



## Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general  
13 de diciembre de 2018  
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. 2260/2013\* \*\*

<i>Comunicación presentada por:</i>	Andrei Strizhak (no representado por abogado)
<i>Presunta víctima:</i>	El autor
<i>Estado parte:</i>	Belarús
<i>Fecha de la comunicación:</i>	28 de noviembre de 2012 (presentación inicial)
<i>Referencia:</i>	Decisión adoptada con arreglo al artículo 97 del reglamento del Comité, transmitida al Estado parte el 18 de junio de 2013 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	1 de noviembre de 2018
<i>Asunto:</i>	Negativa de las autoridades a autorizar la organización de un piquete; libertad de expresión
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Falta de cooperación del Estado parte
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Libertad de reunión; libertad de expresión
<i>Artículos del Pacto:</i>	19 y 21, leídos conjuntamente con el art. 2, párr. 3
<i>Artículo del Protocolo Facultativo:</i>	2

1. El autor de la comunicación es Andrei Strizhak, nacional de Belarús nacido en 1986. 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 14 de junio de 2012, el autor presentó una solicitud al Comité Ejecutivo del distrito de Rechytsa de la región de Gomel, en la que pedía autorización para organizar una reunión pacífica (piquete) en el centro de la ciudad el 3 de julio de 2012, día de la

\* Aprobado por el Comité en su 124º período de sesiones (8 de octubre a 2 de noviembre de 2018).

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



independencia de Belarús. El propósito del piquete era dar a conocer la situación del movimiento sindical independiente en Belarús. Se había previsto organizarlo en el centro de la ciudad, en la plaza abierta situada frente al palacio de la cultura municipal, en la calle Sovetskaya.

2.2 En la solicitud se había incluido toda la información necesaria según lo dispuesto en la Ley de Actos Multitudinarios, de 30 de diciembre de 1997, a saber, el propósito, el tipo y el lugar de celebración del acto, la fecha de celebración, a qué hora comenzaría y finalizaría, el número estimado de participantes y las medidas previstas para garantizar la seguridad y el orden públicos y prestar servicios médicos durante su desarrollo y para proceder a la limpieza de la zona después de su celebración. Como organizador, el autor se comprometió por escrito a estar presente durante toda la duración del piquete, a fin de asegurar que este se llevara a cabo de conformidad con el procedimiento establecido para el desarrollo de actos públicos, a cumplir las exigencias legítimas de las fuerzas del orden, a llevar una insignia distinguible, como un brazalete o distintivo, en calidad de organizador del acto, y a pagar, a más tardar diez días después de la celebración del acto, a los proveedores de servicios pertinentes encargados de garantizar la seguridad y el orden públicos, prestar servicios médicos y limpiar la zona.

2.3 El 27 de junio de 2012, el Comité Ejecutivo del distrito de Rechytsa rechazó la solicitud, alegando que no cumplía los requisitos establecidos en la Ley de Actos Multitudinarios y la decisión núm. 802 del Comité Ejecutivo del distrito de Rechytsa, de 10 de abril de 2012, sobre el procedimiento para la celebración de actos públicos en el distrito de Rechytsa.

2.4 El 10 de julio de 2012, el autor recurrió la decisión del Comité Ejecutivo del distrito de Rechytsa de 27 de junio de 2012 ante el Tribunal de Distrito de Rechytsa de la región de Gomel. El autor argumentó que esa decisión no proporcionaba ninguna explicación sobre los requisitos específicos de la decisión núm. 802 del Comité Ejecutivo del distrito de Rechytsa que su solicitud no cumplía. Haciendo referencia a los artículos 23, 33 y 35 de la Constitución de Belarús y los artículos 19 y 21 del Pacto, el autor afirmó que la denegación de la autorización para organizar el piquete no podía considerarse una restricción permisible al ejercicio de su derecho de reunión pacífica y el derecho a la libertad de expresión que era necesaria en una sociedad democrática en interés del orden público o para proteger los derechos y libertades de los demás.

