriminación por razón del origen nacional o étnico
<i>Artículo de la Convención:</i>	2, párr. 2

1. El peticionario es M. T., ciudadano estonio de etnia rusa nacido en 1981. Afirma que el Estado parte ha vulnerado los derechos que lo asisten en virtud del artículo 2, párrafo 2, de la Convención. Estonia se adhirió a la Convención el 21 de octubre de 1991 e hizo la declaración prevista en el artículo 14 el 21 de julio de 2010.

Los hechos expuestos por el peticionario

2.1 El 27 de julio de 2016, el peticionario solicitó un nuevo documento de identidad a la Comisión de la Policía y la Guardia de Fronteras de Estonia y pidió que se incluyera en este su patronímico. El 31 de agosto de 2016, la Comisión de la Policía y la Guardia de Fronteras decidió expedir un nuevo documento de identidad sin incluir el patronímico del peticionario. El motivo era que las disposiciones de la jurisdicción interna permitían incluir

* Adoptada por el Comité en su 101^{er} período de sesiones (4 a 7 de agosto de 2020).

** Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Silvio José Albuquerque e Silva, Sheikha Abdulla Ali Al-Misnad, Marc Bossuyt, Chinsung Chung, Bakari Sidiki Diaby, Ibrahima Guissé, Rita Izsák-Ndiaye, Ko Keiko, Gun Kut, Li Yanduan, Mehrdad Payandeh, Verene Albertha Shepherd, Stamatia Stavrinaki, Faith Dikeledi Pansy Tlakula, Eduardo Ernesto Vega Luna y Yeung Kam John Yeung Sik Yuen.



el nombre y el apellido en los documentos de identidad, pero no preveían la posibilidad de incluir el patronímico.

2.2 El 20 de septiembre de 2016, el peticionario interpuso un recurso de apelación ante el Tribunal Administrativo de Tallin en el que le solicitó que obligara a la Comisión de la Policía y la Guardia de Fronteras a expedirle un documento de identidad con su patronímico, invocando las obligaciones contraídas por el Estado parte con arreglo al artículo 11 del Convenio Marco del Consejo de Europa para la Protección de las Minorías Nacionales¹, así como a las observaciones finales emitidas por el Comité.² El 23 de febrero de 2017, el Tribunal Administrativo de Tallin desestimó el recurso. El 10 de marzo de 2017, el peticionario recurrió la decisión del Tribunal Administrativo de Tallin ante el Tribunal de Circuito de Tallin, que desestimó el recurso el 15 de noviembre de 2017. Ambos tribunales fundamentaron su decisión en que las leyes nacionales pertinentes, en particular la Ley del Nombre Civil y la Ley de Documentos de Identidad, no preveían la posibilidad de incluir el patronímico en el documento de identidad; en que el Convenio Marco no era directamente aplicable por los tribunales y solo podía aplicarse en la medida en que no entrara en contradicción con la legislación nacional; y en que las recomendaciones del Comité no eran vinculantes y las autoridades decidían qué recomendaciones seguir. El 27 de noviembre de 2017, el peticionario acudió al Tribunal Supremo, que desestimó el recurso el 12 de febrero de 2018.

2.3 El peticionario alega que sus antepasados eran viejos creyentes rusos que se establecieron en el territorio de la actual Estonia ya en el siglo XVII. Esa comunidad lleva 300 años manteniendo su idioma y su cultura nacional sin asimilarse a la población estonia. Para ellos, el hecho de que su nombre no incluya el patronímico destruye su identidad nacional y es una ofensa para su dignidad nacional. En la tradición rusa, la ausencia de patronímico en el nombre se considera una falta de respeto; puede indicar que la persona pertenece a una clase social más baja o que ha nacido de padre desconocido.

La denuncia

3. En su comunicación al Comité, el peticionario alega que se han vulnerado los derechos que lo asisten en virtud del artículo 2, párrafo 2, de la Convención, ya que el Estado parte se ha negado a registrar su patronímico en su documento de identidad.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad

4.1 El 12 de abril de 2019, el Estado parte presentó sus observaciones sobre la admisibilidad, en las que alegó que la comunicación debía declararse inadmisibile con arreglo al artículo 91, apartados b), c) y e), del reglamento del Comité.

