



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general
29 de agosto de 2017
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. 2142/2012* **

<i>Comunicación presentada por:</i>	Zinaida Shumilina y otros (la Sra. Shumilina presenta la comunicación en su propio nombre y en calidad de abogada de los otros autores)
<i>Presuntas víctimas:</i>	Los autores
<i>Estado parte:</i>	Belarús
<i>Fecha de la comunicación:</i>	23 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 27 de marzo de 2012 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	28 de julio de 2017
<i>Asunto:</i>	Las autoridades gubernamentales denegaron a los autores la autorización para celebrar manifestaciones en su ciudad
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Examen separado de una reclamación en relación con el artículo 2, párrafo 2
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Libertad de expresión; libertad de reunión; recurso efectivo
<i>Artículos del Pacto:</i>	19 y 21, leídos conjuntamente con el artículo 2
<i>Artículo del Protocolo Facultativo:</i>	3

1. Los autores de la comunicación son Zinaida Shumilina, nacida en 1952, Vladimir Katsora, nacido en 1957, Vasily Polyakov, nacido en 1969, Anatoly Poplavny, nacido en 1958, Yuri Zapharenko, nacido en 1959, Edward Nelubovich, nacido en 1962, Leonid Sudalenko, nacido en 1966, Andrey Tolchin, nacido en 1959, Yuri Klimovich, nacido en 1964, Vladimir Nepomnyashchikh, nacido en 1952, Vladimir Myshak, nacido en 1933, y

* Aprobado por el Comité en su 120º período de sesiones (3 a 28 de julio de 2017).

** Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Tania María Abdo Rocholl, Yadh Ben Achour, Ilze Brands Kehris, Ahmed Amin Fathalla, Olivier de Frouville, Christof Heyns, Yuji Iwasawa, Bamariam Koita, Marcia V. J. Kran, Duncan Laki Muhumuza, Photini Pazartzis, Mauro Politi, José Manuel Santos Pais, Yuval Shany y Margo Waterval.



Marina Smyaglikova, nacida en 1962, todos ellos nacionales de Belarús. Afirman ser víctimas de una vulneración por Belarús de los derechos que los asisten en virtud de los artículos 19 y 21 del Pacto, leídos conjuntamente con el artículo 2. La Sra. Shumilina presenta la comunicación en su propio nombre y en calidad de abogada de los otros autores. El Protocolo Facultativo entró en vigor para Belarús el 30 de diciembre de 1992.

Los hechos expuestos por los autores

2.1 El 4 de febrero de 2011, los autores presentaron al Comité Ejecutivo de Gómel una solicitud para organizar una serie de manifestaciones (piquetes) en diferentes lugares de la ciudad el 23 de febrero de 2011, con el propósito de expresar su opinión sobre la persecución política de antiguos candidatos presidenciales y partidarios de estos. El Comité Ejecutivo examinó la solicitud y, el 17 de febrero de 2011, emitió una decisión por la que se prohibían las manifestaciones.

2.2 El 14 de marzo de 2011, los autores presentaron ante el Tribunal de Distrito (Distrito Central) un recurso contra la decisión del Comité Ejecutivo, que fue desestimado el 12 de mayo del mismo año. En una fecha no especificada, los autores presentaron un recurso de casación contra la decisión del Tribunal de Distrito ante el Tribunal Regional de Gómel. El 5 de julio de 2011, este último resolvió confirmar la decisión del tribunal de primera instancia y desestimó el recurso de los autores.

