

**PACTO INTERNACIONAL
DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS**

**SELECCIÓN DE DECISIONES
DEL COMITÉ
DE DERECHOS HUMANOS
ADOPTADAS CON ARREGLO
AL PROTOCOLO
FACULTATIVO**

Volumen 2

*17.º a 32.º períodos de sesiones
(Octubre de 1982-Abril de 1988)*



NACIONES UNIDAS
Nueva York, 1992

Comunicación N.º 172/1984

Presentada por: S. W. M. Broeks el 1.º de junio de 1984

Presunta víctima: La autora

Estado Parte: Países Bajos

Fecha de la adopción de las observaciones: 9 de abril de 1987 (29.º período de sesiones)

Asunto: Interrupción del pago del subsidio de desempleo

Cuestiones de procedimiento: Competencia del Comité para examinar comunicaciones relativas a derechos que figuran también en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales — Pertinencia de los travaux préparatoires del Pacto — El examen de la cuestión general con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no es la misma cuestión que con arreglo al artículo 5 párr. 2 a del Protocolo Facultativo — Medios complementarios de interpretación — Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, artículos 31 y 32 — No participación de un miembro del Comité en la decisión

Cuestiones sustantivas: Alcance de aplicación del artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos — Discriminación basada en el sexo — Diferenciación no razonable — Subsidio de desempleo — Concepto de «sostén de la familia» — Recursos legislativos adoptados por el Estado Parte — Estado civil

ARTÍCULO DEL PACTO: 26

ARTÍCULO DEL PROTOCOLO FACULTATIVO: 5 (párr. 2 a)

ARTÍCULO DEL REGLAMENTO PROVISIONAL: 85

*Observaciones formuladas con arreglo al párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo**

1. La autora de la comunicación (carta inicial de 1.º de junio de 1984 y cartas ulteriores de 17 de diciembre de 1984, 5 de julio de 1985 y 20 de junio de 1986) es la Sra. S. W. M. Broeks, ciudadana neerlandesa, nacida el 14 de marzo de 1951, y residente en Arnhem, Países Bajos. Está representada por un abogado.

* En cumplimiento del artículo 85 del reglamento provisional, el miembro del Comité José Mommersteeg participó en el examen de la comunicación, pero no tomó parte en la adopción de las observaciones.

2.1. La Sra. Broeks, que en la época en que surgió la controversia estaba casada (posteriormente se ha divorciado y no se ha vuelto a casar), estuvo empleada como enfermera del 7 de agosto de 1972 al 1.º de febrero de 1979, cuando fue despedida por motivos de invalidez. Cayó enferma en 1975 y a partir de entonces se benefició del sistema de seguridad social de los Países Bajos hasta el 1.º de junio de 1980 (por invalidez y desempleo), fecha en que dejaron de pagarle las prestaciones de desempleo de conformidad con el derecho neerlandés.

2.2. La Sra. Broeks impugnó la decisión de las autoridades neerlandesas competentes de dejar de pagarle las prestaciones de desempleo y al tratar de agotar los recursos internos invocó el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, alegando que las disposiciones jurídicas pertinentes de los Países Bajos eran contrarias al derecho a la igualdad ante la ley y a igual protección de la ley sin discriminación, garantizados en el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El abogado alega que los recursos internos se agotaron el 26 de noviembre de 1983, cuando la autoridad administrativa competente, la Junta Central de Apelaciones, confirmó una decisión de una autoridad municipal inferior de no seguir pagando a la Sra. Broeks las prestaciones de desempleo.

2.3. La Sra. Broeks alega que conforme a la ley vigente [Ley sobre prestaciones de desempleo (WWV), párrafo 1 de la subsección 1 del artículo 13, y Decreto N.º 61 452/IIIa, de 5 de abril de 1976, para poner en vigor el inciso 1 del párrafo 1 del artículo 13 de la Ley sobre prestaciones de desempleo] se ha hecho una distinción inaceptable por motivos de sexo y estado civil. Funda su alegación en los hechos siguientes: si fuera un hombre, casado o no, la ley no la privaría de las prestaciones de desempleo. Debido a que es una mujer y a que estaba casada en el momento en que se planteó el problema, la ley le impide seguir recibiendo las prestaciones de desempleo. Alega que esto la hace víctima de una violación del artículo 26 del Pacto por motivos de sexo y estado civil. Alega que el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos tiene por objeto proteger

a las personas más allá de los derechos civiles y políticos concretos enumerados en el Pacto.

