



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general
30 de septiembre de 2020
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. 2461/2014* **

<i>Comunicación presentada por:</i>	Mikhail Timoshenko y otros (representados por Mikhail Timoshenko)
<i>Presuntas víctimas:</i>	Los autores
<i>Estado parte:</i>	Belarús
<i>Fecha de la comunicación:</i>	7 de mayo de 2014 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión adoptada con arreglo al artículo 92 del reglamento del Comité, transmitida al Estado parte el 29 de septiembre de 2014 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	23 de julio de 2020
<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; presentación de una comunicación individual por un tercero en nombre de la presunta víctima
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Libertad de expresión; derecho de reunión pacífica; recurso efectivo
<i>Artículos del Pacto:</i>	2, párrs. 2 y 3; 19; y 21
<i>Artículos del Protocolo Facultativo:</i>	1; y 5, párr. 2 b)

1. Los autores de la comunicación son Mikhail Timoshenko, nacido en 1930; Vladimir Katsora, nacido en 1957; Vasily Polyakov, nacido en 1969; Vladimir Nepomnyashchikh, nacido en 1952; Andrey Tolchin, nacido en 1959; Yekaterina Tolchina, nacida en 1975; Leonid Sudalenko, nacido en 1966; Vladimir Shitikov, nacido en 1946; Zinaida Shumilina,

* Aprobado por el Comité en su 129º período de sesiones (29 de junio a 24 de julio de 2020).

** Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Tania María Abdo Rocholl, Yadh Ben Achour, Arif Bulkan, Ahmed Amin Fathalla, Furuya Shuichi, Bamariam Koita, Marcia V. J. Kran, Duncan Laki Muhumuza, Photini Pazartzis, Hernán Quezada Cabrera, Vasilka Sancin, José Manuel Santos Pais, Yuval Shany, Hélène Tigroudja, Andreas Zimmermann y Gentian Zyberi.



nacida en 1952; Natalya Shchukina, nacida en 1944; Eduard Nelubovich, nacido en 1962; y Aleksandr Protsko, nacido en 1953. Todos son ciudadanos bielorrusos. Afirman que el Estado parte ha vulnerado los derechos que los asisten en virtud de los artículos 19 y 21 del Pacto, leídos conjuntamente con el artículo 2, párrafos 2 y 3. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 30 de diciembre de 1992. Los autores están representados por el Sr. Timoshenko.

Los hechos según los autores

2.1 El 15 de abril de 2013, los autores solicitaron la autorización del Comité Ejecutivo de la ciudad de Gómel para celebrar, el 7 de mayo de 2013, una serie de 12 piquetes, de 20 personas cada uno, en diferentes lugares de la ciudad. El objetivo de los piquetes era señalar a la atención pública que no se estaban investigando penalmente de manera eficaz las desapariciones de políticos famosos en Belarús.

2.2 El 29 de abril de 2013, el Comité Ejecutivo de la ciudad de Gómel se negó a autorizar los piquetes aduciendo que los autores no habían cumplido los requisitos establecidos en su decisión núm. 299, de 2 de abril de 2008, relativa a la celebración de actos públicos en dicha ciudad, que había sido adoptada en virtud de la Ley de Actos Públicos de Belarús, de 1997. Las autoridades también señalaron que los autores tenían previsto realizar esos actos en lugares distintos de los designados para tal fin en la decisión núm. 299 y que no habían suscrito los contratos requeridos con los servicios municipales para el mantenimiento de la seguridad, la prestación de asistencia médica y la limpieza.

2.3 El 7 de mayo de 2013, los autores interpusieron un recurso contra la decisión del Comité Ejecutivo ante el Tribunal de Distrito Central de Gómel, que lo desestimó el 27 de agosto de 2013. Este Tribunal concluyó que la decisión del Comité Ejecutivo se ajustaba a la Ley de Actos Públicos y, por lo tanto, era legítima. El 31 de agosto de 2013, los autores interpusieron un recurso de casación contra la resolución del Tribunal de Distrito ante el Tribunal Regional de Gómel, que fue desestimado el 26 de septiembre de 2013. El 3 de diciembre de 2013 y el 25 de febrero de 2014, respectivamente, los autores interpusieron sendos recursos de revisión (control de las garantías procesales) contra la resolución del Tribunal Regional de Gómel ante la Presidencia de dicho Tribunal y la Presidencia del Tribunal Supremo de Belarús. Estos dos recursos fueron desestimados los días 20 de febrero y 16 de abril de 2014, respectivamente. Los autores no presentaron un recurso de revisión a la fiscalía porque no consideraron que constituyera un recurso interno efectivo¹.