4.2 Por lo que respecta al artículo 91, apartados b) y c), el Estado parte sostiene que no puede considerarse que se haya vulnerado ninguno de los derechos que la Convención reconoce al peticionario y que la propia comunicación no es compatible con las disposiciones de la Convención. Aunque denuncia una vulneración de los derechos que lo asisten en virtud del artículo 2, párrafo 2, de la Convención y afirma que la no inclusión de su patronímico en su documento de identidad vulnera su derecho a la identidad personal, el peticionario no se refiere a ninguna disposición importante de la Convención que garantice

¹ El artículo 11, párrafo 1, del Convenio Marco del Consejo de Europa para la Protección de las Minorías Nacionales dispone que las Partes se comprometen a reconocer a toda persona perteneciente a una minoría el derecho a utilizar su apellido (patronímico) y sus nombres de pila en la lengua minoritaria, así como el derecho al reconocimiento oficial de aquellos, según las modalidades previstas en su ordenamiento jurídico.

² En el párrafo 9 de sus observaciones finales sobre los informes periódicos 10º y 11º combinados de Estonia (CERD/C/EST/CO/10-11), el Comité recomendó al Estado parte que atendiera la necesidad de las minorías de identificarse a sí mismas facilitando, entre otras cosas, el uso de patronímicos mediante medidas administrativas adecuadas.

ese derecho. El Estado parte observa que en la Convención no se prevé ningún derecho específico a que se incluya el patronímico en el documento de identidad.

4.3 El Estado parte subraya que el Convenio Marco del Consejo de Europa para la Protección de las Minorías Nacionales a que se refiere el peticionario no entra en el ámbito de aplicación de la Convención ni dentro de la competencia del Comité. En cuanto a las observaciones finales del Comité que invoca el peticionario, de la recomendación sobre la facilitación del uso de los patronímicos no se puede deducir que el Comité haya recomendado específicamente la aprobación de leyes que prevean la inclusión del patronímico en las tarjetas de identidad. El Comité recomendó facilitar el uso del patronímico mediante, entre otras cosas, las medidas administrativas adecuadas. El Estado parte observa que el procedimiento de presentación de informes al Comité y el examen por este de las comunicaciones individuales son procesos diferentes. Reitera que la Convención no establece ningún derecho específico, ni siquiera en su artículo 5, en el que se enumeran, entre otros, los derechos políticos y civiles, que pueda servir de fundamento para la solicitud del peticionario de que se adopten medidas positivas especiales en virtud del artículo 2, párrafo 2, de la Convención. Por consiguiente, la comunicación debe ser declarada inadmisibile *ratione materiae*.

4.4 El Estado parte sostiene además que el peticionario no ha agotado todos los recursos internos efectivos a su disposición. Dado que impugna, esencialmente, la legalidad de la Ley del Nombre Civil y de la Ley de Documentos de Identidad —sobre la base de las cuales se le denegó la solicitud de inclusión del patronímico—, y no su interpretación por los tribunales, el peticionario tenía la posibilidad de acogerse al mecanismo de revisión constitucional. Este derecho está consagrado en el artículo 15 de la Constitución, que establece que toda persona tendrá derecho a solicitar al tribunal que entienda de su caso que examine la constitucionalidad de toda ley, instrumento legislativo, decisión o medida administrativa pertinente. La Cámara de Revisión Constitucional del Tribunal Supremo se encarga de realizar la revisión.

4.5 En su sentencia núm. 3-4-1-7-17, de 6 de junio de 2017, el Tribunal Supremo falló que, con arreglo a la segunda frase del artículo 15 de la Constitución, toda petición de revisión constitucional en relación con una ley aplicable o la falta de reglamentación, presentada en el curso de un procedimiento pendiente, constituía un recurso suficientemente efectivo para la protección de los derechos fundamentales. En su sentencia núm. 3-3-1-98-09, de 8 de marzo de 2010, el Tribunal Supremo falló que un tribunal estaba obligado a verificar la conformidad constitucional de una disposición jurídica pertinente, atendiendo así a la petición presentada por una de las partes. Según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, si una de las partes en un litigio presenta una petición a tal efecto, el tribunal no puede dejar de considerarla.

