



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general
4 de marzo de 2021
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. 2404/2014* **

<i>Comunicación presentada por:</i>	Vladimir Malei (no representado por abogado)
<i>Presunta víctima:</i>	El autor
<i>Estado parte:</i>	Belarús
<i>Fecha de la comunicación:</i>	23 de diciembre de 2012 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión adoptada con arreglo al artículo 92 del reglamento del Comité, transmitida al Estado parte el 28 de mayo de 2014 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	23 de julio de 2020
<i>Asunto:</i>	Negativa de las autoridades a autorizar la organización de piquetes; libertad de expresión
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Agotamiento de los recursos internos
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Libertad de reunión; libertad de expresión
<i>Artículos del Pacto:</i>	19 y 21, leído conjuntamente con el art. 2, párrs. 2 y 3
<i>Artículos del Protocolo Facultativo:</i>	2 y 5, párr. 2 b)

1. El autor de la comunicación es Vladimir Malei, nacional de Belarús, nacido en 1951. El autor afirma que el Estado parte ha vulnerado los derechos que lo asisten en virtud de los artículos 19 y 21, leídos 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 autor no está representado por un abogado.

Los hechos expuestos por el autor

2.1 El 18 de marzo de 2012, el autor solicitó al Comité Ejecutivo de Distrito de la ciudad de Malorita que autorizara la realización de un piquete el 7 de junio de 2012, de 13.00 a 15.00

* 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.



horas, en las inmediaciones de la entrada principal del centro cultural¹. El propósito del piquete era atraer la atención pública hacia la ausencia de elecciones libres y democráticas en Belarús.

2.2 El 31 de mayo de 2012, la solicitud del autor fue rechazada por el Comité Ejecutivo de Distrito sobre la base del artículo 9 3) de la Ley de Actos Públicos, según el cual no se permite la celebración de actos masivos a menos de 50 m de locales de instituciones públicas, incluidos los de autoridades ejecutivas y administrativas locales. Dado que algunos de los departamentos del Comité Ejecutivo de Distrito de Malorita se encontraban en el centro cultural mencionado, la Comisión Ejecutiva de Distrito decidió la prohibición del piquete. En la decisión también se subrayó que la solicitud de realizar un piquete no contenía información alguna sobre la fuente de financiación del acto.

2.3 El 22 de junio de 2012, el autor interpuso un recurso contra la decisión del Comité Ejecutivo de Distrito ante el Tribunal de Distrito de Malorita, alegando una vulneración de sus derechos a la libertad de expresión y la libertad de reunión pacífica, garantizados por la Constitución de Belarús y los artículos 19 y 21 del Pacto. El 10 de julio de 2012, el Tribunal consideró que la decisión del Comité Ejecutivo de Distrito se ajustaba a las disposiciones de la Ley de Actos Públicos y rechazó la apelación del autor.

2.4 El 20 de agosto de 2012, el Tribunal Regional de Brest no aceptó la reclamación del autor y se negó a reconsiderar la decisión. Posteriormente, el autor presentó sendos recursos de control de las garantías procesales a los Presidentes del Tribunal Regional de Brest y del Tribunal Supremo, que fueron desestimados el 15 de noviembre y el 18 de diciembre de 2012, respectivamente. El autor afirma haber agotado todos los recursos internos.

La denuncia

3.1 El autor afirma que el Estado parte ha vulnerado los derechos que lo asisten en virtud de los artículos 19 y 21, leídos conjuntamente con el artículo 2, párrafos 2 y 3, del Pacto. Considera que el motivo de la denegación de una reunión pacífica y de su derecho a la libertad de expresión es ilegal. En sus declaraciones escritas al Comité Ejecutivo de Distrito de Malorita, expresó en repetidas ocasiones su disposición a negociar con las autoridades locales y a considerar una alternativa en relación con la realización del piquete. No obstante, las autoridades locales prohibieron el piquete sin proponer una alternativa.

3.2 El autor considera que las autoridades no explicaron por qué en este caso concreto podía ser necesario restringir en una sociedad democrática la organización de un piquete en interés de la seguridad nacional o la seguridad pública y para proteger la salud y la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. Además, no pudieron probar que la imposibilidad de organizar una reunión pacífica a menos de 50 m de instituciones de la administración pública, incluida la Oficina del Registro Civil, fuera una razón legal y justa para prohibir los piquetes.

