

**Pacto Internacional de Derechos
Civiles y Políticos**

Distr. general
17 de enero de 2012
Español
Original: inglés

Comité de Derechos Humanos**Comunicación N° 1838/2008****Dictamen aprobado por el Comité en su 103° período de sesiones,
17 de octubre a 4 de noviembre de 2012**

<i>Presentada por:</i>	Maria Tulzhenkova (no representada por abogado)
<i>Presunta víctima:</i>	La autora
<i>Estado parte:</i>	Belarús
<i>Fecha de la comunicación:</i>	27 de octubre de 2008 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión del Relator Especial con arreglo al artículo 97 del reglamento, transmitida al Estado parte el 10 de diciembre de 2008 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	26 de octubre de 2011
<i>Asunto:</i>	Imposición de una multa por incumplimiento de los requisitos legales relativos a la organización de actos multitudinarios
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Agotamiento de los recursos internos
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Restricciones a la libertad de expresión, incluida la libertad de difundir información
<i>Artículo del Pacto:</i>	19, párrafo 2
<i>Artículo del Protocolo Facultativo:</i>	5, párrafo 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 (103º período de sesiones)

respecto de la

Comunicación N° 1838/2008*

<i>Presentada por:</i>	Maria Tulzhenkova (no representada por abogado)
<i>Presunta víctima:</i>	La autora
<i>Estado parte:</i>	Belarús
<i>Fecha de la comunicación:</i>	27 de octubre de 2008 (presentación inicial)

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

Reunido el 26 de octubre de 2011,

Habiendo concluido el examen de la comunicación N° 1838/2008, presentada al Comité de Derechos Humanos por la Sra. Maria Tulzhenkova 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 la autora de la comunicación y el Estado parte,

Aprueba el siguiente:

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

1. La autora de la comunicación, de fecha 27 de octubre de 2008, es Maria Tulzhenkova, de nacionalidad belarusa, nacida en 1986. Afirma ser víctima de una vulneración por Belarús de los derechos que la asisten en virtud del artículo 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Protocolo Facultativo entró en vigor para Belarús el 30 de diciembre de 1992. La autora no está representada por abogado.

Los hechos expuestos por la autora

2.1 El 14 de marzo de 2008, la autora estaba distribuyendo folletos que contenían información sobre la próxima celebración de una concentración pacífica en Gomel. Fue

* Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Sr. Lazhari Bouzid, Sra. Christine Chanet, Sr. Ahmad Amin Fathalla, Sr. Cornelis Flinterman, Sr. Yuji Iwasawa, Sr. Rajsoomer Lallah, Sra. Iulia Antoanella Motoc, Sr. Gerald L. Neuman, Sr. Michael O'Flaherty, Sr. Rafael Rivas Posada, Sr. Fabián Omar Salvioli, Sr. Krister Thelin y Sra. Margo Waterval.

Se adjuntan en el apéndice del presente documento dos votos particulares firmados por Fabián Omar Salvioli y por Rajsoomer Lallah, miembros del Comité.

detenida por la policía, y se levantó un atestado en el que se afirmaba que la autora había cometido una infracción administrativa con arreglo al artículo 23.34, parte I, del Código de Infracciones Administrativas de Belarús. Esa disposición tipifica como infracción administrativa la inobservancia del procedimiento relativo a la organización o celebración de concentraciones, reuniones, manifestaciones, marchas y otros actos multitudinarios. La autora afirma que la organización de actos multitudinarios está regulada por la Ley de actos multitudinarios en la República de Belarús (en adelante Ley de actos multitudinarios). De conformidad con el artículo 8 de dicha ley, el (los) organizador(es) y otras personas no podrán anunciar en los medios de comunicación la fecha, lugar y hora de celebración del acto, ni preparar y distribuir folletos, carteles o material de otra índole con ese fin, antes de haber recibido autorización para celebrarlo. Dado que la autora estaba distribuyendo folletos que contenían información acerca de la próxima celebración de una concentración pacífica para la que aún no había recibido autorización, los agentes de policía consideraron que había infringido la ley. En consecuencia, la policía levantó un atestado de la comisión de una infracción administrativa, que se remitió al Tribunal Central de Distrito de Gomel.

