

**Pacto Internacional de Derechos  
Civiles y Políticos**

Distr. general  
7 de diciembre de 2015  
Español  
Original: inglés

**Comité de Derechos Humanos****Comunicación núm. 2011/2010****Dictamen aprobado por el Comité en su 115º período de sesiones  
(19 de octubre a 6 de noviembre de 2015)**

<i>Presentada por:</i>	Vladimir Romanovsky (no representado por abogado)
<i>Presunta víctima:</i>	El autor
<i>Estado parte:</i>	Belarús
<i>Fecha de la comunicación:</i>	20 de marzo de 2009 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión del Relator Especial con arreglo al artículo 97 del reglamento, transmitida al Estado parte el 3 de diciembre de 2010 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	29 de octubre de 2015
<i>Asunto:</i>	Derecho a la libertad de asociación
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Falta de cooperación del Estado parte, agotamiento de los recursos internos
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Derecho a la libertad de asociación
<i>Artículos del Pacto:</i>	2, párr. 3 a); 5, párr. 1; y 22, párrs. 1 y 2;
<i>Artículos del Protocolo Facultativo:</i>	2 y 5, párr. 2 b)



## Anexo

### **Dictamen del Comité de Derechos Humanos a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (115º período de sesiones)**

respecto de la

#### **Comunicación núm. 2011/2010\***

<i>Presentada por:</i>	Vladimir Romanovsky (no representado por abogado)
<i>Presunta víctima:</i>	El autor
<i>Estado parte:</i>	Belarús
<i>Fecha de la comunicación:</i>	20 de marzo de 2009 (presentación inicial)

*El Comité de Derechos Humanos*, establecido en virtud del artículo 28 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

*Reunido el 29 de octubre de 2015,*

*Habiendo concluido el examen de la comunicación núm. 2011/2010, presentada por el Sr. Vladimir Romanovsky en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,*

*Habiendo tenido en cuenta toda la información que le han presentado por escrito el autor de la comunicación y el Estado parte,*

*Aprueba el siguiente:*

#### **Dictamen a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo**

1. El autor de la comunicación es el Sr. Vladimir Romanovsky, nacional de Belarús nacido en 1941. Afirma ser víctima de la vulneración por Belarús de los derechos que le asisten en virtud del artículo 22, párrafos 1 y 2, leído conjuntamente con los artículos 2, párrafo 3 a), y 5, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 30 de diciembre de 1992.

#### **Los hechos expuestos por el autor**

2.1 El 14 de junio de 2006, el autor participó en una asamblea de jubilados bielorrusos, celebrada en Minsk, en la que 29 personas, entre ellos el autor, actuaban en representación de 270 ciudadanos jubilados de distintas regiones de Belarús. Durante la asamblea, se decidió crear una asociación pública denominada “Ancianos”.

---

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

El 13 de julio de 2006, se presentó al Ministerio de Justicia la documentación necesaria para la inscripción oficial de la asociación.

2.2 En cartas de fecha 30 y 31 de octubre de 2006, el Ministerio de Justicia comunicó al autor su negativa a inscribir la asociación alegando que la asamblea carecía de “legitimidad” y que, por siguiente, todas las decisiones adoptadas en su transcurso, incluida la de crear la asociación, carecían de valor jurídico. El Ministerio afirmó también que una de las actas firmadas de la asamblea no se había presentado en forma de documento definitivo, sino como borrador.

2.3 El 28 de noviembre de 2006, el Ministerio de Justicia aportó explicaciones adicionales. Afirmó que la asamblea era ilegítima porque no existía un acta donde se establecieran las normas de representación de la asamblea, y que, en las reuniones regionales se había nombrado representantes a algunas personas a pesar de que no se encontraban presentes en las reuniones en cuestión. El autor indica que la ausencia de algunos de los representantes pudo deberse a una enfermedad, lo que no debería constituir un impedimento para su nombramiento como representantes ante la asamblea fundadora. A este respecto, el autor señala que esas personas habían dado previamente su consentimiento para que se los nombrara delegados, y fueron nombrados cuando estaban ausentes. Posteriormente, participaron en la asamblea en calidad de delegados. El autor sostiene además que los motivos aducidos por el Ministerio para denegar la solicitud de inscribir a la asociación no están previstos en la legislación y, por consiguiente, son arbitrarios.