2.4. La autora declara que no ha sometido el asunto a ningún otro procedimiento internacional.

3. En su decisión de 26 de octubre de 1984, el Comité de Derechos Humanos transmitió la comunicación al Estado Parte interesado, con arreglo al artículo 91 del reglamento provisional, solicitándole informaciones y observaciones relacionadas con la cuestión de la admisibilidad de la comunicación.

4.1. En su exposición de fecha 29 de mayo de 1985, el Estado Parte subrayó, entre otras cosas, que:

a) El principio de que deben eliminarse los elementos de discriminación en la realización del derecho a la seguridad social está contenido en el artículo 9, junto con los artículos 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

b) El Gobierno del Reino de los Países Bajos ha aceptado aplicar este principio a tenor de lo dispuesto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Con arreglo a esas disposiciones, los Estados Partes se han comprometido a adoptar medidas hasta el máximo de lo que permitan sus disponibilidades de recursos a fin de lograr progresivamente la plena realización de los derechos reconocidos en ese Pacto (párr. 1 del art. 2).

c) Este proceso de realización gradual hasta el máximo de los recursos disponibles se encuentra bien avanzado en los Países Bajos. Los elementos de discriminación que aún subsisten en la realización de los derechos están siendo y serán eliminados gradualmente.

d) El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido su propio sistema para el control internacional de la manera en que los Estados Partes cumplen sus obligaciones. A tal fin, los Estados Partes se han comprometido a presentar al Consejo Económico y Social informes sobre las medidas que han adoptado y los progresos que están realizando. El Gobierno del Reino de los Países Bajos presentó su primer informe en este sentido en 1983.

4.2. El Estado Parte planteó a continuación la cuestión de si la manera en que los Países Bajos están cumpliendo las obligaciones que le impone el artículo 9, junto con los artículos 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, podía ser examinada por el Comité de Derechos Humanos en virtud del artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Estado Parte opinó que esta cuestión revestía pertinencia para decidir si la comunicación era admisible.

4.3. El Estado Parte subrayó que sería de suma utilidad recibir una respuesta del Comité de Derechos Humanos a la cuestión mencionada en el párrafo 4.2. «Dado que difícilmente puede darse una respuesta sin considerar un aspecto del fondo del caso —es decir, la cuestión del alcance del artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos—, el Gobierno pide respetuosamente al Comité que examine juntamente con la cuestión de la admisibilidad el fondo del caso.»

4.4. En caso de que el Comité no accediera a esa petición y declarara la comunicación admisible, el Estado Parte se reservó el derecho de presentar, en el curso del procedimiento, observaciones que pudieran surtir efecto sobre la cuestión de la admisibilidad.

4.5. El Estado Parte indicó también que se había modificado recientemente la legislación en los Países Bajos, suprimiéndose el párrafo 1 del artículo 13 de la WWV, que fue objeto de la reclamación de la autora. Se trata de la Ley S 230 de 29 de abril de 1985, que tiene efecto retroactivo al 23 de diciembre de 1984.

4.6. El Estado Parte confirmó que la autora había agotado los recursos internos.

5.1. En un memorando, de fecha 5 de julio de 1985, la autora expuso sus comentarios sobre la exposición del Estado Parte, con arreglo al artículo 91. Las cuestiones principales tratadas en los comentarios figuran a continuación, en los párrafos 5.2 a 5.10 *infra*.

5.2. La autora comenzó diciendo que en los preámbulos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se establecía una relación explícita entre el ejercicio por una persona de los derechos civiles y políticos y el de los derechos económicos, sociales y culturales. El hecho de que esos distintos tipos de derechos se hubiesen incorporado en dos pactos distintos no iba en desmedro de su interdependencia. Llamaba la atención, observó la autora, que en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, además de lo expresado en el artículo 26, hubiera repetidas referencias específicas al principio de igualdad o no discriminación. La autora enumeró las siguientes:

Párrafo 1 del artículo 2: la no discriminación en relación con los derechos reconocidos en el Pacto;

Artículo 3: la no discriminación por motivos de sexo respecto de los derechos reconocidos en el Pacto;

Artículo 14: la igualdad ante los tribunales;

Párrafo 4 del artículo 23: la igualdad de derechos de los cónyuges;

Párrafo 1 del artículo 24: la igualdad de derechos de los niños a las medidas de protección;

Inciso c del artículo 25: la igualdad de derechos a emitir el voto y el acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas.