2.2 El 17 de marzo de 2008, el Tribunal Central de Distrito de Gomel declaró a la autora culpable de una infracción administrativa en virtud de lo dispuesto en el artículo 23.34, parte I, del Código de Infracciones Administrativas y le impuso una multa de 350.000 rublos¹. El Tribunal señaló concretamente que la autora estaba difundiendo información sobre un acto multitudinario antes de haber recibido autorización oficial para celebrar el acto, lo cual suponía una alteración del orden público. La autora afirma que el Tribunal basó su razonamiento únicamente en el atestado de la policía y no entró a considerar si la restricción de su derecho a difundir información era necesaria para el logro de algunos de los fines legítimos enunciados en el artículo 19 del Pacto. La autora alega que, al no haber una explicación bien fundada que justifique la conclusión del Tribunal, la sanción impuesta no venía justificada por la necesidad de proteger la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas, o para asegurar el respeto de los derechos o la reputación de los demás, y por tanto vulnera los derechos que la asisten en virtud del artículo 19 del Pacto. La autora sostiene además que sus argumentos acerca de la ilicitud de la sanción administrativa que se le impuso están respaldados por el dictamen del Comité con respecto a la comunicación N° 780/1997, *Laptsevich c. Belarús*.

2.3 La autora afirma que ha agotado todos los recursos de la jurisdicción interna disponibles. El 11 de abril de 2008, el Tribunal Regional de Gomel confirmó la decisión del Tribunal Central de Distrito y desestimó la apelación de la autora. El 17 de octubre de 2008 la autora presentó un recurso de control de las garantías procesales que fue desestimado por el Presidente del Tribunal de Belarús. Sostiene la autora que los tribunales nacionales se negaron a examinar sus actos de acuerdo con las normas contenidas en el Pacto. En particular, la autora señaló a la atención del Tribunal los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, a tenor de los cuales las disposiciones de los tratados deben cumplirse de buena fe y las partes no podrán invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Recuerda también la autora que, en virtud del artículo 15 de la Ley sobre tratados internacionales, los principios de derecho internacional universalmente reconocidos y los tratados internacionales en los que Belarús es parte forman parte del derecho interno.

¹ Según conversores de divisas en línea, el 17 de marzo de 2008 (fecha en que se impuso la multa), el monto equivalía a 162,7 dólares de los Estados Unidos o 103,76 euros. A 10 de octubre de 2011, debido a una devaluación sin precedentes del rublo belaruso, 350.000 rublos equivalen a 62,25 dólares de los Estados Unidos o 46,53 euros.

La denuncia

3. La autora afirma que los hechos expuestos más arriba vulneran los derechos que la asisten en virtud del artículo 19, párrafo 2, del Pacto. Añade que las disposiciones de la Ley de actos multitudinarios que limitan el derecho a difundir libremente información son contrarios a las obligaciones internacionales contraídas por Belarús, ya que las restricciones impuestas no satisfacen el requisito de: a) asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás; b) proteger la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Sostiene que las exigencias establecidas en la legislación interna son incompatibles con el artículo 19 del Pacto y constituyen una restricción inadmisibles de su derecho a la libertad de expresión, incluida la libertad de difundir información en virtud del artículo 19, párrafo 2.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo

4.1 El 19 de febrero de 2009, el Estado parte presentó sus observaciones sobre la admisibilidad y el fondo de la comunicación. Alega que el 17 de marzo de 2008 se impuso a la Sra. Tulzhenkova una sanción administrativa, de conformidad con el artículo 23.34, parte I, del Código de Infracciones Administrativas de Belarús, por la inobservancia del procedimiento relativo a la organización y celebración de actos multitudinarios. De acuerdo con lo establecido en el artículo 8 de la Ley de actos multitudinarios, de 20 de diciembre de 1997, antes de recibir autorización para celebrar un acto de este tipo, su(s) organizador(es) y otras personas no podrán anunciar en los medios de comunicación la fecha, lugar y hora de celebración del acto, ni preparar y distribuir folletos, carteles o material de otra índole con ese fin. Cuando la Sra. Tulzhenkova estaba distribuyendo folletos en los que se convocaba a un acto multitudinario el 25 de marzo de 2008, no había recibido autorización para celebrarlo. En consecuencia, se impuso a la Sra. Tulzhenkova una sanción administrativa de conformidad con lo dispuesto en la legislación nacional.