2.5 El 3 de agosto de 2012, el Tribunal de Distrito de Rechytsa desestimó el recurso del autor. Durante la audiencia, un representante del Comité Ejecutivo del distrito de Rechytsa explicó las razones por las que se había denegado la autorización para celebrar el piquete en cuestión, en virtud de las cuales el Tribunal determinó que, de conformidad con el artículo 9, párrafo 2, de la Ley de Actos Multitudinarios, las autoridades ejecutivas locales eran las encargadas de designar zonas permanentes para la organización de actos públicos. En la decisión núm. 802 del Comité Ejecutivo del distrito de Rechytsa se había designado un terreno asfaltado del parque "Pobeda", ubicado en el centro de Rechytsa, como zona para la organización de piquetes, concentraciones y reuniones. El lugar para organizar el piquete que había escogido el autor en su calidad de organizador del acto público, a saber, una plaza abierta frente al palacio de la cultura de la ciudad en la calle Sovetskaya, no era una zona designada a tales efectos por el Comité Ejecutivo del distrito de Rechytsa. El Tribunal también determinó que, de conformidad con el artículo 5 de la Ley de Actos Multitudinarios, la solicitud de autorización para celebrar un acto debía incluir, entre otras cosas, información sobre las medidas previstas para garantizar la seguridad y el orden públicos y prestar servicios médicos durante la celebración del acto y para proceder a la limpieza de la zona después de su celebración. El artículo 10, parte 7, de la Ley otorga a las autoridades locales facultades para regular el procedimiento relativo a la celebración de actos públicos teniendo en cuenta las condiciones locales y los requisitos establecidos en dicha Ley. En la decisión núm. 802 del Comité Ejecutivo del distrito de Rechytsa se establecía una lista de los proveedores autorizados a prestar los servicios mencionados, así como la obligación de presentar una copia de los contratos concluidos con esos proveedores de servicios al Comité Ejecutivo del distrito, junto con la solicitud de autorización para celebrar un acto público. El autor no había presentado copias de esos contratos al Comité Ejecutivo del Distrito de Rechytsa junto con su solicitud. El Tribunal determinó que la

decisión del Comité Ejecutivo del Distrito de Rechytsa de denegar la autorización para celebrar el piquete el 3 de julio de 2012 se ajustaba a derecho.

2.6 El 6 de agosto de 2012, el autor recurrió en casación la decisión del Tribunal de Distrito ante el Tribunal Regional de Gomel. En opinión del autor, los requisitos enunciados en la decisión núm. 802 del Comité Ejecutivo del distrito de Rechytsa de celebrar los actos multitudinarios en las zonas específicas designadas a tal efecto por las autoridades ejecutivas locales y de concertar de antemano contratos onerosos con proveedores de servicios específicos no eran permisibles y eran contrarias a los artículos 23, 33 y 35 de la Constitución de Belarús y los artículos 19 y 21 del Pacto.

2.7 El 27 de septiembre de 2012, el Tribunal Regional de Gomel confirmó la decisión del Tribunal de Distrito basándose en los mismos motivos y argumentos. En virtud del artículo 432 del Código de Procedimiento Civil, las resoluciones de los tribunales de casación son firmes y ejecutorias desde el momento en que se dictan.

2.8 El autor no interpuso un recurso ante la Fiscalía y los tribunales superiores en el marco del procedimiento de revisión, ya que no consideró que ello constituyera un recurso efectivo. El autor señala además que la decisión de iniciar un procedimiento de revisión no depende de la voluntad del interesado, sino que es una facultad asignada exclusivamente a un número limitado de funcionarios judiciales de alto nivel, como el Fiscal General y el Presidente del Tribunal Supremo. Cuando dicha revisión tiene lugar, se limita exclusivamente a cuestiones de derecho y no permite ninguna revisión de los hechos y las pruebas. El autor se remite a la jurisprudencia del Comité<sup>1</sup> para respaldar su argumento de que los recursos de revisión contra decisiones judiciales que son firmes no son verdaderos recursos que se deban agotar a los efectos del artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo. El autor añade que la legislación nacional no prevé el derecho a presentar recursos individuales ante el Tribunal Constitucional y sostiene que, por lo tanto, ha agotado todos los recursos internos efectivos disponibles.

### **La denuncia**

3.1 El autor afirma que Belarús ha vulnerado el derecho a la libertad de expresión y el derecho de reunión pacífica que le reconocen los artículos 19 y 21, leídos conjuntamente con el artículo 2, párrafos 2 y 3, del Pacto, porque no queda claro con qué fin legítimo se limitaron estos derechos. El autor afirma que el Comité Ejecutivo del distrito de Rechytsa no ha explicado por qué esas restricciones eran necesarias para uno de los fines legítimos previstos en los artículos 19 y 21 del Pacto y añade que, en su opinión, la prohibición de celebrar una reunión pacífica impuesta por las autoridades locales no era necesaria en interés de la seguridad nacional, el orden público o la salud pública o para proteger los derechos y libertades de los demás.