5.3. La autora señaló además que el artículo 26 del Pacto no se limitaba explícitamente a la igualdad de trato en relación con ciertos derechos, sino que estipulaba un principio general de igualdad. Incluso se le consideraba de tal importancia que en virtud del párrafo 1 del artículo 4 del Pacto, en situaciones de emergencia pública, hay que observar la prohibición de la discriminación por motivos de raza, color, sexo, religión u origen social. En otras palabras, incluso en situaciones de emergencia pública, debe permanecer intacta la igualdad de trato de hombres y mujeres. En el procedimiento de aprobación del Pacto, la autoridad legislativa de los Países Bajos había supuesto, tal como expresara el Gobierno de los Países Bajos en el memorando explicativo del Proyecto de Ley de Aprobación, que lo dispuesto en el artículo 26 también se aplicaba en esferas no comprendidas de otra forma en el Pacto. Esa conclusión (indiscutida) se basaba en la diferencia de formulación entre el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto y el artículo 14 de la Convención Europea de Derechos Humanos, por un lado, y el artículo 26 del Pacto, por otro.

5.4. La autora recordó que durante el debate sostenido en el Comité de Derechos Humanos en su 14.º período de sesiones sobre el informe de los Países Bajos, presentado de conformidad con el artículo 40 del Pacto (CCPR/C/10/Add.3, CCPR/C/SR.321, 322, 325 y 326),

el Gobierno de los Países Bajos había supuesto que el artículo 26 del Pacto también se aplicaba en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales. El Sr. Olde Kalter había dicho, en nombre del Gobierno de los Países Bajos, que en virtud del derecho constitucional nacional «la aplicación directa del artículo 26 en la esfera de los derechos sociales, económicos y culturales depende del carácter de los reglamentos o de la política para los cuales se pide la aplicación directa» (véase CCPR/C/SR.325, párr. 50). En otras palabras, a su juicio, el artículo 26 del Pacto era aplicable a esos derechos y la única pregunta pertinente en lo concerniente al derecho constitucional interno de los Países Bajos (secciones 93 y 94 de la Constitución) era si en esos casos el artículo 26 era de efecto inmediato y podían aplicarlo los tribunales. Había considerado que era evidente que los Países Bajos en su legislación, entre otras cosas, debían atenerse al artículo 26 del Pacto. «A ese respecto, él [Sr. Olde Kalter] recuerda que el Gobierno de los Países Bajos está analizando actualmente la legislación nacional sobre la discriminación por motivos de sexo o de raza.» En las observaciones del Estado Parte en el presente caso, añade la autora, se confirma este último punto.

5.5. La autora dijo también que en diversos sistemas constitucionales de los países que se habían adherido al Pacto podían encontrarse principios de igualdad formulados en forma general que también se consideraban aplicables en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales. Así pues, afirmó la autora, en la Constitución de los Países Bajos, parcialmente inspirada en el artículo 26 del Pacto, se establecía una prohibición de la discriminación formulada en forma general (sec. 1), que en los Países Bajos se consideraba irrefutablemente aplicable asimismo a los derechos económicos, sociales y culturales. Señaló que la única razón de que esta cuestión no se hubiese resuelto a nivel nacional en virtud de la sección 1 de la Constitución es que estaba prohibido que los tribunales revisasen la constitucionalidad de las leyes (sección 120 de la Constitución). La autora afirmó que estaba permitido que los tribunales ensayasen legislación contra disposiciones de efecto inmediato de convenciones internacionales.

5.6. La autora observó que la práctica judicial en los Países Bajos había sido uniforme en lo concerniente a la aplicación del artículo 26 del Pacto también en los casos en que se había tratado de los derechos económicos, sociales y culturales; por ejemplo:

a) *Afdeling Rechtspraak van de Raad van State* (División Judicial del Consejo de Estado), 29 de enero de 1981, GS81, págs. 441 y 442. Este caso se refería a la discriminación por motivos de sexo en la vivienda. Cabía hacer una apelación en virtud del artículo 26 del Pacto, en conjunción con el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

b) *Gerechtshof's Gravenhage* (Tribunal de Apelaciones de La Haya), 17 de junio de 1982, NJ 1983, 345 apéndice 3. Nuevamente en relación con la vivienda se hizo una apelación en virtud del artículo 26 del Pacto, que fue aceptada.

c) *Centrale Raad van Beroep* (Junta Central de Apelaciones), 1.º de noviembre de 1983, NJCM-Bulletin.

d) *Centrale Raad van Beroep* (Junta Central de Apelaciones), 1.º de noviembre de 1983, NJCM-Bulletin 9-1 (1984) apéndice 4. En este caso, que sirve de base para la petición formulada al Comité de Derechos Humanos, la Junta Central de Apelaciones consideró que el artículo 26 no se aplicaba únicamente a los derechos civiles y políticos reconocidos en el Pacto. Posteriormente, la apelación presentada en virtud del artículo 26 fue rechazada por otras razones.

e) *Junta de Apelaciones Groningen*, 2 de mayo de 1985, N.º de Registro AAW 181-1095, apéndice 5. Sobre la base del artículo 26 del Pacto, entre otras cosas, se declaró nula y sin valor una disposición discriminatoria contenida en la Ley relativa a las prestaciones generales por invalidez.