4.6 El Estado parte explica el procedimiento de revisión constitucional y aclara que hay dos formas de iniciarlo. En virtud del artículo 15 de la Constitución, puede ser iniciado por una de las partes. De conformidad con el artículo 9, párrafos 1 y 2, de la Ley del Procedimiento de Revisión Constitucional, si el tribunal de primera instancia o el tribunal de apelación que debe pronunciarse sobre un asunto decide no aplicar un acto legislativo o reglamentario o un acuerdo internacional pertinente para la causa y declara que dicho acto o acuerdo es contrario a la Constitución, el tribunal transmitirá la sentencia o la orden correspondiente al Tribunal Supremo. El Estado parte observa que, entre 2010 y 2017, el Tribunal Supremo declaró inconstitucionales las disposiciones jurídicas o la falta de reglamentación en 117 causas judiciales, lo que indica claramente que el mecanismo de revisión constitucional constituye un recurso disponible y efectivo que el peticionario no ha agotado.

Comentarios del peticionario sobre las observaciones del Estado parte

5.1 El 9 de mayo de 2019, el peticionario presentó sus comentarios sobre las observaciones del Estado parte. Señala que en su comunicación ha puesto de relieve la vulneración de sus propios derechos. No representa a nadie ni defiende los intereses de

ningún grupo en una cuestión que no lo afecte directamente (acción popular). Por consiguiente, la pretensión del Estado parte de que la comunicación contradice el artículo 91, apartado b), del reglamento no es razonable.

5.2 Con respecto al argumento del Estado parte de que la comunicación es contraria al artículo 91, apartado c), del reglamento, el peticionario alega que él invoca una vulneración del artículo 2, párrafo 2, de la Convención. Expresa su desacuerdo con la afirmación del Estado parte de que esta disposición no establece un derecho a que el nombre incluya el patronímico. En sus informes periódicos 10º y 11º, presentados al Comité en 2012, el Estado parte describió las medidas que había adoptado para cumplir el artículo 2 de la Convención, y en ese sentido indicó que había ratificado y estaba aplicando el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales³. De esa afirmación se puede deducir que el artículo 2 de la Convención abarca los derechos establecidos en el Convenio Marco, incluido el derecho al patronímico. Es imposible enumerar todo el abanico de derechos que prevé la Convención, pero el artículo 2, párrafo 2, establece un marco general.

5.3 El peticionario señala que el Comité, en sus observaciones finales sobre la aplicación de la Convención por Estonia, no habría formulado una recomendación sobre la facilitación del uso de patronímicos por las minorías si la cuestión no entrara dentro de su competencia. El hecho de que lo hiciera permite llegar con certeza a la conclusión de que el peticionario tiene derecho a presentar una comunicación con arreglo al artículo 2, párrafo 2, de la Convención.

5.4 En relación con la observación del Estado parte de que no ha agotado los recursos de la jurisdicción interna, como exige el artículo 91, apartado e), del reglamento, el peticionario sostiene que la posibilidad de solicitar una revisión constitucional al Tribunal Supremo solo se contempla en la Constitución y no está regulada en los códigos de procedimiento, entre ellos el Código de Procedimiento Administrativo, que establece un mecanismo para la presentación de denuncias. Además, el Estado parte no ha indicado qué disposición de la Constitución contradice la Ley del Nombre Civil. La Constitución no contempla el derecho a un patronímico.

5.5 El peticionario sostiene además que, en la sentencia núm. 3-4-1-7-17 a que se ha referido el Estado parte, el Tribunal Supremo indicó que no aceptaba peticiones de particulares en los casos en que se dispusiera de otro procedimiento jurídico para proteger los derechos constitucionales, aunque la persona afectada no se hubiese acogido a dicho procedimiento. Añadió además que no revisaba las resoluciones judiciales dictadas para comprobar si se ajustaban a la Constitución ni se inmiscuía en las actuaciones judiciales en curso. El Tribunal Supremo desestimó la petición en el asunto núm. 3-4-1-7-17 por considerar que, en última instancia, la persona afectada tendría la posibilidad de presentarle un recurso como tribunal de apelación. El peticionario afirma que su solicitud de revisión constitucional no se aceptaría por esos motivos.

5.6 El peticionario sostiene que, con arreglo al artículo 152 de la Constitución, corresponde al tribunal que examina un asunto iniciar una revisión constitucional. En el caso del peticionario, los tribunales no iniciaron dicho procedimiento ni tampoco lo informaron de que existía la posibilidad de solicitar dicha revisión. Por consiguiente, el Estado parte trata de culpar al peticionario de los errores cometidos por los tribunales de primera y segunda instancia, que, en lugar de aplicar la Constitución y los tratados internacionales, aplicaron leyes contrarias a estos.