2.4 El 27 de diciembre de 2006, el autor y otros dos miembros de la asociación interpusieron un recurso ante el Tribunal Supremo contra las decisiones del Ministerio de Justicia del 30 y el 31 de octubre de 2006. Adujeron que, a tenor del artículo 15 de la Ley de Asociaciones Públicas, los defectos de forma subsanables, como sería la falta de un documento, podían causar un aplazamiento de la inscripción, no su denegación. Así pues, el Ministerio de Justicia debería haber pospuesto la inscripción de la asociación y haber pedido que se presentaran los documentos que faltaban, es decir, el acta definitiva de la asamblea. Los recurrentes enumeraron también ejemplos de situaciones en que, según el artículo 15 de la Ley, se había denegado la inscripción de una asociación, entre ellos, cuando los defectos de forma en la documentación presentada no podían subsanarse, e hicieron notar que el caso de la asociación no se correspondía con ninguna de las situaciones. En su queja al Tribunal Supremo, invocaron, entre otras cosas, el derecho a la libertad de asociación que los asistía en virtud del artículo 22 del Pacto.

2.5 El 5 de febrero de 2007, el Tribunal Supremo reconoció que la falta del acta definitiva de la asamblea sobre la representación no podía considerarse motivo para denegar la inscripción de la asociación. No obstante, durante la vista, el Ministerio de Justicia presentó nuevos argumentos, además de los expuestos en sus cartas de denegación, entre ellos el de la participación de un tal Sr. Zavyalov, que, según el Ministerio, no tenía derecho a participar. El autor alega que corresponde a la asamblea, y no al Ministerio, decidir si el Sr. Zavyalov tiene derecho a participar o no. Pese a ello, el Tribunal Supremo desestimó el recurso del autor.

### **La denuncia**

3.1 El autor alega que la denegación de la inscripción de la asociación “Ancianos” restringe de manera arbitraria su derecho a la libertad de asociación, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 22, párrafos 1 y 2, del Pacto, pues los motivos aducidos por el Ministerio de Justicia para denegar la inscripción no estaban previstos en la legislación, por lo que la denegación fue arbitraria. Alega asimismo que los argumentos del Ministerio sobre las restricciones no se ajustaban al criterio de

proporcionalidad ni al de necesidad por motivos de seguridad, orden público o protección de la salud, la moral o los derechos y libertades de otros.

3.2 El autor afirma también que se infringió el artículo 22, leído conjuntamente con el artículo 5 del Pacto, pues los argumentos esgrimidos por el Ministerio de Justicia no se ajustaban a las restricciones consideradas admisibles en el artículo 22, párrafo 2, del Pacto. El autor alega además que la legislación nacional no exige que solo se nombren representantes a personas que hayan participado en una reunión ni que participen en la asamblea fundadora todos cuantos hayan sido nombrados representantes. Las autoridades nacionales no indicaron qué propósito perseguían al imponer los mencionados requisitos.

3.3 El autor afirma además que se contravino el artículo 22, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3 a), del Pacto, pues no se le proporcionó un recurso jurídico efectivo. A este respecto, el autor se remite, entre otras cosas, al informe de 2001 del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados (E/CN.4/2001/65/Add.1), en el que se afirma que los jueces de Belarús no son independientes. También se remite a los dictámenes del Comité relativos a una serie de casos presentados contra Belarús que nunca se aplicaron y alega que los recursos internos no son efectivos.

3.4 El autor añade que, según la legislación nacional, quien dirija una organización no inscrita puede ser objeto de actuaciones penales, lo cual constituye, a juicio del autor, un obstáculo al disfrute de su derecho a la libertad de asociación.