2.3 Además, en fechas no especificadas, los autores intentaron presentar sendos recursos de revisión (control de las garantías procesales) de las decisiones de los tribunales inferiores ante el Presidente del Tribunal Regional de Gómel y el Presidente del Tribunal Supremo de Belarús. Ambos desestimaron los recursos (el 25 de noviembre de 2011 y el 12 de enero de 2012, respectivamente) y afirmaron que la decisión del tribunal de primera instancia era conforme a derecho. Los autores sostienen que no intentaron presentar recursos de revisión ante la Fiscalía porque consideran que esa revisión no es un recurso efectivo, y se remiten a la jurisprudencia al respecto del Comité de Derechos Humanos. También señalan que la legislación de Belarús no ofrece a los ciudadanos la posibilidad de acudir directamente al Tribunal Constitucional en caso de presuntas vulneraciones de sus derechos constitucionales.

La denuncia

3.1 Los autores sostienen que han agotado todos los recursos internos efectivos disponibles.

3.2 Los autores afirman ser víctimas de una violación por Belarús de los derechos que les asisten en virtud de los artículos 19 y 21 del Pacto, leídos conjuntamente con el artículo 2, párrafos 2 y 3.

3.3 Los autores sostienen que se les denegó la autorización para organizar su campaña porque no habían satisfecho los requisitos de la decisión núm. 299 del Comité Ejecutivo de Gómel, de 2 de abril de 2008, relativa a la organización de actos multitudinarios en la ciudad de Gómel, emitida con arreglo a la Ley de Actos Públicos, que delega en las autoridades locales la competencia para determinar los lugares en que pueden celebrarse actos públicos y que está redactada de manera vaga y poco clara. La mencionada decisión requiere que los organizadores de actos públicos organicen dichos actos en un lugar concreto de la ciudad designado a tal efecto y que, con anterioridad al acto, formalicen contratos onerosos con los respectivos servicios encargados del mantenimiento del orden público, de la prestación de asistencia médica durante el acto y de la limpieza posterior del lugar. La autorización para celebrar el acto fue denegada porque los autores habían previsto organizar piquetes en un lugar distinto del designado para ese fin y porque no habían formalizado los contratos necesarios. Los autores sostienen que no entienden el propósito de la restricción de su derecho a participar en manifestaciones pacíficas y de su derecho a expresar sus opiniones, reconocidos, respectivamente, en los artículos 19 y 21 del Pacto. Ante la falta de aclaraciones sobre ese propósito, los autores consideran que las restricciones de sus derechos no eran necesarias para la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas, ni para asegurar el respeto de los derechos o la reputación de los demás. Sostienen asimismo que los requisitos impuestos por la

legislación nacional son arbitrarios y no están justificados con arreglo a los artículos 19 y 21 del Pacto.

3.4 Los autores se remiten al artículo 33 de la Ley de Tratados Internacionales, que dispone que los tratados internacionales en los que Belarús sea parte y que hayan entrado en vigor son parte de su legislación interna. Afirman que Belarús no ha adoptado las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en los artículos 19 y 21 del Pacto. Los autores se remiten al dictamen del Comité en relación con la comunicación núm. 628/1995, *Tae Hoon Park c. la República de Corea*¹, en el que el Comité consideró incompatible con el Pacto que el Estado parte hubiera dado prioridad a la aplicación de su derecho nacional por encima de las obligaciones contraídas en virtud del Pacto. Los autores sostienen que Belarús ha dado prioridad a su legislación interna sobre el Pacto al dejar en manos de funcionarios municipales la selección de los lugares en que han de organizarse obligatoriamente las reuniones públicas y al exigir a los organizadores la obtención de autorización previa sin justificar la razón de ese requisito, como establecen los artículos 19 y 21 del Pacto, y que, por lo tanto, el Estado parte ha vulnerado esos artículos, leídos conjuntamente con el artículo 2.

3.5 Los autores también señalan que Belarús no emitió la notificación exigida en el artículo 4, párrafo 3 del Pacto para comunicar que se había suspendido la protección de ciertos derechos en razón de la existencia de una situación excepcional e informar de los motivos de esa suspensión.