3.2 Además, el autor afirma que Belarús está incumpliendo las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 2, párrafo 2, del Pacto al no adoptar las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho a la libertad de reunión, habida cuenta de que las disposiciones de la Ley de Actos Multitudinarios contienen normas vagas y ambiguas. Por ejemplo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley, las autoridades ejecutivas locales tienen la facultad discrecional de designar zonas permanentes para la organización de reuniones pacíficas.

3.3 El autor sostiene que la aplicación de la decisión núm. 802 del Comité Ejecutivo del distrito de Rechytsa ha dado lugar a una vulneración de su derecho de reunión pacífica y el derecho a la libertad de expresión. El autor sostiene que las exigencias impuestas por las autoridades locales de que los actos públicos se celebren exclusivamente en las zonas designadas y de que se concierten contratos con proveedores de servicios constituyen restricciones inaceptables del derecho de reunión pacífica y el derecho a la libertad de expresión por las razones siguientes: a) en la decisión núm. 802 se designan únicamente dos zonas de Rechytsa (localidad que cuenta con unos 70.000 habitantes) donde se puede organizar un acto público sin la participación de las autoridades estatales: una para la organización exclusiva de piquetes, concentraciones y reuniones, y la segunda para marchas

<sup>1</sup> *Schumilin c. Belarús* (CCPR/C/105/D/1784/2008), párr. 8.3.

y desfiles en la vía pública; y b) la decisión núm. 802 del Comité Ejecutivo del distrito de Rechytsa impone a los organizadores de actos públicos las obligaciones adicionales de concertar contratos onerosos con proveedores de servicios para garantizar la seguridad y el orden públicos y prestar servicios médicos durante la celebración del acto y para proceder a la limpieza del lugar después de su celebración.

3.4 El autor sostiene que, si hubiera cumplido el requisito de organizar el piquete en la única zona que las autoridades locales habían designado en Rechytsa con carácter permanente y a esos efectos, la organización del acto en cuestión habría sido inútil, ya que en esa zona designada habría sido prácticamente imposible lograr el objetivo declarado del piquete de atraer la atención del público hacia la situación del movimiento sindical independiente.

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

4. Mediante notas verbales de 18 de junio de 2013, 4 de febrero de 2014 y 16 de abril de 2014, el Comité pidió al Estado parte que le presentara información y observaciones sobre la admisibilidad y el fondo de la presente comunicación. El Comité señala que no ha recibido esa información y deplora que el Estado parte no haya proporcionado información alguna con respecto a la admisibilidad ni al fondo de la denuncia del autor. El Comité recuerda que el artículo 4, párrafo 2, del Protocolo Facultativo obliga a los Estados partes a examinar de buena fe todas las alegaciones formuladas en su contra y a facilitar al Comité toda la información de que dispongan. A falta de respuesta del Estado parte, debe darse la debida consideración a las denuncias del autor, en la medida en que estén fundamentadas<sup>2</sup>.

#### **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 comunicación 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 del autor de que se han agotado todos los recursos internos efectivos de que se disponía. El Comité observa también que el autor no presentó solicitudes con arreglo al procedimiento de revisión, ya que no consideró que ello constituyera un recurso efectivo. Puesto que el Estado parte no ha formulado objeción alguna, el Comité considera que se han cumplido los requisitos del artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo.

5.4 El Comité considera que el autor ha fundamentado suficientemente a efectos de su admisibilidad la reclamación que formula con respecto a los artículos 19 y 21, leídos conjuntamente con el artículo 2, párrafos 2 y 3, del Pacto. Por consiguiente, declara la comunicación admisible y procede a examinarla en cuanto al fondo.

##### *Examen de la cuestión en cuanto al fondo*

6.1 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.

6.2 De las informaciones de que dispone el Comité se desprende que los tribunales calificaron el acto del autor como una solicitud para celebrar un acto público, que fue denegada con el argumento de que el lugar elegido no figuraba entre los autorizados por las autoridades municipales y de que el autor no había presentado copia de los contratos concluidos con los proveedores de servicios que figuraban en la lista establecida.

---

<sup>2</sup> *Samathanan c. Sri Lanka* (CCPR/C/118/D/2412/2014), párr. 4.2; y *Diergaardt y otros c. Namibia* (CCPR/C/69/D/760/1997), párr. 10.2.

6.3 El Comité toma nota de la alegación del autor de que su derecho a la libertad de expresión dimanante del artículo 19, párrafo 2, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto, ha sido objeto de restricción arbitraria. El Comité se remite a su observación general núm. 34 (2011) sobre libertad de opinión y libertad de expresión, en la que se afirma que la libertad de opinión y la libertad de expresión son condiciones indispensables para el pleno desarrollo de la persona, y que son fundamentales para toda sociedad<sup>3</sup>. Constituyen la piedra angular de todas las sociedades libres y democráticas. El Comité recuerda que el artículo 19, párrafo 3, del Pacto permite ciertas restricciones a estos derechos, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; y b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Toda restricción al ejercicio de dichas libertades 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.

