



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general
24 de noviembre de 2016
Español
Original: inglés

Comité de Derechos Humanos

Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 2139/2012* **

<i>Comunicación presentada por:</i>	Anatoly Poplavny y Leonid Sudalenko (no representados por un abogado)
<i>Presuntas víctimas:</i>	Los autores
<i>Estado parte:</i>	Belarús
<i>Fecha de la comunicación:</i>	27 de febrero de 2012 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión adoptada con arreglo al artículo 97 del reglamento del Comité, transmitida al Estado parte el 19 de marzo de 2012 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	3 de noviembre de 2016
<i>Asunto:</i>	Denegación de autorización para celebrar una reunión pacífica; libertad de expresión; recurso efectivo
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Agotamiento de los recursos internos
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Libertad de expresión; libertad de reunión; recurso efectivo
<i>Artículos del Pacto:</i>	2, párrs. 2 y 3; 19 y 21
<i>Artículos del Protocolo Facultativo:</i>	2 y 5, párr. 2 b)

* Aprobado por el Comité en su 118º período de sesiones (17 de octubre a 4 de noviembre de 2016).

** Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Yadh Ben Achour, Lazhari Bouzid, Sarah Cleveland, Olivier de Frouville, Ahmet Amin Fathalla, Yuji Iwasawa, Ivana Jelić, Duncan Laki Muhumuza, Photini Pazartzis, Mauro Politi, Sir Nigel Rodley, Víctor Manuel Rodríguez Rescia, Fabián Omar Salvio, Anja Seibert-Fohr, Yuval Shany, Konstantine Vardzelashvili y Margo Waterval.



1. Los autores de la comunicación son Anatoly Poplavny y Leonid Sudalenko, ciudadanos de Belarús nacidos en 1958 y 1966, respectivamente. Alegan ser víctimas de una violación por Belarús de los derechos que les reconocen los artículos 19 y 21, conjuntamente con el artículo 2, párrafos 2 y 3, del Pacto. El Protocolo Facultativo entró en vigor para Belarús el 30 de diciembre de 1992. El Sr. Poplavny presentó la comunicación en su propio nombre y en nombre del Sr. Sudalenko.

Los hechos expuestos por los autores

2.1 El 22 de noviembre de 2010, los autores presentaron una solicitud al Comité Ejecutivo de la ciudad de Gómel para formar, el 10 de diciembre de 2010, un piquete de hasta 50 participantes en una de las plazas céntricas de la ciudad, con el propósito de informar a la población de su derecho a no participar en la votación anticipada en el marco de las elecciones presidenciales que debían celebrarse en Belarús.

2.2 El 3 de diciembre de 2010, el Comité Ejecutivo de la ciudad de Gómel denegó la autorización para formar el piquete, sosteniendo que, en tanto que organizadores del mismo, los autores no cumplían los requisitos establecidos en la decisión núm. 299 del Comité Ejecutivo de la ciudad de Gómel, de 2 de abril de 2008, relativa a la celebración de actos públicos en la ciudad de Gómel, que había sido adoptada en virtud de la Ley de Actos Públicos de Belarús, de 30 de diciembre de 1997. Los autores iban a organizar un acto público fuera del lugar designado para tal fin en la decisión núm. 299 y no habían concluido los contratos exigidos con los proveedores de servicios municipales para el mantenimiento de la seguridad, la prestación de asistencia médica y la limpieza.

2.3 El 5 de enero de 2011, los autores apelaron la decisión del Comité Ejecutivo ante el Tribunal del Distrito Central de Gómel, que desestimó su recurso el 25 de enero de 2011. El 1 de febrero de 2011, los autores interpusieron un recurso de casación contra la decisión del Tribunal de Distrito ante el Tribunal Regional de Gómel, que lo desestimó el 17 de marzo de 2011. El 14 de octubre y el 2 de diciembre de 2011, con arreglo al procedimiento de revisión (control de las garantías procesales), los autores apelaron la decisión del Tribunal Regional ante el Presidente del Tribunal Regional de Gómel y ante el Presidente del Tribunal Supremo de Belarús, respectivamente. Esos recursos fueron desestimados el 8 de noviembre de 2011 y el 9 de enero de 2012, respectivamente. Los autores no presentaron una solicitud de revisión a la Fiscalía porque no consideraron que constituyera un recurso interno eficaz¹.