Falta de cooperación del Estado parte

4. El 27 de marzo de 2012, el Comité solicitó al Estado parte que presentara sus observaciones sobre la admisibilidad o el fondo de las reclamaciones de los autores a más tardar el 27 de septiembre de 2012. A pesar de los recordatorios enviados por la secretaría el 24 de enero y el 19 de noviembre de 2014 y el 16 de febrero de 2015, el Estado parte no formuló ninguna observación.

Deliberaciones del Comité

Examen de la admisibilidad

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

5.2 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.

5.3 El Comité toma nota de la afirmación de los autores de que han agotado todos los recursos internos efectivos a su disposición. Puesto que el Estado parte no ha formulado objeción alguna sobre ese particular, el Comité considera que se han cumplido los requisitos del artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo.

5.4 El Comité toma nota de la afirmación de los autores de que el Estado parte ha incumplido las obligaciones contraídas en virtud del artículo 2, párrafo 2, del Pacto, puesto que no dictó las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en los artículos 19 y 21. El Comité recuerda su jurisprudencia, según la cual las disposiciones del artículo 2 establecen una obligación general para los Estados partes y, cuando se invocan por separado, no pueden dar lugar a una reclamación en una comunicación presentada con arreglo al Protocolo Facultativo². El Comité también considera que las disposiciones del artículo 2, párrafo 2, no pueden invocarse como base de una reclamación en una comunicación presentada con arreglo al

¹ Dictamen aprobado el 20 de octubre de 1998, párr. 10.4.

² Véanse, por ejemplo, las comunicaciones núm. 2202/2012, *Castañeda c. México*, dictamen aprobado el 18 de julio de 2013, párr. 6.8; núm. 1834/2008, *A. P. c. Ucrania*, decisión de inadmisibilidad adoptada el 23 de julio de 2012, párr. 8.5; núm. 1887/2009, *Peirano Basso c. el Uruguay*, dictamen aprobado el 19 de octubre de 2010, párr. 9.4.

Protocolo Facultativo en conjunción con otras disposiciones del Pacto, a menos que el incumplimiento por el Estado parte de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 2, párrafo 2, sea causa inmediata de otra vulneración del Pacto que afecte directamente a la persona que afirme ser víctima³. El Comité observa, no obstante, que los autores alegan que se han vulnerado los derechos que los asisten en virtud de los artículos 19 y 21, leídos por separado, como consecuencia de la interpretación y aplicación de las leyes vigentes en el Estado parte, y el Comité no considera que el examen de si el Estado parte incumplió también las obligaciones generales que le incumben en relación con el artículo 2, párrafo 2, leído conjuntamente con los artículos 19 y 21, difiera de si se hace en relación con el artículo 3 del Protocolo Facultativo.

5.5 Ante la falta de información facilitada por el Estado parte sobre los hechos del caso, el Comité declara admisibles todos los demás aspectos de la comunicación por cuanto esta plantea cuestiones relacionadas con los artículos 19 y 21, leídos por separado y conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto, y procede a examinarla en cuanto al fondo.

Examen de la cuestión en cuanto al fondo

6.1 El Comité ha examinado la 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. Observa que el Estado parte, a pesar de los recordatorios que se le han enviado, no ha formulado observaciones ni sobre la admisibilidad ni sobre el fondo de la comunicación. El Comité señala que, según se dispone en el artículo 4, párrafo 2, del Protocolo Facultativo, todo Estado parte tiene la obligación de cooperar con el Comité presentándole por escrito explicaciones o declaraciones en las que se aclare el asunto y se señalen las medidas que, en su caso, haya adoptado al respecto. Dado que el Estado parte no ha colaborado en este sentido, al Comité no le queda más opción que aceptar las afirmaciones de los autores en la medida que hayan sido fundamentadas⁴.

6.2 El Comité toma nota de la afirmación de los autores de que la decisión del Comité Ejecutivo de 17 de febrero de 2011 restringe indebidamente su derecho a la libertad de expresión y su derecho de reunión pacífica al exigir a los organizadores de actos públicos que los celebren únicamente en un lugar concreto de la ciudad y que, con anterioridad al acto, formalicen contratos onerosos con los servicios encargados del mantenimiento del orden público, de la prestación de asistencia médica durante el acto y de la limpieza posterior del lugar.