5.7 El peticionario sostiene que la jurisprudencia del Tribunal Supremo a que se refiere el Estado parte no ofrece un solo ejemplo en el que un particular iniciara un procedimiento de revisión constitucional. Por ello, puede considerarse que, contrariamente a lo que afirma el Estado parte, las solicitudes de revisión constitucional presentadas por particulares no son aceptadas. Los únicos que pueden iniciar este procedimiento son los tribunales, pero no

³ CERD/C/EST/10-11, párr. 10.

lo hicieron en el caso del peticionario, lo cual motivó la presentación de esta comunicación al Comité.

5.8 El peticionario observa que el Estado parte se ha referido a la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la aplicación directa de la Constitución y los tratados internacionales por los tribunales. A este respecto, puesto que los tribunales podrían haber aplicado directamente la Constitución o el Convenio Marco, cuestiona la necesidad de agotar el recurso de revisión constitucional. El peticionario afirma que invocó un tratado internacional ante los tribunales y que estos no se opusieron a la aplicación directa del Convenio Marco, sino que simplemente lo interpretaron erróneamente.

Deliberaciones del Comité

Examen de la admisibilidad

6.1 Antes de examinar toda reclamación formulada en una comunicación, el Comité debe decidir, con arreglo al artículo 14, párrafo 7 a), de la Convención, si esta es admisible o no.

6.2 El Comité toma nota del argumento del Estado parte, con arreglo al artículo 91, apartado b), del reglamento del Comité, de que el peticionario no ha alegado la vulneración de ninguna disposición importante de la Convención y que, por lo tanto, no tiene la condición de víctima. Toma nota también de los argumentos del Estado parte de que la comunicación es inadmisibile *ratione materiae* en virtud del artículo 91, apartado c), del reglamento, y de que el peticionario no ha agotado los recursos internos, como exige el artículo 91, apartado e). Además, observa que el peticionario ha expresado su desacuerdo con las observaciones del Estado parte y ha afirmado que la imposibilidad de incluir su patronímico en su documento de identidad constituye discriminación racial.

6.3 El Comité observa que en la definición de discriminación racial que figura en el artículo 1, párrafo 1, de la Convención se afirma claramente que uno de los elementos fundamentales de dicha discriminación es que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública. Por consiguiente, es necesario determinar si los derechos del peticionario en la esfera de la vida pública se han visto afectados y, de ser así, qué derechos o libertades han resultado vulnerados por la imposibilidad de incluir su patronímico en la tarjeta de identidad. Esto lleva al Comité al primer argumento formulado por el Estado parte, con arreglo al artículo 91, apartado b), del reglamento, a saber, que el peticionario no ha indicado qué derecho protegido por la Convención se ha vulnerado exactamente en su caso.

6.4 El Comité observa que el peticionario pertenece a la minoría rusa, concretamente a los viejos creyentes rusos, para quienes el patronímico es parte esencial del nombre. Advierte que, según el peticionario, al no incluir su patronímico en el documento de identidad, el Estado parte está destruyendo su identidad nacional y ofendiendo su dignidad nacional en cuanto miembro de la comunidad de viejos creyentes. Al mismo tiempo, el Comité constata que, aparte de esa afirmación general, el peticionario no ha proporcionado ningún ejemplo concreto de situaciones en las que, porque en su tarjeta de identidad no figure su patronímico, no pueda disfrutar de sus derechos en la esfera de la vida pública en condiciones de igualdad con los demás nacionales del Estado parte. Tampoco ha ofrecido ejemplos concretos de repercusiones negativas que la no inclusión del patronímico en su documento oficial de identidad le haya acarreado en sus relaciones privadas dentro de la minoría rusa y, en particular, de la comunidad de viejos creyentes rusos.

6.5 A la luz de lo que antecede, el Comité considera que el peticionario no ha aportado elementos suficientes para demostrar que fue víctima de discriminación racial. Estima que el peticionario no ha fundamentado suficientemente ser víctima de la violación de alguno de los derechos enunciados en la Convención, como exige el artículo 91, apartado b), del

reglamento. En consecuencia, declara que la comunicación es inadmisibile en virtud del artículo 14, párrafo 1, de la Convención. Habida cuenta de esta conclusión, el Comité decide que no es necesario examinar ninguno de los otros motivos de inadmisibilidad invocados por el Estado parte.

7. Por consiguiente, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial decide:
- a) Que la comunicación es inadmisibile;
 - b) Que la presente decisión se comunique al Estado parte y al peticionario.
-