4.2 El Estado parte observa además que, con arreglo a la legislación interna, la Sra. Tulzhenkova tenía la posibilidad de recurrir el fallo del Tribunal Central de Distrito de Gomel ante el Presidente del Tribunal Supremo, y también de presentar una solicitud ante el Fiscal General para que interpusiera un recurso ante el Presidente del Tribunal Supremo. La decisión de este es firme y no puede ser recurrida. De conformidad con el artículo 12.11, partes 3 y 4, del Código de Procedimiento Ejecutivo de Infracciones Administrativas, podrá interponerse recurso contra una decisión relativa a una infracción administrativa que ya sea efectiva en el plazo de seis meses desde el momento en que lo sea. No se considerarán los recursos presentados después de este plazo. La autora no presentó ninguna solicitud ante la Fiscalía. Por lo tanto, no agotó todos los recursos de la jurisdicción interna y no hay razones para creer que la interposición de esos recursos hubiera sido imposible o ineficaz.

Comentarios de la autora sobre las observaciones del Estado parte

5.1 En sus comentarios, presentados el 11 de abril de 2009, la autora afirma que el Estado parte no indicó en sus observaciones las razones por las que el requisito establecido en la legislación nacional de solicitar autorización previa a la celebración de una concentración pacífica para difundir información constituiría, en su caso concreto, una restricción permisible de su derecho, en relación con lo dispuesto en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto. Independientemente de cuál fuere la intención de los órganos legislativos, una ley nacional puede en sí misma estar en contradicción con el Pacto si su aplicación comporta la restricción o la conculcación de los derechos y libertades garantizados en él.

5.2 En cuanto a la afirmación del Estado parte de que no agotó todos los recursos de la jurisdicción interna, la autora afirma que, de acuerdo con la jurisprudencia del Comité, en los Estados donde la decisión respecto de los recursos de control de las garantías procesales de las decisiones judiciales depende de la facultad discrecional de un número limitado de

funcionarios, el agotamiento de los recursos internos se limita al procedimiento de casación. La autora recuerda además que hizo uso del derecho a presentar un recurso de control de las garantías procesales ante el Presidente del Tribunal Supremo de Belarús. Sin embargo, no presentó una solicitud para la interposición de ese recurso ante la Fiscalía, ya que ello no constituye un recurso interno efectivo. También recuerda que, de conformidad con la práctica del Comité de Derechos Humanos, solo deben agotarse los recursos internos en la medida en que existan y sean efectivos. Por lo tanto, todos los recursos internos se agotaron una vez que el tribunal examinó el recurso de casación.

Observaciones adicionales del Estado parte

6.1 El 26 de mayo de 2009, el Estado parte alegó que el artículo 35 de la Constitución garantiza la libertad para celebrar concentraciones, reuniones, marchas, manifestaciones y piquetes que no perturben el orden público y no conculquen los derechos de otros ciudadanos. El procedimiento relativo a la celebración de esos actos está establecido por ley. A este respecto, las disposiciones de la Ley de actos multitudinarios tienen por objeto crear condiciones que permitan el ejercicio de los derechos y las libertades constitucionales de los ciudadanos, así como la protección de la seguridad y el orden públicos durante la celebración de esos actos en calles, plazas y otros lugares públicos. El Estado parte reitera asimismo la información presentada en sus observaciones anteriores (véase el párrafo 4.1 *supra*) con respecto al fundamento jurídico de la sanción administrativa impuesta a la autora, y recuerda que, en la fecha en que la Sra. Tulzhenkova estaba distribuyendo folletos en los que se convocaba a una concentración el 25 de marzo de 2008, no había recibido autorización para celebrar ese acto, por lo que se le impuso una sanción administrativa de conformidad con lo establecido en la legislación nacional.

6.2 El Estado parte afirma además que, en virtud del artículo 19, párrafo 2, del Pacto, toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. Sin embargo, el artículo 19, párrafo 3, del Pacto impone al titular de esos derechos una serie de deberes y responsabilidades especiales, y, por consiguiente, el derecho a la libertad de expresión puede estar sujeto a ciertas restricciones 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. El artículo 21 del Pacto reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho solo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias 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.