La denuncia

3.1 Los autores alegan que el rechazo por las autoridades nacionales de su solicitud para realizar un piquete constituye una violación de los derechos que les reconocen los artículos 19 y 21, leídos conjuntamente con el artículo 2, párrafos 2 y 3, del Pacto.

3.2 Alegan que ni el Comité Ejecutivo ni los tribunales consideraron si las limitaciones impuestas a sus derechos en aplicación de la decisión núm. 299 se justificaban por razones de seguridad nacional o seguridad pública, orden público, protección de la salud o la moral públicas, o si eran necesarias para proteger los derechos y libertades de los demás. Alegan además que la decisión núm. 299, que circunscribe la celebración de todos los actos públicos organizados en Gómel a un único lugar remoto, y el requisito de concluir previamente contratos de prepago con los proveedores de servicios municipales restringen innecesariamente la propia esencia de los derechos reconocidos en los artículos 19 y 21 del Pacto.

¹ Los autores se remiten a la comunicación núm. 1838/2008, *Tulzhenkova c. Belarús*, dictamen aprobado el 26 de octubre de 2011.

3.3 Los autores sostienen que el Estado parte está vulnerando el artículo 19, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafos 2 y 3, del Pacto, porque no ha adoptado ninguna medida para cumplir las obligaciones que le incumben en virtud de la Convención a nivel nacional.

3.4 Los autores también sostienen que el Estado parte no está cumpliendo sus obligaciones respecto al derecho de reunión pacífica contraídas en virtud del artículo 21, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafos 2 y 3, del Pacto, porque las disposiciones de la Ley nacional de Actos Públicos son vagas y ambiguas. Por ejemplo, el artículo 6 de la Ley otorga a los jefes de los comités ejecutivos locales la facultad discrecional para designar sin justificación zonas permanentes específicas destinadas a la celebración de reuniones pacíficas.

3.5 A este respecto, el autor solicita al Comité que recomiende al Estado parte que armonice su legislación, en particular la Ley de Actos Públicos y la decisión núm. 299 del Comité Ejecutivo de la ciudad de Gómel, con las normas internacionales establecidas en los artículos 19 y 21 del Pacto.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad

4.1 En una nota verbal de fecha 14 de enero de 2013, el Estado parte presentó sus observaciones sobre la admisibilidad de la comunicación. Adujo que los autores no habían agotado todos los recursos internos disponibles porque no habían apelado ante la Fiscalía en el marco del procedimiento de revisión, por lo que su reclamación era inadmisibles en virtud del artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo.

4.2 El Estado parte sostuvo además que, dado que la comunicación se había registrado en contravención de las disposiciones del Protocolo Facultativo, daba por concluido el procedimiento relativo a la comunicación y se disociaría de cualquier dictamen que pudiera aprobar el Comité en cuanto al fondo.

Comentarios de los autores sobre las observaciones del Estado parte

5. En una carta de fecha 6 de marzo de 2013, los autores formularon comentarios sobre las observaciones del Estado parte. Remitiéndose a la jurisprudencia del Comité, señalaron que un recurso de apelación presentado ante el Fiscal General en el marco del procedimiento de revisión no constituye un recurso eficaz². Sin embargo, en fecha no especificada los autores habían presentado recursos de apelación ante la Fiscalía en el marco del procedimiento de revisión. Sus recursos habían sido desestimados el 13 de agosto de 2012 por la Fiscalía Regional de Gómel y el 20 de octubre de 2012 por la Fiscalía General de Belarús.