5.7. La autora consideró que la cuestión de la igualdad de trato en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales no era fundamentalmente diferente del problema de la igualdad en relación con la libertad de expresión o la libertad de asociación; en otras palabras, en relación con los derechos civiles y políticos. El hecho era que, a su juicio, en ambos casos no se trataba de una cuestión del nivel en que se había fijado la seguridad social o el grado en que se garantizaba la libertad de opinión, sino pura y llanamente si se respetaba la igualdad de trato o la prohibición de la discriminación. El nivel de la seguridad social no era competencia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ni era pertinente en un caso de desigualdad de trato. Consideró que la única cuestión pertinente era si el trato desigual era compatible con el artículo 26 del Pacto. Pensaba la autora que una interpretación diferente del artículo 26 haría de este artículo una disposición totalmente superflua, puesto que entonces no diferiría del párrafo 1 del artículo 2 de dicho Pacto. En consecuencia, sostuvo que tal interpretación sería incompatible con el texto del artículo 26 del Pacto y con el objeto y propósito del Pacto como se establece en el artículo 26 y en el preámbulo.

5.8. La autora recordó que, en sus observaciones, el Estado Parte había preguntado si el Comité de Derechos Humanos podía juzgar la forma en que los Países Bajos cumplían sus compromisos en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (a través del artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). La pregunta se basaba, a su juicio, en una premisa equivocada y, por ello, no requería respuesta. El hecho era, según la autora, que la única pregunta que debía responder el Comité de Derechos Humanos en este caso era si *ratione materiae* la presunta violación correspondía al artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Consideró que había que contestar esa pregunta afirmativamente.

5.9. Recordó también la autora que el Estado Parte opinaba que la presunta violación también podría comprenderse en lo dispuesto en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en combinación con los artículos 2 y 3 del mismo Pacto. Aunque esa cuestión no era pertinente en el presente caso, a juicio de la autora, era evidente que algunas cuestiones estaban relacionadas con disposiciones de ambos Pactos. Si bien los derechos civiles y políticos, por un lado, y los derechos económicos, sociales y culturales, por otro, se habían incorporado por motivos técni-

cos en dos Pactos diferentes, la autora pensaba que era un hecho que esos derechos eran interdependientes en gran medida. Estimó que esa interdependencia no sólo se había puesto de manifiesto en el preámbulo de ambos Pactos, sino que se había vuelto a subrayar en la resolución 543 (VI) de la Asamblea General en que se había decidido elaborar dos pactos: «el goce de las libertades cívicas y políticas y el de los derechos económicos, sociales y culturales están vinculados entre sí y se condicionan mutuamente». Consideraba la autora que el Estado Parte también había reconocido explícitamente esa interdependencia con anterioridad en el apéndice 1 que figuraba en la página 8 del memorando explicativo de la Ley de Aprobación: «Los redactores de los dos Pactos querían subrayar el carácter paralelo de las convenciones internacionales actuales formulando los preámbulos en términos casi totalmente idénticos. El hecho es que han expuesto en los preámbulos que aunque los derechos civiles y políticos, por un lado, y los derechos económicos, sociales y culturales, por otro, se han incorporado en dos documentos separados, el goce de todos esos derechos es esencial.» Si el Estado Parte tenía la intención de dar a entender que el tema que trataba un Pacto no correspondía al del otro, se podría demostrar que ello era incorrecto: la autora era de opinión que incluso una comparación superficial de los artículos iniciales de los dos Pactos daba fe de lo contrario.

5.10. A su juicio, añadió la autora, al parecer el Estado Parte quería decir que al Comité de Derechos Humanos no le correspondía tomar nota de la presente queja porque la cuestión tal vez también podría plantearse como parte del procedimiento de supervisión en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (véanse los arts. 16 a 22). Esta afirmación no era válida, estimaba la autora, porque el procedimiento de presentación de informes en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no podía considerarse «otro procedimiento de examen o arreglo internacionales» en el sentido del inciso a del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo

6.1. Antes de examinar cualquiera de las reclamaciones contenidas en una comunicación, el Comité de Derechos Humanos tiene que decidir, de conformidad con el artículo 87 de su reglamento provisional, si esa comunicación es o no admisible con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto.