6.3 La República de Belarús, en su calidad de Estado parte en el Pacto, ha incorporado las disposiciones de los artículos 19 y 21 en el ordenamiento jurídico interno. De conformidad con el artículo 23 de la Constitución, solo se podrán restringir los derechos y las libertades de las personas en los casos previstos por ley, en interés de la seguridad nacional, el orden público, la protección de la salud pública y la moral pública y los derechos y libertades de los demás. El análisis del artículo 35 de la Constitución, que garantiza el derecho a la libertad de celebrar actos públicos, demuestra claramente que la Constitución establece el marco legislativo para el procedimiento de celebración de tales actos. En la actualidad, la organización y celebración de concentraciones, reuniones, marchas, manifestaciones y piquetes están reguladas por la Ley de actos multitudinarios, de 7 de agosto de 2003. La libertad de expresión, que está garantizada por la Constitución, solo podrá estar sujeta a las restricciones previstas por la ley en interés de la seguridad nacional o el orden público o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. Por tanto, las restricciones previstas en la legislación de Belarús no

contradican sus obligaciones internacionales y tienen por objeto proteger la seguridad y el orden público (en particular, se hace referencia a las disposiciones del artículo 23.34 del Código de Infracciones Administrativas de Belarús y al artículo 8 de la Ley de actos multitudinarios).

Comentarios adicionales de la autora

7.1 En carta de 14 de noviembre de 2009, la autora rebate los argumentos del Estado parte de que la sanción administrativa que le fue impuesta por haber infringido el procedimiento de organización y celebración de actos multitudinarios estaba prevista por la ley y era conforme a las restricciones contempladas en el artículo 19 del Pacto. Belarús tiene la obligación de respetar y garantizar a todos los que residan en su territorio y estén bajo su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto, y también de instruir las diligencias necesarias, de conformidad con sus procesos constitucionales y las disposiciones del Pacto, para adoptar las medidas legislativas o de otra índole que sean precisas para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto. La restricción establecida en el artículo 8 de la Ley de actos multitudinarios en el sentido de que, antes de haber recibido autorización para celebrar un acto multitudinario, esté prohibido anunciar en los medios de comunicación la fecha, lugar y hora de su celebración y preparar y distribuir folletos, carteles y otro material con ese fin no satisface el requisito de que sea necesaria para respetar los derechos y la reputación de los demás o para proteger la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas, y, por consiguiente, cada vez que se aplica esa disposición se está conculcando el artículo 19, párrafo 2, del Pacto.

7.2 La autora no comparte la opinión del Estado parte de que las restricciones a que está sujeto el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en virtud de la legislación nacional, al tener por objeto proteger la seguridad nacional y el orden público, no son contrarias a las obligaciones internacionales de Belarús. Esa argumentación solo sería válida si los tribunales nacionales hubieran considerado que sus actos podían estar sujetos a las restricciones posibles en el sentido del artículo 19. Teniendo en cuenta que el Estado parte no ha explicado las razones por las que la prohibición de preparar y difundir información sobre la próxima celebración de un acto multitudinario era necesaria por una de las razones legítimas enunciadas en el artículo 19, párrafo 3, dicha restricción constituye una vulneración de los derechos que la asisten en virtud del artículo 19 del Pacto. Cuando un Estado parte impone determinadas restricciones al ejercicio de la libertad de expresión, tales restricciones no pueden poner en entredicho el propio derecho, y el Estado parte debe justificar en cada caso que las restricciones impuestas son "necesarias" por una de las razones legítimas.

Deliberaciones del Comité

Examen de la admisibilidad

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

8.2 De conformidad con 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 Por lo que respecta al requisito establecido en el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo, el Comité toma nota del argumento del Estado parte de que la autora no solicitó al Fiscal General, que presentara un recurso de control de las garantías procesales ante el Presidente del Tribunal Supremo, y, por tanto, no agotó todos los recursos de la jurisdicción interna. El Comité toma nota además de la explicación de la

autora de que su recurso de control de las garantías procesales fue desestimado por el Presidente del Tribunal Supremo de Belarús y que no presentó ninguna solicitud ante la Fiscalía porque dicho recurso no constituye un recurso efectivo de la jurisdicción interna. A este respecto, el Comité recuerda su jurisprudencia, según la cual los procedimientos de revisión de las sentencias judiciales que ya son ejecutables constituye un recurso extraordinario que depende de la facultad discrecional de un juez o fiscal y se limita exclusivamente a cuestiones de derecho². En tales circunstancias, el Comité considera que, a fines de la admisibilidad, el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo no le impide examinar la comunicación.