6.4 El Comité observa que ni el Estado parte ni los tribunales nacionales han proporcionado ninguna explicación para justificar las restricciones de la libertad de expresión del autor. Asimismo, considera que, en las circunstancias del presente caso, la prohibición impuesta al autor, a pesar de estar fundamentada en el ordenamiento interno, no está justificada a los efectos del artículo 19, párrafo 3, del Pacto y constituye una violación del artículo 19, párrafo 2, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto.

6.5 El Comité observa la afirmación del autor de que se vulneró su derecho a la libertad de reunión reconocido por el artículo 21, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto, ya que las autoridades municipales se negaron a autorizar la organización del piquete. A este respecto, el Comité recuerda que el derecho de reunión pacífica, garantizado por el artículo 21 del Pacto, es un derecho humano fundamental, esencial para la expresión pública de las opiniones y los puntos de vista de las personas e indispensable en una sociedad democrática<sup>4</sup>. Ese derecho entraña la posibilidad de organizar reuniones pacíficas y participar en ellas, tanto si tienen carácter estacionario como itinerante, en lugares públicos. En general, los organizadores de una reunión tienen derecho a elegir un lugar cercano a su público objetivo, sin que esté permitido restringir este derecho, a no ser que la restricción esté prevista por la ley y 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 pacífica de una persona y los mencionados intereses de carácter general, debe guiarse por el objetivo de facilitar el ejercicio del derecho y no de intentar imponer restricciones innecesarias o desproporcionadas<sup>5</sup>. En consecuencia, el Estado parte está obligado a justificar la limitación del derecho amparado por el artículo 21 del Pacto<sup>6</sup>.

6.6 A la luz de la información que consta en el expediente, el Comité considera que ni las autoridades nacionales ni los tribunales han proporcionado justificación ni explicación alguna relativas a la prohibición del derecho del autor a la libertad de reunión.

6.7 El Comité recuerda que corresponde al Estado parte demostrar que las restricciones impuestas a los derechos que asisten al autor en virtud del artículo 21 fueron necesarias y proporcionadas. El Comité observa que limitar los piquetes a ciertos lugares predeterminados y aislados no parece cumplir los criterios de necesidad y proporcionalidad en virtud del artículo 21 del Pacto.

6.8 El Comité observa que ha examinado casos similares relativos a las mismas leyes y prácticas del Estado parte en varias comunicaciones anteriores<sup>7</sup>. Ante la falta de

<sup>3</sup> Véase el párrafo 2.

<sup>4</sup> Véase *Korol c. Belarús* (CCPR/C/117/D/2089/2011), párr. 7.5.

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

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Koreshkov c. Belarús* (CCPR/C/121/D/2168/2012); *Poplavny y Sudalenko c. Belarús* (CCPR/C/118/D/2139/2012); *Korol c. Belarús* (CCPR/C/117/D/2089/2011); *Levinov c. Belarús*

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, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto.

6.9 A la vista de esta conclusión, el Comité decide no examinar las alegaciones del autor relativas a los artículos 19 y 21, leídos conjuntamente con el artículo 2, párrafo 2, 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 al autor en virtud de los artículos 19, párrafo 2, y 21, leídos conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto.

8. De conformidad con el artículo 2, párrafo 3 a), del Pacto, el Estado parte tiene la obligación de proporcionar un recurso efectivo a las personas cuyos derechos reconocidos en el Pacto hayan sido vulnerados. Esto significa que debe proporcionar plena reparación a las personas cuyos derechos reconocidos en el Pacto hayan sido vulnerados. En consecuencia, el Estado parte tiene la obligación, entre otras, de: a) adoptar medidas apropiadas para proporcionar al autor una indemnización adecuada; y b) adoptar medidas para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro. En este sentido, el Comité reitera que el Estado parte debería revisar su marco normativo, de conformidad con las obligaciones dimanantes del artículo 2, párrafo 2, para garantizar que los derechos consagrados en los artículos 19, párrafo 2, y 21 del Pacto puedan ejercerse plenamente en el Estado parte.

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 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 su territorio, en bielorruso y en ruso.

---

(CCPR/C/117/D/2082/2011), párr. 8.3; y *Levinov c. Belarús* (CCPR/C/105/D/1867/2009, 1936, 1975, 1977-1981, 2010/2010), párr. 10.3.