6.2. El inciso a del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo no permite que el Comité examine ninguna comunicación si el mismo asunto ha sido sometido ya a otro procedimiento de examen o arreglo internacionales. A ese respecto, el Comité observa que el examen de los informes de los Estados presentados en virtud del artículo 16 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no constituye, en el sentido del inciso a del párrafo 2 del artículo 5, un examen del «mismo asunto» que una demanda de una persona particular presentada al Comité de Derechos Humanos en virtud del Protocolo Facultativo.

6.3. El Comité observa además que una demanda presentada en virtud del Protocolo Facultativo en relación con una supuesta violación de una disposición del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no puede declararse inadmisibles solamente porque los he-

chos se refieran también a un derecho protegido por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o cualquier otro instrumento internacional. El Comité deberá únicamente comprobar si la acusación se refiere a una violación de un derecho protegido por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

6.4. El inciso b del párrafo 2 del artículo 5 no permite que el Comité considere una comunicación mientras no se hayan agotado los recursos internos. Las partes en la presente comunicación están de acuerdo en que se han agotado los recursos internos.

6.5. En cuanto a la pregunta del Estado Parte respecto al alcance del artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité no consideró necesario pronunciarse sobre su alcance antes de tomar una decisión sobre la admisibilidad de la comunicación. Con todo, considerando la declaración del Estado Parte (párr. 4.4) de que se reservaba el derecho de presentar observaciones que pudieran surtir efecto sobre la cuestión de la admisibilidad del caso, el Comité destacó que tomaría en cuenta cualesquiera otras observaciones sobre el particular.

7. Por lo tanto, el 25 de octubre de 1985 el Comité de Derechos Humanos decidió que la comunicación era admisible. De conformidad con el párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, se pidió al Estado Parte que presentara al Comité, en un plazo de seis meses desde la fecha en que se transmitiera la decisión sobre admisibilidad, explicaciones o declaraciones por escrito en las que aclarara el asunto y las medidas que eventualmente hubiera adoptado al respecto.

8.1. En su exposición presentada con arreglo al párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, de fecha 22 de mayo de 1986, el Estado Parte objetó una vez más la admisibilidad de la comunicación, reiterando los argumentos presentados en su exposición de fecha 29 de mayo de 1985.

8.2. Al examinar el fondo del caso, el Estado Parte aclaró, en primer lugar, los antecedentes de los hechos de la manera siguiente:

En febrero de 1980, cuando la Sra. Broeks solicitó acogerse a las prestaciones con arreglo a la Ley sobre prestaciones de desempleo, el inciso 1 del párrafo 1 del artículo 13 aún era aplicable. En ese inciso se estipulaba que las mujeres casadas que no fueran el «sostén de la familia» o no estuvieran separadas permanentemente de sus esposos no tenían derecho a percibir prestaciones de desempleo. El concepto de «sostén de la familia», tal como se entiende en el inciso 1 del párrafo 1 del artículo 13 de la Ley sobre prestaciones de desempleo, tenía especial importancia y se trataba en forma más amplia en otros instrumentos basados en esa Ley (el último de ellos un decreto ministerial de 5 de abril de 1976, consignado en la *Gaceta Oficial* de los Países Bajos de 1976, N.º 72). El que una mujer casada fuera considerada sostén de la familia dependía, entre otras cosas, del monto absoluto del ingreso familiar total y de la proporción de esa suma aportada por la esposa. El hecho de que las condiciones para la concesión de prestaciones estipuladas en el inciso 1 del párrafo 1 del artículo 13 de la Ley sobre prestaciones de desempleo se aplicaran únicamente a las mujeres casadas y no a los hombres casados se debe a que esa disposición reflejaba las actitudes sociales prevalecientes en esa época sobre las funciones de hombres y mujeres en el contexto del matrimonio y de la sociedad. Prácticamente todos los hombres casados que tenían empleo eran los contribuyentes únicos al sustento de la familia y, en consecuencia, para concederles prestaciones de desempleo no era necesario verificar si cumplían esa condición. Posteriormente, tales actitudes han ido cambiando poco a poco. Esta cuestión se examinará con más detalle más adelante [véase el párr. 8.4].

Los Países Bajos son un Estado miembro de la Comunidad Económica Europea (CEE). El 19 de diciembre de 1978, el Consejo de las Comunidades Europeas publicó una directriz relativa a la aplicación gradual del principio de trato equitativo de hombres y mujeres en cuestiones de seguridad social (79/7/CEE), en virtud de la cual los Estados miembros tenían un plazo de seis años, hasta el 23 de diciembre de 1984, para enmendar su legislación según procediera a fin de ajustarla a lo dispuesto en la directriz del Consejo. En cumplimiento de ello, el Gobierno de los Países Bajos examinó el criterio que se utilizaba para la concesión de las prestaciones estipuladas en el inciso 1 del párrafo 1 del artículo 13 de la Ley sobre prestaciones de desempleo a la luz del principio de trato equitativo de hombres y mujeres, así como de la evolución de las funciones tradicionalmente asignadas a ambos sexos desde alrededor de 1960.