8.4 A juicio del Comité, la autora ha fundamentado suficientemente, a efectos de la admisibilidad, las reclamaciones formuladas en relación con el artículo 19, párrafo 2, del Pacto. Habiéndose cumplido los demás requisitos para la admisibilidad, el Comité considera que la comunicación es admisible y procede a examinar el fondo de la cuestión.

Examen de la cuestión en cuanto al fondo

9.1 El Comité de Derechos Humanos 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 que la autora afirma que la sanción administrativa que le ha sido impuesta por distribuir folletos con información sobre la próxima celebración de una concentración pacífica antes de haber obtenido autorización para celebrarla, como requiere la legislación nacional, constituye una restricción injustificada de su libertad de difundir información, amparada por el artículo 19, párrafo 2, del Pacto. Observa asimismo la afirmación del Estado parte de que se le impuso una sanción administrativa a la autora de conformidad con la legislación nacional por inobservancia del procedimiento para organizar y celebrar actos multitudinarios. En el presente caso, el Comité debe examinar si alguno de los criterios establecidos en el artículo 19, párrafo 3, justifica las restricciones impuestas al derecho a la libertad de expresión de la autora. El Comité observa que el artículo 19 autoriza restricciones solo en los casos en que estén expresamente fijadas por la ley y sean 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. El Comité recuerda que las libertades de opinión y de expresión son condiciones indispensables para el pleno desarrollo de la persona, son esenciales para toda sociedad y constituyen la piedra angular de toda sociedad libre y democrática³. Las restricciones a su ejercicio deben estar sometidas a pruebas concluyentes de su necesidad y "solamente se podrán aplicar para los fines con que fueron prescritas y deberán estar relacionadas directamente con la necesidad específica de la que dependen"⁴.

9.3 El Comité observa que, en el presente caso, el Estado parte ha sostenido que las disposiciones de la Ley de actos multitudinarios tienen por objeto crear condiciones que permitan el ejercicio de los derechos y las libertades constitucionales de los ciudadanos, así como la protección de la seguridad y el orden públicos durante la celebración de esos actos en calles, plazas y otros lugares públicos. Sin embargo, el Estado parte no ha facilitado una indicación concreta de los peligros que habría creado la distribución anticipada de la

² Véase, por ejemplo, comunicación N° 1537/2006, *Yekaterina Gerashchenko c. Belarús*, decisión de inadmisibilidad adoptada el 23 de octubre de 2009, párr. 6.3; comunicación N° 1814/2008, *P. L. c. Belarús*, decisión de inadmisibilidad adoptada el 26 de julio de 2011, párr. 6.2.

³ Véase Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 34 (2011), relativa a la libertad de opinión y libertad de expresión. *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo sexto período de sesiones, Suplemento N° 40*, vol. I (A/66/40 (vol. I)), anexo V.

⁴ *Ibid.*, párr. 22.

información contenida en el folleto de la autora. El Comité estima que, en las circunstancias del caso, el Estado parte no ha demostrado la forma en que la imposición de la multa a la autora se justificaba en razón de alguno de los criterios establecidos en el artículo 19, párrafo 3. En consecuencia, el Comité concluye que se han vulnerado los derechos que asisten a la autora en virtud del artículo 19, párrafo 2, del Pacto.

10. El Comité de Derechos Humanos, actuando en virtud del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, considera que el Estado parte ha vulnerado los derechos que asisten a la autora con arreglo al artículo 19, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

11. De conformidad con el artículo 2, párrafo 3 a), del Pacto, el Estado parte tiene la obligación de proporcionar a la autora una reparación efectiva, que incluya el reembolso del monto de la multa al tipo de cambio del mes de marzo de 2008 y de las costas procesales en que hubiera incurrido, así como una indemnización. El Estado parte tiene también la obligación de evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro.