3.3 En relación con el artículo 2, párrafos 2 y 3, del Pacto, el autor afirma que los tribunales se negaron a examinar las disposiciones jurídicas internacionales, es decir, las del Pacto, al confirmar la decisión del Comité Ejecutivo de Distrito de Malorita.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad

4. Mediante nota verbal de fecha 21 de julio de 2014, el Estado parte presentó sus observaciones sobre la admisibilidad. El Estado parte sostiene que la comunicación del autor debe declararse inadmisibles de conformidad con el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo, porque el autor no ha agotado los recursos internos.

Comentarios del autor acerca de las observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad

5. El 22 de septiembre de 2014, el autor sostuvo que el recurso de control de las garantías procesales del Estado parte no constituía un recurso interno efectivo. Para que se considere efectivo, el recurso debe tener una posibilidad razonable de éxito. Además, en su

¹ El lugar propuesto para el piquete se encuentra a unos 25 m del centro cultural.

jurisprudencia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos también declaró que el recurso de control era “discrecional” y, por lo tanto, no era efectivo². El autor pide al Comité que considere su denuncia admisible y que proceda a examinarla en cuanto al fondo.

Observaciones adicionales del Estado parte y observaciones sobre el fondo

6.1 El 4 de noviembre de 2014, el Estado parte reiteró que el autor no había agotado todos los recursos internos disponibles.

6.2 El 28 de diciembre de 2018, el Estado parte presentó sus observaciones sobre el fondo e informó al Comité de que el 31 de mayo de 2012 el Comité Ejecutivo de Distrito de la ciudad de Malorita había rechazado la solicitud del autor de realizar un piquete en la plaza situada frente al centro cultural, basándose en el artículo 9 de la Ley de Actos Públicos de 30 de diciembre de 1997. El 10 de julio y el 20 de agosto de 2012, respectivamente, el Tribunal de Distrito de Malorita y el Tribunal Regional de Brest habían rechazado las apelaciones del autor.

6.3 Las nuevas apelaciones del autor en el marco del recurso de control fueron desestimadas por los Presidentes del Tribunal Regional de Brest y del Tribunal Supremo el 15 de noviembre y el 18 de diciembre de 2012, respectivamente.

6.4 El Estado parte observa que la celebración de actos masivos en espacios públicos concierne no solo a los participantes, sino también a otros ciudadanos que no forman parte del acto. En este contexto, se remite al artículo 29, párrafo 1, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que estipula que toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que solo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad. Por lo tanto, según el Estado parte, al organizar eventos masivos, es importante tomar las medidas necesarias para garantizar la seguridad pública y permitir el disfrute de los derechos tanto de los que organizan los eventos como de quienes no participan en ellos.

6.5 El Estado parte rechaza las alegaciones del autor de que se han vulnerado los derechos que lo asisten en virtud de los artículos 19 y 21, leídos conjuntamente con el artículo 2, párrafos 2 y 3, del Pacto, y las considera infundadas.

Comentarios del autor acerca de las observaciones adicionales del Estado parte y sus observaciones sobre el fondo

7.1 El 17 de mayo de 2019, el autor reiteró que una apelación en el marco del recurso de control no constituía un recurso efectivo. Añadió que ese recurso estaba sujeto a la discreción de un fiscal o un juez y no entrañaba el examen del asunto en cuanto al fondo. Así pues, concluyó que, en su caso, se habían agotado todos los recursos internos disponibles y efectivos.

7.2 En relación con los argumentos del Estado parte de que las disposiciones de la Ley de Actos Públicos son compatibles con los artículos 19 y 21 del Pacto, el autor insiste en que la Ley debería modificarse y, en ese sentido se refiere al análisis jurídico realizado por diversas organizaciones internacionales a este respecto³. Además, el autor se remite a la jurisprudencia del Comité y señala que la Ley de Actos Públicos debería ajustarse al Pacto⁴.

² Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Tumilovich v. Russian Federation*, demanda núm. 47033/99.

³ Se remite al análisis de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho y la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

⁴ *Poliakov c. Belarús* (CCPR/C/111/D/2030/2011), párr. 8.3; y *Sudalenko c. Belarús* (CCPR/C/113/D/1992/2010), párr. 8.5.

Deliberaciones del Comité

Examen de la admisibilidad

8.1 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.

8.2 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.