Deliberaciones del Comité

Falta de cooperación del Estado parte

6.1 El Comité toma nota de la afirmación del Estado parte de que no hay fundamento jurídico para examinar la comunicación de los autores, por cuanto se registró en contravención de las disposiciones del Protocolo Facultativo, y que, si el Comité adopta una decisión sobre la presente comunicación, sus autoridades “se desvincularán” del dictamen del Comité.

² Los autores se remiten a la comunicación núm. 1418/2005, *Iskiyaev c. Uzbekistán*, dictamen aprobado el 20 de marzo de 2009.

6.2 El Comité observa que, al adherirse al Protocolo Facultativo, todo Estado parte en el Pacto reconoce la competencia del Comité para recibir y considerar comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas de una violación de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto (preámbulo y art. 1). La adhesión de un Estado al Protocolo Facultativo lleva implícito el compromiso de cooperar de buena fe con el Comité para permitir y posibilitar que este considere dichas comunicaciones y que, una vez concluido el examen, remita su dictamen al Estado parte y a la persona en cuestión (art. 5, párrs. 1 y 4). Es incompatible con esas obligaciones que un Estado parte adopte medidas que impidan o frustren la labor del Comité de considerar y examinar una comunicación y emitir un dictamen³. Corresponde al Comité determinar si un caso debe registrarse. Al no aceptar la competencia del Comité para determinar si una comunicación debe ser registrada, y al declarar categóricamente que no aceptará la determinación del Comité en cuanto a la admisibilidad y el fondo de las comunicaciones, el Estado parte incumple las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 1 del Protocolo Facultativo.

Examen de la admisibilidad

7.1 Antes de examinar toda reclamación formulada en una comunicación, el Comité debe decidir, de conformidad con el artículo 93 de su reglamento, si dicha comunicación es o no admisible en virtud del Protocolo Facultativo.

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

7.3 El Comité toma nota del argumento del Estado parte de que los autores no solicitaron a la Fiscalía que iniciase una revisión de las decisiones de los tribunales nacionales. El Comité recuerda su jurisprudencia, según la cual una solicitud presentada ante la Fiscalía para que se inicie un procedimiento de revisión de las sentencias judiciales firmes no constituye un recurso efectivo que deba agotarse a los efectos del artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo⁴. En el presente caso, el Comité observa que el Estado parte no ha formulado ninguna observación adicional después que la Fiscalía General desestimara los recursos presentados por los autores en el marco del procedimiento de revisión. En consecuencia, el Comité considera que lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo no le impide examinar la presente comunicación. El Comité no encuentra ningún otro motivo que le impida examinar las denuncias de los autores y procede a examinarlas en cuanto al fondo.

Examen de la cuestión en cuanto al fondo

8.1 El Comité ha examinado la presente comunicación teniendo en cuenta toda la información que le han facilitado las partes, en cumplimiento de lo exigido en el artículo 5, párrafo 1, del Protocolo Facultativo.

³ Véanse, por ejemplo, las comunicaciones núms. 1867/2009, 1936/2010, 1975/2010, 1977/2010 a 1981/2010 y 2010/2010, *Levinov c. Belarús*, dictamen aprobado el 19 de julio de 2012, párr. 8.2, y núm. 2019/2010, *Poplavny c. Belarús*, dictamen aprobado el 5 de noviembre de 2015, párr. 6.2.

⁴ Véanse las comunicaciones núm. 1873/2009, *Alekseev c. la Federación de Rusia*, dictamen aprobado el 25 de octubre de 2013, párr. 8.4; núm. 1929/2010, *Lozenko c. Belarús*, dictamen aprobado el 24 de octubre de 2014, párr. 6.3; y núm. 2016/2010, *Sudalenko c. Belarús*, dictamen aprobado el 5 de noviembre de 2015, párr. 7.3.