#### **Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad**

4.1 Mediante nota verbal de fecha 6 de enero de 2011, el Estado parte transmitió su preocupación, entre otras cosas, por el registro injustificado de comunicaciones presentadas por personas sometidas a su jurisdicción que, a su juicio, no habían agotado todos los recursos internos disponibles, entre ellos el de presentar un recurso ante la Fiscalía en el marco del procedimiento de revisión de sentencias que hubieran cobrado fuerza de cosa juzgada, infringiendo así el artículo 2 del Protocolo Facultativo. Sostuvo que el Comité había registrado esta y otras comunicaciones en contravención de las disposiciones del Protocolo Facultativo, que no existían fundamentos jurídicos para que el Estado parte examinara esas comunicaciones y que cualquier decisión que el Comité adoptara en relación con esas comunicaciones sería considerada nula. Señaló, además, que toda referencia que se hiciera a la práctica de larga data del Comité sobre el registro de comunicaciones no era jurídicamente vinculante para el Estado parte.

4.2 En una carta de fecha 19 de abril de 2011, el Presidente del Comité informó al Estado parte de que, en particular, del artículo 4, párrafo 2, del Protocolo Facultativo del Pacto se desprendía implícitamente que el Estado parte debían proporcionar al Comité toda la información de que dispusieran. Se pidió al Estado parte que presentara observaciones adicionales sobre la admisibilidad y el fondo de la comunicación. También se informó al Estado parte de que, a falta de observaciones, el Comité procedería a examinar la comunicación basándose en la información de que dispusiera.

4.3 Mediante nota verbal de fecha 25 de enero de 2012, el Estado parte indicó que, al pasar a ser parte en el Protocolo Facultativo, había convenido, de conformidad con el artículo 1 de este, en reconocer la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones de personas que se hallaran bajo su jurisdicción y que alegaran ser víctimas de una violación, por el Estado parte, de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto. Observó, no obstante, que ese reconocimiento se había hecho en conjunción con otras disposiciones del Protocolo Facultativo, entre ellas las que

establecían los criterios relativos a los autores de las comunicaciones y la admisibilidad de estas, en particular los artículos 2 y 5. El Estado parte sostuvo que, con arreglo al Protocolo Facultativo, los Estados partes no tenían la obligación de reconocer el reglamento del Comité ni su interpretación de las disposiciones del Protocolo Facultativo, que solo podía surtir efecto cuando se ceñía a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Respecto del procedimiento de denuncia, afirmó que los Estados partes debían regirse ante todo por las disposiciones del Protocolo Facultativo, que no contenía referencias a la práctica establecida, los métodos de trabajo ni la jurisprudencia del Comité. Sostuvo, además, que consideraría incompatible con el Protocolo Facultativo y desestimaría, sin formular observaciones sobre la admisibilidad o el fondo, toda comunicación que se hubiera registrado en contravención de las disposiciones del Protocolo Facultativo, y que sus autoridades considerarían “nula” toda decisión que adoptara el Comité en relación con estas comunicaciones desestimadas. El Estado parte consideró que tanto esta comunicación como varias otras comunicaciones que tenía ante sí el Comité se habían registrado en contravención del Protocolo Facultativo.

### **Deliberaciones del Comité**

#### *Falta de cooperación del Estado parte*

5.1 El Comité toma nota de la afirmación del Estado parte de que no hay fundamento jurídico para examinar la comunicación del autor, ya que se registró contraviniendo las disposiciones del Protocolo Facultativo; que no tiene la obligación de reconocer el reglamento del Comité ni la interpretación que este hace de las disposiciones del Protocolo Facultativo; y que sus autoridades considerarán “nula” cualquier decisión que adopte el Comité en relación con esta comunicación.

5.2 El Comité recuerda que, en virtud del artículo 39, párrafo 2, del Pacto, está facultado para establecer su propio reglamento, que los Estados partes han convenido en reconocer. Observa que, al adherirse al Protocolo Facultativo, todo Estado parte en el Pacto reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones de personas que aleguen ser víctimas de una violación de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto (preámbulo y artículo 1 del Protocolo Facultativo). 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 examine esas 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 medida alguna que impida o frustre la labor del Comité, tanto en lo que respecta a la consideración y el examen de la comunicación como en lo relativo al pronunciamiento de su dictamen<sup>1</sup>. Corresponde al Comité determinar si una comunicación debe registrarse. El Comité observa que, al no aceptar la competencia del Comité para determinar si una comunicación debe registrarse y al declarar de antemano que no aceptará las conclusiones del Comité sobre la admisibilidad y el fondo de la comunicación, el Estado parte incumple las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 1 del Protocolo Facultativo<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Véase, entre otras, la comunicación núm. 869/1999, *Piandiong y otros c. Filipinas*, dictamen aprobado el 19 de octubre de 2000, párr. 5.1.