Dado que a principios del decenio de 1980 ya no podía darse por sentado que los hombres casados que tenían empleo fuesen necesariamente el sostén de la familia, el Gobierno de los Países Bajos enmendó el inciso 1 del párrafo 1 del artículo 13 de la WWV a fin de cumplir con lo dispuesto en la directriz de la CEE. La enmienda consistió en suprimir el inciso 1 del párrafo 1 del artículo 13, con lo que se otorgó a las mujeres casadas que no contribuyeran al sustento de la familia el derecho a solicitar prestaciones de desempleo; por otra parte, el período de concesión de las prestaciones se redujo para las personas menores de 35 años.

Habida cuenta de la evolución de la condición de la mujer en los últimos decenios y especialmente de la mujer casada, la negativa a conceder a la Sra. Broeks prestaciones de desempleo en 1979 se explica desde un punto de vista histórico. Si la Sra. Broeks solicitara actualmente dichas prestaciones, el resultado sería diferente.

8.3. Con respecto al alcance del artículo 26 del Pacto, el Estado Parte sostiene, entre otras cosas, lo siguiente:

El Gobierno de los Países Bajos estima que el artículo 26 del Pacto implica una obligación de evitar discriminaciones, pero que este artículo sólo puede invocarse de conformidad con el Protocolo Facultativo del Pacto en la esfera de los derechos civiles y políticos, aunque sin limitarse necesariamente a los derechos civiles y políticos enunciados en dicho Pacto. El Gobierno podría, por ejemplo, prever la admisibilidad en virtud del Protocolo Facultativo de una denuncia de discriminación en la esfera impositiva, pero el Gobierno no puede aceptar la admisibilidad de una queja relativa al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Esta última categoría de derechos es objeto de un Pacto separado de las Naciones Unidas. La queja de la Sra. Broeks se refiere a derechos en materia de seguridad social, que corresponden al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los artículos 2, 3 y 9 de este Pacto tienen aquí especial pertinencia. Ese Pacto tiene su propio sistema específico y su propio órgano para controlar internacionalmente cómo cumplen sus obligaciones los Estados Partes y en él no se menciona expresamente ningún procedimiento para la presentación de quejas individuales.

El Gobierno considera incompatible con los objetivos de ambos Pactos y del Protocolo Facultativo que una queja individual con respecto al derecho a la seguridad social mencionado en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales pueda ser examinada por el Comité de Derechos Humanos con carácter de queja individual en virtud del Protocolo Facultativo sobre la base del artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El Gobierno de los Países Bajos informa al Consejo Económico y Social sobre la forma en que desempeña sus obligaciones con respecto al derecho a la seguridad social, de conformidad con las normas pertinentes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En caso de que el Comité de Derechos Humanos estime que el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos debe interpretarse de manera más amplia y que, por lo tanto, este artículo es aplicable a las quejas relativas a la discriminación en materia de seguridad social, el Gobierno señalaría que, en tal caso, el artículo 26 debe interpretarse asimismo a la luz de otras convenciones comparables de las Naciones Unidas en que se establece la obligación de combatir y eliminar la discriminación en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales. El Gobierno se referiría en particular a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

Si el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se considerase aplicable a las quejas relativas a los elementos discriminatorios de la legislación nacional en la esfera de estas Convenciones, ello no podría ciertamente interpretarse en el sentido de exigir que un Estado Parte tenga que eliminar todos los elementos posiblemente discriminatorios de su legislación en estas esferas en el momento de ratificar dicho Pacto. Se requieren años de trabajo para examinar todo el complejo de la legislación nacional a fin de buscar los elementos discriminatorios. Esta búsqueda nunca podría ser completa, ya que ciertas distinciones de la legislación que estaban justificadas, habida cuenta de las opiniones y condiciones sociales reinantes cuando se hicieron por vez primera, pueden suscitar objeciones al evolucionar las opiniones de la sociedad [...]

Si el Comité de Derechos Humanos decide que el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos implica obligaciones con respecto a la legislación en la esfera económica, social y cultural, estas obligaciones podrían, a juicio del Gobierno, limitarse a la obligación de los Estados de someter la legislación nacional a un examen periódico después de ratificar el Pacto a fin de determinar los elementos discriminatorios y, si existen, tomar progresivamente medidas para eliminarlos en la medida que lo permitan los recursos del Estado. Este examen se está realizando en los Países Bajos con respecto a diversos aspectos de la discriminación, incluida la discriminación entre hombres y mujeres.