La denuncia

3.1 Los autores alegan que el hecho de que las autoridades nacionales denegaran su solicitud de organizar piquetes constituye una vulneración de sus derechos en relación con los artículos 19 y 21 del Pacto, leídos conjuntamente con el artículo 2, párrafos 2 y 3.

3.2 Aducen que ni el Comité Ejecutivo de la ciudad de Gómel ni los tribunales consideraron si las limitaciones impuestas en aplicación de la decisión núm. 299 se justificaban por razones de seguridad nacional o seguridad pública, orden público o protección de la salud o la moral públicas, o si eran necesarias para proteger los derechos y libertades de los demás. Alegan que la decisión núm. 299, que circunscribe la celebración de todos los actos públicos organizados en Gómel, una ciudad de 500.000 habitantes, a un único lugar remoto, y el requisito de suscribir previamente contratos remuneratorios con los proveedores de servicios municipales restringen innecesariamente la propia esencia de los derechos reconocidos en los artículos 19 y 21 del Pacto. Los autores señalan que, el 15 de agosto de 2013, la decisión núm. 299 fue sustituida por la decisión núm. 775, en la que, en lugar de un único lugar fijo, se designan dos lugares para los actos públicos. No obstante, estos dos nuevos lugares también se encuentran a las afueras de Gómel.

3.3 Los autores alegan que, al ratificar el Pacto, el Estado parte se ha comprometido, en virtud de su artículo 2, a respetar todos los derechos individuales enunciados en él y velar por ellos, y a adoptar las disposiciones legislativas o medidas de otra índole que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto. Asimismo, sostienen

¹ Los autores se remiten a *Tulzhenkova c. Belarús* (CCPR/C/103/D/1838/2008).

que el Estado parte no está cumpliendo con las obligaciones contraídas en virtud del artículo 2, párrafo 2, leído conjuntamente con los artículos 19 y 21 del Pacto, ya que las disposiciones de la Ley de Actos Públicos son vagas y ambiguas. Por ejemplo, el artículo 9 de la Ley otorga a los jefes de los comités ejecutivos locales la facultad discrecional de designar sin justificación zonas permanentes específicas para la organización de reuniones pacíficas.

3.4 A este respecto, los autores solicitan al Comité que recomiende al Estado parte que armonice su legislación, en particular la Ley de Actos Públicos y la decisión núm. 775 del Comité Ejecutivo de la ciudad de Gómel, con las normas internacionales recogidas en los artículos 19 y 21 del Pacto.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad

4.1 Mediante nota verbal de 10 de octubre de 2014, el Estado parte impugnó la admisibilidad de la comunicación. Belarús afirma que, como Estado parte en el Protocolo Facultativo, reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones de personas que aleguen ser víctimas de vulneraciones de los derechos garantizados en el Pacto. No obstante, no ha reconocido la competencia del Comité para examinar las comunicaciones presentadas en nombre de terceros. El Estado parte sostiene que el artículo 1 del Protocolo Facultativo no autoriza al autor de la presente comunicación a representar los intereses de las otras 11 personas.

4.2 Además, el Estado parte señala que el autor no ha agotado todos los recursos internos disponibles. Asegura que el Protocolo Facultativo no contiene referencia alguna a los recursos internos “efectivos” y que, por lo tanto, en virtud de los artículos 2 y 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo, el autor debería haber agotado todos los recursos internos disponibles.

4.3 Además, el autor tiene 84 años. Las personas de esta edad suelen escribir de manera sencilla, utilizando un lenguaje simple. La presente comunicación está llena de terminología jurídica específica y referencias a la jurisprudencia del Comité, lo que, a su vez, plantea dudas sobre si la comunicación se ha redactado “voluntariamente”.

4.4 En conclusión, el Estado parte sostiene que el autor no ha demostrado que las actuaciones judiciales relativas a las presuntas vulneraciones de sus derechos garantizados por el Pacto hayan sido injustas.

Comentarios de los autores sobre las observaciones del Estado parte

5.1 El 6 de enero de 2015, los autores señalaron que, según la jurisprudencia del Comité, el autor de una comunicación puede indicar un número ilimitado de personas que afirman ser víctimas de una vulneración de sus derechos². Recalcan que, al reconocer la competencia del Comité para adoptar dictámenes, el Estado parte también reconoció sus normas, jurisprudencia y métodos de trabajo.