<sup>2</sup> Véanse las comunicaciones núm. 1949/2010, *Kozlov y otros c. Belarús*, dictamen aprobado el 25 de marzo de 2015, párrs. 5.1 y 5.2; núm. 1226/2003, *Korneenko c. Belarús*, dictamen aprobado el 20 de julio de 2012, párrs. 8.1 y 8.2; y núm. 1948/2010, *Turchenyak y otros c. Belarús*, dictamen aprobado el 24 de julio de 2013, párrs. 5.1 y 5.2.

*Examen de la admisibilidad*

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

6.2 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.

6.3 En cuanto al requisito establecido en el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo, el Comité observa que el Estado parte ha impugnado la admisibilidad de la comunicación por no haberse agotado los recursos internos, ya que el autor no presentó un recurso ante la Fiscalía en el marco del procedimiento de revisión. El Comité recuerda su jurisprudencia, según la cual la presentación de un recurso ante la Fiscalía en el marco del procedimiento de revisión de sentencias que hubieran adquirido fuerza de cosa juzgada no constituye un recurso efectivo que deba agotarse a los efectos del artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo<sup>3</sup>. Así pues, el Comité estima que lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo no le impide examinar la presente comunicación.

6.4 El Comité toma nota de la afirmación del autor de que el Estado parte ha vulnerado los derechos que le amparan en virtud del artículo 22, párrafo 2, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3 a), del Pacto. No obstante, considera, a partir de los elementos que tiene ante sí, que el autor no ha aportado motivos suficientes para apoyar su reclamación respecto de una violación del artículo 22, párrafo 2, del Pacto. Por consiguiente, el Comité considera que el autor no ha fundamentado suficientemente su reclamación a efectos de la admisibilidad y concluye que es inadmisibile con arreglo al artículo 2 del Protocolo Facultativo.

6.5 El Comité también toma nota de la reclamación del autor en relación con el artículo 22, leído conjuntamente con el artículo 5, párrafo 1, del Pacto. El Comité recuerda que del artículo 5, párrafo 1, no dimana ningún derecho individual específico<sup>4</sup>. Por lo tanto, esa reclamación es incompatible con el Pacto e inadmisibile en virtud del artículo 3 del Protocolo Facultativo.

6.6 El Comité considera que el autor ha fundamentado suficientemente, a efectos de la admisibilidad, sus alegaciones restantes, que plantean cuestiones relacionadas con el artículo 22, párrafo 1, del Pacto. Por consiguiente, declara que la comunicación es admisible y procede a examinarla en cuanto al fondo.

*Examen de la cuestión en cuanto al fondo*

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

7.2 La cuestión que debe dirimir el Comité es si la negativa de las autoridades del Estado parte a inscribir como asociación pública la organización “Ancianos” constituyó una restricción injustificada del derecho del autor a la libertad de asociación. A ese respecto, el Comité recuerda que la tarea que le encomienda el Protocolo Facultativo no consiste en evaluar en abstracto la legislación promulgada por los Estados partes, sino en determinar si la aplicación de esa legislación en el caso

---

<sup>3</sup> Véanse, entre otras, las comunicaciones núm. 1873/2009, *Alekseev c. la Federación de Rusia*, dictamen aprobado el 25 de octubre de 2013, párr. 8.4; y núm. 1985/2010, *Koktish c. Belarús*, dictamen aprobado el 24 de julio de 2014, párr. 7.3.

<sup>4</sup> Comunicación núm. 1167/2003, *Rayos c. Filipinas*, dictamen aprobado el 27 de julio de 2004, párr. 6.8.

de que se trate da lugar o no a una violación de los derechos del autor<sup>5</sup>. El Comité recuerda que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 22, párrafo 2, del Pacto, toda restricción del derecho a la libertad de asociación debe cumplir todas las condiciones siguientes: a) debe estar prevista por la ley; b) no puede imponerse más que con uno de los fines enunciados en el artículo 22, párrafo 2; y c) debe ser “necesaria en una sociedad democrática” para alcanzar uno de esos fines y ajustarse al criterio de proporcionalidad<sup>6</sup>. La referencia a una “sociedad democrática” en el contexto del artículo 22 indica, a juicio del Comité, que la existencia y el funcionamiento de asociaciones, incluidas las que promueven pacíficamente ideas que no están necesariamente bien vistas por el Gobierno o por la mayoría de la población, constituyen una piedra angular de toda sociedad democrática<sup>7</sup>. A este respecto, el Comité recuerda que corresponde al Estado parte demostrar que las restricciones impuestas estaban justificadas en el caso en cuestión.