8.4. Con respecto al principio de la igualdad establecido en el artículo 26 del Pacto en relación con el inciso 1 del párrafo 1 del artículo 13 de la WWV en su forma original, el Estado Parte explica la historia legislativa de dicha Ley y en especial la justificación social del concepto de «sostén de la familia» en la época en que se elaboró la ley. El Estado Parte sostiene que con el concepto de «sostén de la familia», «se logra un equilibrio adecuado entre la limitada disponibilidad de fondos públicos, por una parte (que hace necesario utilizarlos de forma limitada, bien ponderada y selectiva), y la obligación del Gobierno de proporcionar servicios de seguridad social, por otra. El Gobierno no acepta que el concepto de «sostén de la familia» sea en este sentido «discriminatorio», ya que los casos iguales reciben el mismo tratamiento con arreglo a la ley». Además, se sostiene que las disposiciones de la Ley sobre prestaciones de desempleo «se basan en consideraciones sociales y económicas razonables que no son discriminatorias en su origen. La restricción que hace la disposición en cuestión no aplicable a los hombres se inspiró no en el deseo de discriminar a favor de los hombres y contra las mujeres, sino en la situación económica y social *de facto* que existía en el momento en que se aprobó la ley y que hubiera hecho superfluo declarar la disposición aplicable a los hombres. En el momento en que la Sra. Broeks solicitó que se le pagaran las prestaciones de desempleo, la situación *de facto* no era esencialmente diferente. No había en consecuencia violación del artículo 26 del Pacto. Esto no se altera por el hecho de que ha venido aumentando en los últimos años una nueva tendencia social que ha hecho poco recomendable que la disposición permanezca en vigor en el contexto social actual.»

8.5. Con referencia a la decisión de la Junta Central de Apelaciones, de 26 de noviembre de 1983, que la autora critica, el Estado Parte sostiene que:

La observación de la Junta Central de Apelaciones de que los Pactos emplean sistemas internacionales de vigilancia diferentes es muy pertinente. No sólo las Partes en los Pactos presentan informes a organismos diferentes de las Naciones Unidas, sino que, sobre todo, hay una diferencia fundamental entre los Pactos en lo que respecta a la posibilidad de que los Estados o los particulares presenten reclamaciones, que existe solamente con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Las partes contratantes decidieron deliberadamente introducir esta diferencia en los sistemas de vigilancia

internacional a causa de que la naturaleza y la sustancia de los derechos sociales, económicos y culturales no los hacían adecuados para una revisión judicial de las reclamaciones presentadas por los Estados Partes o por los particulares.

9.1. En sus observaciones, de fecha 19 de junio de 1986, la autora reitera que «el artículo 26 del Pacto excluye explícitamente que la igualdad de trato se limite a ciertos derechos y estipula un principio general de igualdad».

9.2. En relación con el argumento del Estado Parte de que sería incompatible con los objetivos tanto de los Pactos como del Protocolo Facultativo el que pueda ser examinada por el Comité de Derechos Humanos una queja individual con respecto al derecho a la seguridad social mencionado en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la autora sostiene que este argumento es infundado porque ella no se queja del nivel de seguridad social, ni de ninguna otra cuestión relativa al artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sino que afirma que es víctima del trato desigual que se prohíbe en el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

9.3. La autora observa además que el Estado Parte «parece admitir implícitamente que las disposiciones de la Ley sobre prestaciones de desempleo violaban el artículo 26 en el momento en que la Sra. Broeks solicitó las prestaciones de desempleo, al declarar que estas disposiciones entretanto se habían modificado para hacerlas compatibles con el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos».

10. El Comité de Derechos Humanos ha examinado la presente comunicación tomando en cuenta toda la información que le han facilitado las partes, según se estipula en el párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo Facultativo. Los hechos del caso no son motivo de controversia.

11. El artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece lo siguiente:

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.

12.1. El Estado Parte afirma que las disposiciones del artículo 26 duplican en medida considerable las disposiciones del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Comité estima que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos seguiría aplicándose aunque se hiciese referencia a una cuestión determinada o se tratase de ella en otros instrumentos internacionales, por ejemplo, en la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer o, como en el caso actual, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. No obstante la interrelación por lo que respecta a los antecedentes de la elaboración de ambos Pactos, sigue siendo necesario que el Comité aplique plenamente los términos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Comité observa a este respecto que las disposiciones del artículo 2 del Pacto Internacio-

nal de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no eximen de la plena aplicación del artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