8.3 El Comité observa que el autor no ha presentado ninguna queja al Fiscal General de Belarús en el marco del recurso de control. A este respecto, observa la afirmación del Estado parte de que el autor no ha agotado los recursos internos disponibles. El Comité también observa el argumento del autor de que presentó ante el Tribunal de Distrito de Malorita un recurso contra la decisión del Comité Ejecutivo de Distrito de la ciudad de Malorita, que fue desestimado el 10 de julio de 2012. Además, presentó un recurso de casación ante el Tribunal Regional de Brest, que fue rechazado el 20 de agosto de 2012, y recursos de control ante el Tribunal Regional de Brest y el Tribunal Supremo de Belarús, que fueron rechazados el 15 de noviembre de 2012 y el 18 de diciembre de 2012, respectivamente. Asimismo, el Comité observa la afirmación del autor de que no ha presentado una petición a la fiscalía en el marco del recurso de control por que no considera que sea un recurso efectivo.

8.4 El Comité recuerda su jurisprudencia, según la cual la presentación de una petición a una fiscalía para que revise una decisión judicial firme no constituye un recurso que deba agotarse a efectos del artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo⁵. En consecuencia, considera que lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo no le impide examinar la presente comunicación.

8.5 El Comité toma nota de la afirmación del autor de que el Estado parte vulneró los derechos que lo asisten en virtud del artículo 2, párrafo 2, leído conjuntamente con los artículos 19 y 21 del Pacto. El Comité recuerda su jurisprudencia⁶, 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. El Comité reitera 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 víctima⁷. El Comité observa, sin embargo, que el autor ya ha alegado una vulneración de los derechos que lo asisten en virtud de los artículos 19 y 21, derivada de la interpretación y aplicación de las leyes vigentes en el Estado parte, y no considera que examinar si el Estado parte incumplió también las obligaciones generales dimanantes del artículo 2, párrafo 2, leído conjuntamente con los artículos 19 y 21 del Pacto, difiera de examinar si se vulneraron los derechos que asisten al autor en virtud de los artículos 19 y 21 del Pacto. Por consiguiente, el Comité considera que las alegaciones del autor a este respecto son incompatibles con el artículo 2 del Pacto y, por consiguiente, inadmisibles en virtud del artículo 3 del Protocolo Facultativo.

8.6 El Comité considera que el autor no ha fundamentado las reclamaciones que ha presentado en relación con los artículos 19 y 21, leídos conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto y por lo tanto declara que esta parte de la comunicación es inadmisibile.

⁵ *Alekseev c. la Federación de Rusia* (CCPR/C/109/D/1873/2009), párr. 8.4; *Lozenko c. Belarús* (CCPR/C/112/D/1929/2010), párr. 6.3; *Sudalenko c. Belarús* (CCPR/C/115/D/2016/2010), párr. 7.3; *Koreshkov c. Belarús* (CCPR/C/121/D/2168/2012), párr. 7.3; y *Abromchik c. Belarús* (CCPR/C/122/D/2228/2012), párr. 9.3.

⁶ Por ejemplo, *Zhukovsky c. Belarús* (CCPR/C/127/D/3067/2017), párr. 6.6.

⁷ *Zhukovsky c. Belarús* (CCPR/C/127/D/2724/2016), párr. 6.4. *Zhukovsky c. Belarús* (CCPR/C/127/D/2955/2017), párr. 6.4. y *Zhukovsky c. Belarús* (CCPR/C/127/D/3067/2017), párr. 6.6.

8.7 El Comité considera que el autor ha fundamentado suficientemente las reclamaciones que ha presentado en relación con los artículos 19 y 21 del Pacto, a efectos de su admisibilidad, en el sentido de que las autoridades restringieron sus derechos, pero que ni el Comité Ejecutivo de Distrito de la ciudad de Malorita ni los tribunales consideraron si las restricciones estaban justificadas por motivos 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 las libertades de los demás. Por consiguiente, declara la comunicación admisible y procede a examinarla en cuanto al fondo.

Examen de la cuestión en cuanto al fondo

9.1 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.

9.2 El Comité observa las alegaciones del autor de que se han restringido sus derechos a la libertad de expresión y la libertad de reunión en violación de los artículos 19 y 21 del Pacto, ya que se le denegó la autorización para organizar una reunión pacífica con el fin de atraer la atención pública hacia la ausencia de elecciones libres y democráticas en Belarús. Observa también las alegaciones del autor de que las autoridades no explicaron por qué en este caso concreto era necesario restringir la organización de un piquete en interés de la seguridad nacional o la seguridad pública y para proteger la salud y la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El autor ha alegado también que las autoridades no pudieron justificar que la restricción de la organización de una reunión pacífica a menos de 50 m de instituciones de la administración pública fuera una razón legal y justa para prohibir los piquetes.