7.3 El Comité toma nota de la afirmación del autor de que la inscripción de la asociación se denegó por varias razones expuestas por el Estado, que deben evaluarse teniendo en cuenta las consecuencias resultantes para el autor y para su asociación. El Comité observa también que, aunque las razones expuestas están establecidas en la legislación pertinente, como se desprende de la documentación que se le ha facilitado, el Estado parte no ha intentado hacer valer argumento alguno acerca de por qué serían necesarias a los efectos de garantizar la seguridad nacional o pública, el orden público, la protección de la salud o la moral pública o la protección de los derechos y libertades de otros, ni de por qué la denegación de la inscripción de la asociación era una respuesta proporcional a las circunstancias del caso. El Comité observa además que, en las decisiones de las autoridades nacionales puestas a disposición del Comité, ninguna de ellas, en particular el Tribunal Supremo, explicó por qué era necesario restringir el derecho del autor a la libertad de asociación, amparado por el artículo 22, párrafo 2, del Pacto<sup>8</sup>.

7.4 El Comité observa que la denegación de la inscripción fue la causa directa de que el funcionamiento de la asociación en el territorio del Estado parte fuera ilegal e impidió de modo directo al autor ejercer su libertad de asociación. En consecuencia, el Comité concluye que la denegación de la inscripción de la asociación no cumple lo dispuesto en el artículo 22, párrafo 2, del Pacto en relación con el autor y considera que se han vulnerado los derechos amparados por el artículo 22, párrafo 1, del Pacto<sup>9</sup>.

7.5 En vista de lo que antecede, el Comité concluye que el derecho del autor a la libertad de asociación no recibió una protección adecuada ni efectiva. Por consiguiente, el Comité concluye que los hechos expuestos ponen de manifiesto una vulneración por el Estado parte de los derechos del autor amparados por el artículo 22, párrafo 1, del Pacto.

8. 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 al autor en virtud del artículo 22, párrafo 1, del Pacto.

<sup>5</sup> Véase la comunicación núm. 550/1993, *Faurisson c. Francia*, dictamen aprobado el 8 de noviembre de 1996, párr. 9.3.

<sup>6</sup> Véanse, por ejemplo, las comunicaciones núm. 1039/2001, *Zvozkov y otros c. Belarús*, dictamen aprobado el 17 de octubre de 2006, párr. 7.2; y núm. 1383/2005, *Katsora y otros c. Belarús*, dictamen aprobado el 25 de octubre de 2010, párr. 8.2.

<sup>7</sup> Véase *Katsora y otros c. Belarús*, párr. 8.2.

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, la comunicación núm. 2153/2012, *Kalyakin c. Belarús*, dictamen aprobado el 10 de octubre de 2014, párr. 9.3.

<sup>9</sup> *Ibid*, párr. 9.4.

9. De conformidad con el artículo 2, párrafo 3 a), del Pacto, el Estado parte tiene la obligación de proporcionar al autor un recurso efectivo. En cumplimiento de esta obligación el Estado debe dar plena reparación a las personas cuyos derechos reconocidos en el Pacto hayan sido violados. Por consiguiente, el Estado debe reconsiderar la solicitud de inscripción de la asociación pública “Ancianos” sobre la base de criterios que se ajusten a los requisitos del artículo 22 del Pacto. El Estado parte tiene también la obligación de tomar medidas para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro.

10. 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. 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. Por consiguiente, el Comité pide al Estado parte que, en un plazo de 180 días, presente información sobre las medidas que haya adoptado para aplicar el presente dictamen. Se pide asimismo al Estado parte que publique el dictamen del Comité y que le dé amplia difusión en el Estado parte en los idiomas bielorruso y ruso.

---