8.2 El Comité toma nota de la queja de los autores de que la decisión núm. 299 del Comité Ejecutivo de la ciudad de Gómel restringe indebidamente el derecho a la libertad de expresión y el derecho de reunión pacífica al imponer a los organizadores de actos públicos la obligación de concluir contratos remuneratorios con los proveedores de servicios municipales y al designar un solo lugar remoto para la celebración de todos los actos públicos que se organicen en Gómel, una ciudad de 500.000 habitantes. El Comité también toma nota de la alegación de los autores de que la aplicación formal de la decisión núm. 299 por el Comité Ejecutivo en su caso, sin tener en cuenta si era necesario limitar el ejercicio de sus derechos, constituye una restricción injustificada de los derechos que tienen en virtud de los artículos 19 y 21 del Pacto.

8.3 El Comité se remite a su observación general núm. 34 (2011), sobre la libertad de opinión y la libertad de expresión, en la que afirma que ambas son condiciones indispensables para el pleno desarrollo de la persona y fundamentales para toda sociedad (párr. 2). Constituyen la piedra angular de todas las sociedades libres y democráticas (párr. 22). El Comité recuerda que, con arreglo al artículo 19, párrafo 3, del Pacto, solo se permiten ciertas restricciones fijadas por la ley y necesarias para: a) asegurar el respeto de los derechos y de la reputación de los demás, y b) proteger la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Toda restricción al ejercicio de dichas libertades debe superar las estrictas pruebas de la necesidad y la proporcionalidad. Las restricciones solamente se podrán aplicar para los fines con que fueron prescritas y deberán estar relacionadas directamente con la necesidad específica de la que dependen⁵. El Comité también recuerda⁶ que incumbe al Estado parte demostrar que las restricciones a los derechos que tienen los autores en virtud del artículo 19 del Pacto eran necesarias y proporcionadas⁷.

8.4 El Comité observa que la denegación de la autorización para la organización del piquete se fundamentó en la decisión núm. 299 del Comité Ejecutivo de la ciudad de Gómel, de 2 de abril de 2008, que había sido aprobada sobre la base de la Ley de Actos Públicos de Belarús, de 30 de diciembre de 1997. Sin embargo, el Comité advierte que ni el Estado parte ni los tribunales nacionales han proporcionado ninguna explicación sobre la justificación, con arreglo a las condiciones de necesidad y proporcionalidad establecidas en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto, de esas restricciones, a saber, la circunscripción de los piquetes a ciertos lugares predeterminados y la exigencia a los organizadores de suscribir contratos de servicios con una serie de organismos públicos para realizar el piquete. A falta de una explicación del Estado parte, el Comité concluye que se han vulnerado los derechos que asisten a los autores en virtud del artículo 19, párrafo 2, del Pacto.

8.5 El Comité también toma nota de la queja de los autores de que se violó asimismo su derecho a la libertad de reunión reconocido por el artículo 21 del Pacto porque las autoridades municipales se negaron a autorizar la realización del piquete. A este respecto, el Comité recuerda que el derecho de reunión pacífica, garantizado por el artículo 21 del Pacto, es un derecho humano fundamental, esencial para expresar públicamente los puntos de vista y las opiniones de una persona, lo que constituye un elemento indispensable en una sociedad democrática. Este derecho conlleva la posibilidad de organizar una reunión pacífica y de participar en ella, e incluye el derecho a organizar concentraciones (por ejemplo, un piquete) en un lugar público. Los organizadores de una reunión tienen derecho, por lo general, a elegir un lugar en el que puedan ser vistos y oídos por el público al que se

⁵ Observación general núm. 34, párr. 22.

⁶ Véanse, por ejemplo, las comunicaciones núm. 1830/2008, *Pivonos c. Belarús*, dictamen aprobado el 29 de octubre de 2012, párr. 9.3; y núm. 1785/2008, *Olechkevitch c. Belarús*, dictamen aprobado el 18 de marzo de 2013, párr. 8.5.