5.2 En cuanto a la falta de agotamiento de los recursos internos, los autores observan que, de conformidad con la jurisprudencia del Comité, los recursos internos no solo deben estar disponibles, sino también ser efectivos. Señalan que un recurso es efectivo si puede ofrecer una reparación directa a la situación objeto de litigio y si tiene perspectivas razonables de prosperar. Además, sostienen que, puesto que la jurisprudencia del Comité no considera que el procedimiento de revisión sea un recurso efectivo, no presentaron un recurso de revisión a la fiscalía.

5.3 Los autores afirman que la observación del Estado parte de que las personas de edad escriben de manera sencilla ha ofendido a todas las personas de edad de Belarús. El Sr. Timoshenko ha exigido una disculpa por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores.

² Los autores se remiten a *Kalyakin c. Belarús* (CCPR/C/112/D/2153/2012).

Deliberaciones del Comité

Examen de la admisibilidad

6.1 Antes de examinar toda reclamación formulada en una comunicación, el Comité debe decidir, de conformidad con el artículo 97 de su reglamento, si dicha 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 El Estado parte alega que los autores no han agotado los recursos internos. El Comité observa que los autores interpusieron un recurso contra la resolución del Tribunal de Distrito Central de Gómel ante el Tribunal Regional de Gómel, dictada el 27 de agosto de 2013, que fue desestimado el 26 de septiembre de 2013. También interpusieron recursos de revisión ante la Presidencia del Tribunal Regional de Gómel y la Presidencia del Tribunal Supremo de Belarús, los cuales fueron desestimados el 20 de febrero y el 16 de abril de 2014, respectivamente. En tales circunstancias, y a falta de información adicional del Estado parte sobre los recursos que los autores no agotaron, el Comité considera que lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo no obsta para que examine la comunicación.

6.4 El Comité toma nota, además, de que los autores afirman que se han vulnerado los derechos que los asisten en virtud de los artículos 19 y 21 del Pacto, leídos conjuntamente con el artículo 2, párrafo 2. El Comité recuerda su jurisprudencia, que indica que las disposiciones del artículo 2 del Pacto 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 en virtud del Protocolo Facultativo. Además, el Comité considera que las disposiciones del artículo 2 no pueden invocarse para fundamentar una reclamación en una comunicación presentada en virtud del Protocolo Facultativo junto con otras disposiciones del Pacto, salvo cuando el incumplimiento por el Estado parte de sus obligaciones a tenor de lo dispuesto en el artículo 2 sea la causa inmediata de una vulneración manifiesta del Pacto que afecte directamente a la presunta víctima³. El Comité observa, sin embargo, que los autores ya han alegado haber sufrido la vulneración de sus derechos reconocidos en virtud de los artículos 19 y 21, derivada de la interpretación y aplicación de las leyes vigentes en el Estado parte, y no estima que el hecho de examinar si el Estado parte también ha incumplido las obligaciones generales que le incumben en virtud del artículo 2, párrafo 2, del Pacto, leído conjuntamente con los artículos 19 y 21, difiera del examen de la vulneración de los derechos que asisten a los autores con arreglo a los artículos 19 y 21 del Pacto. Así pues, el Comité considera que las reclamaciones de los autores a ese respecto son incompatibles con el artículo 2 del Pacto e inadmisibles con arreglo al artículo 3 del Protocolo Facultativo.

6.5 El Comité también considera que los autores no han fundamentado sus reclamaciones relativas a los derechos que los asisten con arreglo a los artículos 19 y 21 del Pacto, leídos conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, por lo que declara inadmisibles esta parte de la comunicación.

6.6 El Comité considera que los autores han fundamentado suficientemente, a efectos de admisibilidad, sus reclamaciones relativas a los artículos 19 y 21 del Pacto, en el sentido de que sus derechos fueron restringidos por las autoridades pero que ni el Comité Ejecutivo de la ciudad de Gómel ni los tribunales consideraron si las restricciones en cuestión, impuestas en virtud de la decisión núm. 299 del Comité Ejecutivo, estaban de hecho justificadas por razones de seguridad nacional o seguridad pública, orden público o protección de la salud o la moral públicas, o si eran necesarias para la protección de los derechos y libertades de los demás. Por consiguiente, declara la comunicación admisible y procede a examinarla en cuanto al fondo.

³ Por ejemplo, *Koreshkov c. Belarús* (CCPR/C/121/D/2168/2012), párr. 7.4; y *Zhukovsky c. Belarús* (CCPR/C/127/D/2724/2016), párr. 6.4.

Examen de la cuestión en cuanto al fondo

7.1 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.