6.3 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) y constituyen la piedra angular de todas las sociedades libres y democráticas (párr. 2), y recuerda que el artículo 19, párrafo 3, del Pacto permite ciertas restricciones, siempre que estén fijadas por la ley y sean necesarias para: a) asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; y b) proteger la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Toda restricción del ejercicio de dichas libertades debe cumplir pruebas estrictas de necesidad y 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 recuerda que incumbe al Estado parte demostrar que las restricciones de los

³ Comunicación núm. 2030/2011, *Poliakov c. Belarús*, dictamen aprobado el 17 de julio de 2014, párr. 7.4.

⁴ Véanse, por ejemplo, las comunicaciones núm. 964/2001, *Saidova c. Tayikistán*, dictamen aprobado el 8 de julio de 2004, párr. 6.1; núm. 1117/2002, *Khomidova c. Tayikistán*, dictamen aprobado el 29 de julio de 2004, párr. 4; y núm. 760/1997, *J. G. A. Diergaardt y otros c. Namibia*, dictamen aprobado el 25 de julio de 2000, párr. 10.2.

⁵ Observación general núm. 34, párr. 22.

derechos que asisten a los autores en virtud del artículo 19 del Pacto eran necesarias y proporcionadas⁶.

6.4 A este respecto, el Comité recuerda que el derecho de reunión pacífica, garantizado en el artículo 21 del Pacto, es un derecho humano fundamental de importancia capital para la expresión pública de las opiniones y los puntos de vista de las personas e indispensable en una sociedad democrática. Este derecho conlleva la posibilidad de organizar reuniones pacíficas y de participar en ellas, incluido 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 dirigen, y no está permitido restringir ese derecho a menos 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 y no tratar de limitarlo de manera innecesaria o desproporcionada. El Estado parte tiene, pues, la obligación de justificar la limitación del derecho protegido por el artículo 21 del Pacto⁷.

6.5 En el presente caso, el Comité ha de considerar si las restricciones impuestas al derecho de los autores a la libertad de expresión y la libertad de reunión están justificadas con arreglo a alguno de los criterios enunciados en el artículo 19, párrafo 3, y la segunda oración del artículo 21 del Pacto. Los autores eligieron varios lugares diferentes para sus piquetes en Gómel a fin de manifestar públicamente su opinión con respecto a la persecución política de antiguos candidatos presidenciales y sus partidarios. El Comité observa que las autoridades nacionales denegaron las solicitudes presentadas por los autores porque se había previsto celebrar los actos en lugares distintos del único emplazamiento permitido para esas actividades con arreglo a la decisión núm. 299, y porque los autores no habían formalizado contratos con los proveedores de servicios municipales. El Comité advierte 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, establecidos en los artículos 19 y 21 del Pacto. El Comité observa en particular que ni en la decisión del Comité Ejecutivo de desestimar las solicitudes de autorización para organizar piquetes presentada por los autores ni en las decisiones judiciales figura justificación alguna de los motivos por los cuales las restricciones previstas en la decisión núm. 299 que se impusieron en el caso de los autores eran necesarias y estaban justificadas.

6.6 El Comité observa que, en varias comunicaciones anteriores, se ha ocupado de casos similares en relación con las mismas leyes y prácticas del Estado parte⁸. De conformidad con esos precedentes, el Comité concluye que, en el presente caso, el Estado parte ha vulnerado los derechos que asisten a los autores en virtud de los artículos 19 y 21 del Pacto.