12. Teniendo presente que, por ser parte en el Protocolo Facultativo, el Estado parte reconoce la competencia del Comité para determinar si ha habido o no violación del Pacto y que, en virtud del 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, el Comité desea recibir del Estado parte, en un plazo de 180 días, información sobre las medidas que haya adoptado para aplicar el presente dictamen. Se pide asimismo al Estado parte que publique el dictamen del Comité.

[Aprobado en español, francés e inglés, siendo la versión original el texto inglés. Posteriormente se publicará también en árabe, chino y ruso como parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.]

Apéndice

Voto particular del Sr. Fabián Salvioli, miembro del Comité (concurrente)

1. Conuerdo con la decisión del Comité de Derechos Humanos en el asunto *Tulzhenkova c. Belarús*, comunicación N° 1838/2008, relativa a la violación del artículo 19 del Pacto, por la aplicación en su contra de la pena prevista en el artículo 8 de la Ley de actos multitudinarios en la República de Belarús, disposición por la cual ninguna persona tiene derecho a anunciar en los medios de comunicación la fecha, lugar y hora de celebración de una asamblea, ni a preparar y distribuir folletos, carteles y otro material informativo con ese fin, antes de haber recibido una autorización para llevar adelante la actividad.

2. No obstante, por los motivos que expongo a continuación, considero que el Comité debió haber concluido que en el caso de referencia, asimismo el Estado resulta responsable de la violación del artículo 2, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. También el Comité debió señalar que, a su juicio, el Estado debe modificar la normativa incompatible con el Pacto que fue aplicada en perjuicio de la autora.

3. Desde mi incorporación al Comité sostengo que el mismo ha autolimitado incomprensiblemente su capacidad de identificar una violación al Pacto en ausencia de alegación jurídica específica. Siempre que los hechos demuestren claramente dicha violación, el Comité puede y debe —por el principio *iura novit curiae*— encuadrar jurídicamente el caso. Los fundamentos jurídicos y la explicación de por qué ello no implica indefensión para los Estados se encuentran en mi voto parcialmente disidente en el asunto *Weeramansa c. Sri Lanka*, párrafos 3 a 5, y a ellos me remito para no reiterarlos⁵.

4. Cabe señalar, de todas formas, que en el presente asunto *Tulzhenkova c. Belarús*, la autora afirma, refiriéndose a la legislación que le fuera aplicada, que "una ley nacional puede en sí misma estar en contradicción con el Pacto si su aplicación comporta la restricción o la conculcación de los derechos y libertades garantizados en él".

a) La violación del artículo 2, párrafo 2, del Pacto

5. La responsabilidad internacional del Estado puede surgir, entre otros factores, por la acción u omisión de cualquiera de sus poderes, incluido naturalmente el poder legislativo, o cualquier otro que tenga facultades legislativas de acuerdo a las disposiciones constitucionales. El artículo 2, párrafo 2, del Pacto reza: "Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter". Si bien la obligación establecida en el artículo 2, párrafo 2, es de carácter general, el incumplimiento de la misma puede engendrar la responsabilidad internacional del Estado.

6. La disposición bajo análisis representa una norma de características *self-executing*. El Comité, de forma correcta, señaló en su Observación general N° 31 que: "Las obligaciones del Pacto en general y del artículo 2 en particular son vinculantes para todos los Estados Partes en conjunto. Todos los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y

⁵ Véase la comunicación N° 1406/2005 *Anura Weerawansa c. Sri Lanka*, apéndice; opinión parcialmente disidente del Sr. Fabián Salvioli.

judicial) y otras autoridades públicas o estatales, a cualquier nivel que sea, nacional, regional o local, están en condiciones de asumir la responsabilidad del Estado Parte"⁶.

7. Así como los Estados partes deben adoptar las medidas legislativas para hacer efectivos los derechos, también hay una obligación negativa derivada del artículo 2, párrafo 2: no pueden aprobarse medidas legislativas contrarias al Pacto; cuando ello sucede, el Estado comete una violación *per se* de las obligaciones previstas en el artículo 2, párrafo 2.

8. La República de Belarús ratificó el Pacto el 12 de noviembre de 1973. Desde entonces asumió la obligación expresa de adoptar las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto (art. 2, párr. 2), y consecuentemente la obligación de no adoptar normas contrarias a los derechos establecidos en el Pacto. Asimismo, Belarús accedió al Protocolo facultativo el 30 de diciembre de 1992, y desde entonces reconoce la competencia del Comité para examinar casos individuales.