⁷ Véase, por ejemplo, la comunicación núm. 2092/2011, *Androsenko c. Belarús*, dictamen aprobado el 30 de marzo de 2016, párr. 7.3.

dirigen, sin que esté permitido restringir ese derecho a no ser que la restricción: a) esté prevista por la ley, y b) resulte necesaria en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o la seguridad pública, el orden público, la protección de la salud o la moral públicas, o la protección de los derechos y libertades de los demás. Cuando un Estado parte impone restricciones para conciliar el derecho de reunión de una persona y los mencionados intereses de carácter general, debe guiarse por el objetivo de facilitar el ejercicio del derecho, en lugar de intentar imponer limitaciones innecesarias o desproporcionadas. Así pues, el Estado parte está obligado a justificar la limitación del derecho protegido por el artículo 21 del Pacto⁸.

8.6 En el presente caso, el Comité debe considerar si las restricciones impuestas al derecho de los autores a la libertad de reunión están justificadas con arreglo a alguno de los criterios enunciados en la segunda oración del artículo 21 del Pacto. El Comité observa que, a la luz de la información que consta en el expediente, las autoridades municipales no han proporcionado ninguna justificación o explicación sobre la forma en que, en la práctica, el piquete de los autores sería contrario a los intereses de la seguridad nacional, la seguridad pública, el orden público, la protección de la salud o la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 21 del Pacto. En consecuencia, el Comité concluye que en el presente caso el Estado parte ha violado los derechos que asisten a los autores en virtud del artículo 21 del Pacto.

8.7 A la luz de esta conclusión, el Comité decide no examinar las reclamaciones de los autores relacionadas con los artículos 19 y 21, leídos conjuntamente con el artículo 2, párrafos 2 y 3, del Pacto.

9. El Comité, actuando en virtud del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, dictamina que los hechos que tiene ante sí ponen de manifiesto una violación de los derechos que asisten a los autores en virtud de los artículos 19, párrafo 2, y 21 del Pacto.

10. Conforme a lo dispuesto en el artículo 2, párrafo 3 a), del Pacto, el Estado parte tiene la obligación de proporcionar un recurso efectivo a las personas que hayan visto violados los derechos que les reconoce el Pacto. Por consiguiente, el Estado parte está obligado, entre otras cosas, a proporcionar a los Sres. Poplavny y Sudalenko una indemnización adecuada. El Estado parte también tiene la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro. A este respecto, el Comité reitera que el Estado parte debe revisar su legislación, tal y como se ha aplicado en el presente caso, de conformidad con la obligación que tiene en virtud del artículo 2, párrafo 2, con vistas a que los derechos reconocidos en los artículos 19 y 21 del Pacto se puedan disfrutar plenamente en el Estado parte⁹.

⁸ Véase la comunicación núm. 2019/2010, *Poplavny c. Belarús*, dictamen aprobado el 5 de noviembre de 2015, párr. 8.4.

⁹ Véanse, por ejemplo, las comunicaciones núm. 1851/2008, *Sekerko c. Belarús*, dictamen aprobado el 28 de octubre de 2013, párr. 11; núm. 1948/2010, *Turchenyak y otros c. Belarús*, dictamen aprobado el 24 de julio de 2013, párr. 9; núm. 1790/2008, *Govsha, Syritysa y Mezyak c. Belarús*, dictamen aprobado el 27 de julio de 2012, párr. 11; *mutatis mutandis*, la comunicación núm. 1992/2010, *Sudalenko c. Belarús*, dictamen aprobado el 27 de marzo de 2015, párr. 10; y la comunicación núm. 2019/2010, *Poplavny c. Belarús*, dictamen aprobado el 5 de noviembre de 2015, párr. 10.

11. Teniendo presente que, por haber llegado a ser parte en el Protocolo Facultativo, el Estado parte ha reconocido la competencia del Comité para determinar si ha habido o no violación del Pacto y que, con arreglo al artículo 2 del Pacto, el Estado parte se ha comprometido a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio o estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto y a proporcionar un recurso efectivo y jurídicamente exigible cuando se compruebe una violación, el Comité desea recibir del Estado parte, en un plazo de 180 días, información sobre las medidas que haya adoptado para aplicar el dictamen del Comité. Se pide asimismo al Estado parte que publique el presente dictamen y que le dé amplia difusión en bielorruso y en ruso en su territorio.