12.2. El Comité también ha examinado desde luego la afirmación del Estado Parte de que el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no puede ser invocado en relación con un derecho específicamente reconocido en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (seguridad social, incluido el seguro social). El Comité ha examinado a este respecto los correspondientes trabajos preparatorios del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a saber las actas resumidas de las deliberaciones que se celebraron en la Comisión de Derechos Humanos en 1948, 1949, 1950, 1952 y en la Tercera Comisión de la Asamblea General en 1961, que constituyen un «medio de interpretación complementaria» (art. 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados)¹. Las deliberaciones celebradas en la época en que se redactó el Pacto, relativas a la cuestión de si el artículo 26 se hacía extensivo a los derechos que no estaban garantizados en el Pacto, no fueron conclusivas y no pueden modificar la conclusión a que se ha llegado mediante los medios corrientes de interpretación a que se hace referencia en el párrafo 12.3.

12.3. A los efectos de determinar el alcance del artículo 26, el Comité ha tenido en cuenta el «sentido corriente» de cada elemento del artículo en su contexto y a la luz de su objeto y fin (art. 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados). El Comité observa primeramente que el artículo 26 no se limita a repetir las garantías establecidas en el artículo 2. Se deriva del principio de la protección igual de la ley, sin discriminación, contenido en el artículo 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que prohíbe la discriminación en derecho o en la práctica en cualquiera de las esferas reglamentadas y protegidas por autoridades públicas. El artículo 26 se refiere pues a las obligaciones impuestas a los Estados con respecto a su legislación y a la aplicación de la misma.

12.4. Aunque el artículo 26 exige que la ley prohíba la discriminación, dicho artículo no contiene en sí mismo ninguna obligación con respecto a las cuestiones que pueda regular la ley. Así, no exige, por ejemplo, a ningún Estado que promulgue una ley estableciendo la seguridad social. Sin embargo, una vez que esta ley haya sido aprobada en el ejercicio de la autoridad soberana del Estado, deberá ajustarse al artículo 26 del Pacto.

12.5. El Comité observa a este respecto que la cuestión que se discute no es si en los Países Bajos debe o no establecerse progresivamente la seguridad social, sino más bien si la legislación por la que se establece la seguridad social viola la prohibición contra la discriminación contenida en el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y las garantías que concede este artículo a todas las personas por lo que respecta a una protección igual y eficaz contra la discriminación.

13. El derecho de la igualdad ante la ley y a la igualdad de protección de la ley sin discriminación algu-

¹ Naciones Unidas, *Anuario Jurídico* 1969 (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.71.V.4), pág. 150.

na no hace discriminatorias todas las diferencias de trato. Una diferenciación basada en unos criterios razonables y objetivos no constituye la discriminación prohibida en el sentido del artículo 26.

14. Así pues, el Comité debe determinar, además, si la distinción en la legislación neerlandesa en la época de que se trata y según se aplicó a la Sra. Broeks constituye discriminación en el sentido del artículo 26. El Comité observa que en la legislación neerlandesa, las disposiciones de los artículos 84 y 85 del Código Civil neerlandés imponen iguales derechos y obligaciones a ambos cónyuges con respecto a sus ingresos comunes. En virtud del inciso 1 del párrafo 1 del artículo 13 de la Ley sobre prestaciones de desempleo (WWV), para recibir las prestaciones de desempleo, la mujer casada tenía que probar que era el «sostén de la familia» —lo cual no se exigía al hombre casado—. Esta diferenciación, que parece basarse solamente en el estado civil, constituye de hecho una diferenciación por razón del sexo, ya que coloca en situación de desventaja a la mujer casada en relación con el hombre casado. Esta diferenciación no es razonable y

así parece haberlo reconocido efectivamente hasta el Estado Parte al promulgar una enmienda a la legislación el 29 de abril de 1985 con efecto retroactivo al 23 de diciembre de 1984 (véase párr. 4.5 *supra*).

15. Las circunstancias en que se encontró, en el momento de los hechos, la Sra. Broeks y la aplicación de la ley neerlandesa válida entonces le hicieron víctima de una violación, basada en el sexo, del artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, porque se le denegó un beneficio de la seguridad social en condiciones de igualdad con los hombres.

16. El Comité toma nota de que el Estado Parte no había tenido intención alguna de discriminar a las mujeres y observa también con satisfacción que las disposiciones discriminatorias de la ley aplicadas a la Sra. Broeks han sido eliminadas ulteriormente. Aunque el Estado Parte ha tomado así las medidas necesarias para poner término a ese tipo de discriminación sufrida por la Sra. Broeks en el momento a que se refiere la reclamación, el Comité considera que el Estado Parte debería ofrecer a la Sra. Broeks una reparación suficiente.