7.2 El Comité observa que, según los autores, 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 suscribir contratos remuneratorios con los 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 parte del Comité Ejecutivo de la ciudad de Gómel, sin tener en cuenta si era necesario limitar el ejercicio de sus derechos, constituye una restricción injustificada de los derechos que les reconocen los artículos 19 y 21 del Pacto.

7.3 El Comité se remite a su observación general núm. 34 (2011), relativa a la libertad de opinión y la libertad de expresión, en la que afirmó que la libertad de opinión y la libertad de expresión eran condiciones indispensables para el pleno desarrollo de la persona, y que eran fundamentales para toda sociedad y constituían la piedra angular de todas las sociedades libres y democráticas (párr. 2). El Comité recuerda que el artículo 19, párrafo 3, del Pacto permite ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) asegurar el respeto de los derechos o la reputación de los demás; y b) proteger la seguridad nacional o el orden público, o la salud o la moral públicas. Toda restricción del ejercicio de las libertades de opinión y de expresión ha de ajustarse a criterios estrictos 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 dependen (párr. 22). El Comité también recuerda que incumbe al Estado parte demostrar que las restricciones de los derechos que asisten a los autores en virtud del artículo 19 del Pacto eran necesarias y proporcionadas⁴.

7.4 El Comité observa que la negativa a autorizar los piquetes se fundamentó en la decisión núm. 299 del Comité Ejecutivo de la ciudad de Gómel, de 2 de abril de 2008, que se basa en la Ley de Actos Públicos, de 1997. Sin embargo, advierte que ni el Estado parte ni los tribunales nacionales han proporcionado explicación u observación alguna sobre la manera en que esas restricciones, a saber, la circunscripción de los piquetes a un lugar predeterminado y la exigencia a los organizadores de suscribir contratos de servicios con una serie de organismos públicos para poder llevar a cabo el piquete, cumplían los criterios de necesidad y proporcionalidad previstos en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto. 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.

7.5 El Comité observa que, según los autores, se vulneró asimismo su derecho a la libertad de reunión pacífica, consagrado en el artículo 21 del Pacto, ya que las autoridades municipales se negaron a autorizar los piquetes. A este respecto, recuerda que el derecho de reunión pacífica, garantizado en el artículo 21 del Pacto, es un derecho humano fundamental, que es esencial 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, 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 dirigen, sin que esté permitido restringir este derecho a no ser que: a) la restricción esté prevista por la ley, y b) sea necesaria en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los

⁴ Por ejemplo, *Pivonos c. Belarús* (CCPR/C/106/D/1830/2008), párr. 9.3; *Olechkevitch c. Belarús* (CCPR/C/107/D/1785/2008), párr. 8.5; y *Androsenko c. Belarús* (CCPR/C/116/D/2092/2011), párr. 7.3.

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 derecho, en lugar de intentar limitar su ejercicio de forma innecesaria o desproporcionada. En consecuencia, el Estado parte está obligado a justificar la limitación del derecho amparado por el artículo 21 del Pacto⁵.

7.6 En el presente caso, el Comité debe considerar si las restricciones impuestas al derecho de los autores a la libertad de reunión pacífica están justificadas con arreglo a alguno de los criterios enunciados en la segunda oración del artículo 21 del Pacto. A la luz de la información que se le ha presentado, el Comité observa que las autoridades municipales no han proporcionado ninguna justificación o explicación sobre la forma en que, en la práctica, los piquetes de los autores habrían vulnerado el interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o la protección de la salud o la moral públicas o de los derechos y libertades de los demás. Por lo tanto, el Comité concluye que en el presente caso el Estado parte ha vulnerado los derechos que asisten a los autores en virtud del artículo 21 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 por el Estado parte de los artículos 19, párrafo 2, y 21 del Pacto.

9. 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. Esto implica que debe ofrecer una reparación integral a las personas cuyos derechos reconocidos en el Pacto han sido vulnerados. Por lo tanto, el Estado parte está obligado, entre otras cosas, a tomar las medidas adecuadas para conceder a los autores una indemnización adecuada, que incluya el reembolso de las costas judiciales y otros gastos en que hayan incurrido. El Estado parte tiene también la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro. En este sentido, el Comité señala que el Estado parte debería revisar su marco normativo para los actos públicos y ponerlo en conformidad con las obligaciones contraídas en virtud del artículo 2, párrafo 2, del Pacto, de modo que los derechos consagrados en los artículos 19 y 21 puedan ejercerse plenamente en el Estado parte.

10. 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 y 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 los idiomas oficiales del Estado parte.

⁵ *Poplavny c. Belarús* (CCPR/C/115/D/2019/2010), párr. 8.4.