6.7 El Comité observa también que la prohibición impuesta por la decisión núm. 299 de organizar reuniones en cualquier lugar público de la ciudad de Gómel, con excepción de

⁶ Véanse, por ejemplo, las comunicaciones núm. 1830/2008, *Pivonos c. Belarús*, dictamen aprobado el 29 de octubre de 2012, párr. 9.3; núm. 1785/2008, *Olechkevitch c. Belarús*, dictamen aprobado el 18 de marzo de 2013, párr. 8.5; y núm. 2092/2011, *Androsenko c. Belarús*, dictamen aprobado el 30 de marzo de 2016, párr. 7.3.

⁷ Véase la comunicación núm. 2019/2010, *Poplavny c. Belarús*, dictamen aprobado el 5 de noviembre de 2015, párr. 8.4.

⁸ *Ibid.*, párr. 8.5. Véanse también, por ejemplo, las comunicaciones núm. 1949/2010, *Kozlov y otros c. Belarús*, dictamen aprobado el 25 de marzo de 2015, párrs. 7.5 y 7.6; núm. 1999/2010, *Evrezov y otros c. Belarús*, dictamen aprobado el 10 de octubre de 2014, párrs. 8.6 a 8.8; núm. 1976/2010, *Kuznetsov y otros c. Belarús*, dictamen aprobado el 24 de julio de 2014, párrs. 9.6 y 9.8; núm. 1851/2008, *Sekerko c. Belarús*, dictamen aprobado el 28 de octubre de 2013, párr. 9.7; núm. 1808/2008, *Kovalenko c. Belarús*, dictamen aprobado el 17 de julio de 2013, párrs. 8.3 a 8.8; y núm. 1948/2010, *Turchenyak y otros c. Belarús*, dictamen aprobado el 24 de julio de 2013, párrs. 7.3 a 7.8.

una única zona remota, limita indebidamente el derecho de reunión y la libertad de expresión en el mismo contexto. En estas circunstancias, el Comité considera que no están justificadas la aplicación estricta de la decisión núm. 299 y la desestimación por las autoridades del Estado parte de las solicitudes de autorización para organizar piquetes presentadas por los autores, y concluye que se han vulnerado los derechos que asisten a los autores en virtud de los artículos 19 y 21 del Pacto.

6.8 Habida cuenta de esa conclusión, el Comité decide no examinar las alegaciones de los autores respecto de una vulneración específica del artículo 2, párrafo 3, leído conjuntamente con los artículos 19 y 21 del Pacto.

7. 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 y 21 del Pacto.

8. De conformidad con el artículo 2, párrafo 3 a), del Pacto, el Estado parte tiene la obligación de proporcionar a los autores un recurso efectivo. Ello, supone que debe otorgar una reparación íntegra a las personas cuyos derechos reconocidos en el Pacto hayan sido vulnerados. En consecuencia, el Estado parte está obligado, entre otras cosas, a reembolsar los gastos efectuados por los autores y a concederles una indemnización adecuada. El Estado parte tiene también la obligación de adoptar medidas para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro. En este sentido, el Comité reitera que el Estado parte, de conformidad con la obligación que le impone el artículo 2, párrafo 2, debe revisar su legislación, en particular la decisión núm. 299 del Comité Ejecutivo de la Ciudad de Gómel y la Ley de Actos Públicos, de 30 de diciembre de 1997, tal como se ha aplicado en el presente caso, para garantizar que en el Estado parte se pueda disfrutar plenamente de los derechos amparados por los artículos 19 y 21 del Pacto⁹.

9. 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 determine que se ha cometido 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 su territorio, en bielorruso y en ruso.

⁹ Véanse, por ejemplo, *Poplavny c. Belarús*, párr. 10; *Sekerko c. Belarús*, párr. 11; *Turchenyak y otros c. Belarús*, párr. 9; y las comunicaciones núm. 1992/2010, *Sudalenko c. Belarús*, dictamen aprobado el 27 de marzo de 2015, párr. 10; y núm. 1790/2008, *Govsha y otros c. Belarús*, dictamen aprobado el 27 de julio de 2012, párr. 11.