9.3 En este sentido, el Comité recuerda su observación general núm. 34 (2011), relativa a la libertad de opinión y la libertad de expresión, en la que afirma, entre otras cosas, que la libertad de expresión es fundamental para toda sociedad y constituye la piedra angular de todas las sociedades libres y democráticas. Señala que en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto se establece que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, incluida la libertad de difundir información e ideas, puede estar sujeto a restricciones, siempre y cuando estas estén expresamente fijadas por la ley y sean necesarias para: a) asegurar el respeto de los derechos o la reputación de los demás; o b) proteger la seguridad nacional o el orden público (*ordre public*), o la salud o la moral públicas. Por último, las restricciones a la libertad de expresión no deben ser excesivamente amplias, esto es, deben ser el instrumento menos perturbador de los que permitan conseguir el resultado deseado, y deben guardar proporción con el interés que debe protegerse. El Comité recuerda que incumbe al Estado parte demostrar que las restricciones de los derechos del autor consagrados en el artículo 19 del Pacto fueron necesarias y proporcionales⁸.

9.4 El Comité observa que la negativa a autorizar el piquete se basó en el artículo 9 de la Ley de Actos Públicos, que establece que no se permite la celebración de actos multitudinarios a menos de 50 m de locales de instituciones públicas. El Comité observa, sin embargo, que ni el Estado parte ni los tribunales nacionales han dado explicaciones sobre cómo se justificaron esas restricciones con arreglo a las condiciones de necesidad y proporcionalidad en el presente caso, puesto que se suponía que el piquete se iba a celebrar en las proximidades de la entrada principal de un centro cultural y en particular teniendo en cuenta que el autor había expresado su disposición a considerar un lugar alternativo para la celebración del piquete. Ante la falta de explicaciones del Estado parte, el Comité concluye que se han vulnerado los derechos del autor en relación con el artículo 19, párrafo 2, del Pacto.

9.5 El Comité observa la afirmación del autor de que 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 el piquete. A este respecto, recuerda que el derecho de reunión pacífica, garantizado en el artículo 21 del Pacto, es un derecho humano fundamental, esencial para la expresión pública de las opiniones y los puntos de vista de la persona e

⁸ *Androsenko c. Belarús* (CCPR/C/116/D/2092/2011), párr. 7.3.

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 (como 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 la restricción: a) 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 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 Pacto⁹.

9.6 En el presente caso, el Comité debe examinar si las restricciones impuestas al derecho de reunión pacífica del autor se justifican con arreglo a alguno de los criterios enunciados en la segunda oración del artículo 21 del Pacto. A la luz de la información que consta en el expediente, el Comité observa que ni las autoridades municipales ni los tribunales nacionales han proporcionado justificación o explicación alguna sobre la forma en que, en la práctica, la protesta del autor habría 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, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 21 del Pacto. El Estado parte tampoco ha demostrado que se adoptaran medidas alternativas para facilitar el ejercicio de los derechos del autor en virtud del artículo 21.

9.7 El Comité observa que ha examinado casos similares relativos a las mismas leyes y prácticas del Estado parte en varias comunicaciones anteriores. De conformidad con esos precedentes, y ante la falta de explicaciones del Estado parte sobre esta cuestión, el Comité concluye que, en el presente caso, el Estado parte ha vulnerado los derechos que asisten al autor en virtud del artículo 21 del Pacto.

10. 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 derechos que asisten al autor en virtud de los artículos 19, párrafo 2, y 21 del Pacto.

11. De conformidad con el artículo 2, párrafo 3 a), del Pacto, el Estado parte tiene la obligación de proporcionar al autor un recurso efectivo. Esto implica que debe ofrecer una reparación integral a las personas cuyos derechos reconocidos en el Pacto han sido vulnerados. En consecuencia, el Estado parte tiene la obligación, entre otras cosas, de ofrecer una indemnización adecuada al autor. El Estado parte tiene también la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro. A tal fin, el Estado parte debe revisar su marco normativo sobre los actos públicos, de conformidad con su obligación en virtud del artículo 2, párrafo 2, con vistas a asegurar que los derechos reconocidos en los artículos 19 y 21 del Pacto se puedan ejercer plenamente en el Estado parte.

12. 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 los idiomas oficiales del Estado parte.

⁹ *Poplavny c. Belarús* (CCPR/C/115/D/2019/2010), párr. 8.4.