9. El Estado aprobó la Ley de actos multitudinarios el 20 de diciembre de 1997; con dicha acción el Estado violó el Pacto, independientemente de su aplicación. Más adelante, la autora presentó una petición al Comité porque le ha sido aplicada la Ley de actos multitudinarios; el Comité debió haber señalado en la comunicación que el Estado violó no solamente el artículo 19, sino que la aprobación de aquella ley violó el artículo 2, párrafo 2 del Pacto.

10. la Ley de actos multitudinarios fue aplicada directamente al caso, por ello una conclusión de violación del artículo 2, párrafo 2, en el presente caso no es abstracta ni constituye una mera cuestión académica: finalmente, no cabe omitir que las violaciones encontradas repercuten directamente en las reparaciones que el Comité tiene que disponer cuando resuelve cada comunicación individual.

b) La reparación en el asunto *Tulzhenkova*

11. El párrafo 11 de la decisión del Comité es insuficiente; señala que "El Estado parte tiene también la obligación de evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro", pero luego no dice más nada. ¿Cómo va a cumplir el Estado con dicha parte del dictamen del Comité si no modifica la norma que el Comité encontró violatoria del Pacto? Indudablemente el Comité debió señalar que Belarús debe modificar la normativa interna cuestionada (el artículo 8 de la Ley de actos multitudinarios), para adecuarla a las obligaciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El mantenimiento de la vigencia de una norma *per se* incompatible con el Pacto, no cumple con los *standards* internacionales actuales en materia de reparaciones para casos de violaciones a los derechos humanos.

12. Es fundamental, entonces, que el Comité asuma una posición menos ambigua en materia de reparaciones no patrimoniales, especialmente en lo relativo a medidas de restitución, satisfacción y garantías de no repetición: cuanto más claro sea el dictamen del Comité, más sencillo le resultará a un Estado cumplir con el mismo.

(Firmado) Fabián Salvioli

[Hecho en español, francés e inglés, siendo el español la versión original. Posteriormente se publicará también en árabe, chino y ruso como parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.]

⁶ Observación general del Comité N° 31 (2004) sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, párr. 4, *Documentos oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Suplemento N° 40*, vol. I (A/59/40 (vol. I)), anexo III.

Voto particular del Sr. Rajsoomer Lallah, miembro del Comité (concurrente)

Observo que las conclusiones del Comité (párr. 9.3) se refieren a las circunstancias particulares de la comunicación y, en concreto, a la inadecuada o inexistente información presentada por el Estado parte para justificar restricciones que podrían haber sido permisibles en aplicación del artículo 19, párrafo 3, del Pacto. Por ello, el Comité ha considerado, como alegaba específicamente la autora, que se ha vulnerado el derecho fundamental de esta a la libertad de expresión amparado por el artículo 19, párrafo 2, del Pacto.

Es claro que la infracción que se ha determinado proviene de la aplicación de una ley que no especifica su inaplicabilidad en circunstancias en las que no se demuestre que las restricciones a la libertad de expresión van más allá de lo permisible con arreglo al artículo 19, párrafo 3 b), del Pacto.

Por las razones expuestas en la opinión separada que emití en el asunto *Adonis c. Filipinas* (comunicación N° 1838/2008), entiendo que las inquietudes de mi colega Salvioli respecto del incumplimiento por el Estado parte de su obligación de promulgar legislación adecuada podrían haber quedado suficientemente resueltas con una petición de revisión de la legislación de conformidad con el artículo 2, párrafo 2, del Pacto.

En mi opinión, en el párrafo 11 del dictamen, tal vez hubiera sido más constructivo y práctico añadir una solicitud similar a la que el Comité formula generalmente cuando legislación cuestionable o irregular por alguna otra razón resulta ser la causa de la infracción específica encontrada. Así pues, en el párrafo 11 del dictamen podría haberse incluido algo en el sentido de que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2, párrafo 2, el Estado parte debe revisar su legislación.

(Firmado) Rajsoomer Lallah

[Hecho en español, francés e inglés, siendo la versión original el texto inglés. Posteriormente se publicará también en árabe, chino y ruso como parte del informe anual del Comité a la Asamblea.]