



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general
16 de enero de 2023
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. 2860/2016* **

<i>Comunicación presentada por:</i>	Yury Belenky (no representado por un abogado)
<i>Presunta víctima:</i>	El autor
<i>Estado parte:</i>	Belarús
<i>Fecha de la comunicación:</i>	5 de febrero de 2016 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión adoptada con arreglo al artículo 92 del reglamento del Comité, transmitida al Estado parte el 22 de noviembre de 2016 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	8 de julio de 2022
<i>Asunto:</i>	Imposición de una multa por infringir el procedimiento establecido para la organización de un acto público
<i>Cuestión de procedimiento:</i>	Agotamiento de los recursos internos
<i>Cuestión de fondo:</i>	Libertad de reunión
<i>Artículos del Pacto:</i>	14, párrafo 1; y 21
<i>Artículos del Protocolo Facultativo:</i>	2 y 5, párrafo 2 b)

1. El autor de la comunicación es Yury Belenky, nacional de Belarús, nacido en 1960. Afirma que el Estado parte ha violado los derechos que lo asisten en virtud del artículo 21 del Pacto. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 30 de diciembre de 1992. El autor no está representado por abogado.

Hechos expuestos por el autor

2.1 El autor es jefe adjunto del Partido Conservador Cristiano. El 9 y el 14 de octubre de 2014, respectivamente, el Partido solicitó al Comité Ejecutivo de la ciudad de Minsk y al Comité Ejecutivo de la región de Minsk que autorizaran la celebración de una manifestación,

* Aprobado por el Comité en su 135º período de sesiones (27 de junio a 27 de julio de 2022).

** Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Wafaa Ashraf Moharram Bassim, Arif Bulkan, Mahjoub El Haiba, Furuya Shuichi, Carlos Gómez Martínez, Marcia V. J. Kran, Duncan Laki Muhumuza, Photini Pazartzis, Hernán Quezada Cabrera, Vasilka Sancin, José Manuel Santos Pais, Soh Changrok, Kobauyah Tchamdja Kpatcha, Imeru Tamerat Yigezu y Gentian Zyberi.



en la ciudad, y un mitin, en la región, con un máximo de 5.000 participantes. Ambos actos estaban previstos para el 2 de noviembre de 2014, con motivo del día de recuerdo de los fallecidos, “Dzyady”, una antigua fiesta cristiana bielorrusa. El 17 de octubre de 2014, el Partido solicitó al Comité Ejecutivo de la ciudad de Minsk que emitiera una autorización para otro acto público: una manifestación con hasta 500 participantes prevista en Minsk para el 9 de noviembre de 2014, también para celebrar la misma fiesta. El autor fue designado por el Partido como una de las personas responsables de la organización de los eventos.

2.2 Los tres actos públicos fueron autorizados en virtud de las decisiones adoptadas por el Comité Ejecutivo de la ciudad de Minsk los días 23 y 31 de octubre de 2014 y por el Comité Ejecutivo de la región de Minsk el 24 de octubre de 2014. En las decisiones se disponía que los organizadores de los eventos debían encargarse de coordinar oportunamente las cuestiones relativas al mantenimiento del orden público durante los actos con las oficinas del Ministerio del Interior pertinentes y de abonar esas prestaciones, de conformidad con las disposiciones aplicables de la Ley de Actos Multitudinarios. Según afirma el autor, las decisiones no contenían información sobre el procedimiento de contratación del mantenimiento del orden público con las autoridades competentes, por lo que infirió que los actos públicos estaban autorizados sin que fuese necesario suscribir dichos contratos y no tomó medidas para hacerlo.

2.3 El 27 de octubre de 2014, el autor participó en una reunión con representantes del Comité Ejecutivo de la ciudad de Minsk, de la Oficina Principal del Ministerio del Interior de Minsk y de la Fiscalía, en la que trataron los pormenores de los eventos previstos, como las medidas de seguridad pública, el itinerario y el uso de carteles, entre otras cuestiones. Además, antes de la manifestación de 9 de noviembre de 2014, el autor y un representante de la Oficina Principal del Ministerio del Interior de Minsk también conversaron sobre las medidas de seguridad pública previstas para el acto.

2.4 Los eventos públicos tuvieron lugar los días 2 y 9 de noviembre de 2014, como estaba previsto, y se desarrollaron de forma pacífica.

2.5 En una fecha que no se ha especificado, posterior a los eventos, el Partido Conservador Cristiano solicitó a la Oficina Principal del Ministerio del Interior de Minsk la información necesaria para abonar los servicios de seguridad pública prestados durante los acontecimientos. En una carta de 28 de noviembre de 2014, esa oficina respondió que no era posible emitir una factura para el pago de los servicios debido a que los organizadores del evento no habían suscrito los contratos pertinentes con los proveedores.

2.6 En fechas que no se han especificado, se acusó al autor de infringir el procedimiento establecido para la celebración de actos públicos por no haber coordinado con la oficina del Ministerio del Interior correspondiente la prestación de los servicios de seguridad pública durante los actos, no haber firmado un contrato al respecto ni haber abonado esas prestaciones, lo que constituía una infracción administrativa con arreglo al artículo 23.34, párrafo 2, del Código de Infracciones Administrativas. Se iniciaron tres procedimientos administrativos distintos contra el autor.

2.7 Los días 17 y 28 de noviembre y 24 de diciembre de 2014, los Tribunales de Distrito de Pervomaisk y Leninskiy, en Minsk, y el Tribunal de Distrito de Minsk, respectivamente, examinaron los cargos y determinaron que el organizador de los eventos no había suscrito ningún contrato con la oficina del Ministerio del Interior competente en relación con los servicios de seguridad pública durante los eventos, y que no se había efectuado ningún pago por dichas prestaciones. En consecuencia, los tribunales declararon al autor culpable de una infracción administrativa tipificada en el artículo 23.34, párrafo 2, del Código de Infracciones Administrativas y lo condenaron a pagar multas de 3.000.000, 4.500.000 y 3.750.000 rublos bielorrusos, respectivamente¹.

2.8 El autor recurrió los tres fallos condenatorios pronunciados en sede administrativa en el marco de tres procedimientos de casación distintos. El Tribunal Municipal de Minsk, en sus decisiones de 23 de diciembre de 2014 y de 10 de febrero de 2015 (relativas, respectivamente, a los actos públicos de 2 y 9 de noviembre de 2014 celebrados en la ciudad

¹ Lo que equivalía a un total de aproximadamente 840 euros en el momento de los hechos.

de Minsk), y el Tribunal Regional de Minsk, en su decisión de 17 de febrero de 2015 (relativa al acto público de 2 de noviembre de 2014 celebrado en la región de Minsk), desestimaron los recursos del autor por considerarlos infundados.

2.9 El autor presentó ante el Tribunal Municipal de Minsk un nuevo recurso contra la decisión dictada por el Tribunal de Distrito de Pervomaisk, en Minsk, el 17 de noviembre de 2014 y contra la correspondiente decisión dictada en apelación por el Tribunal Municipal de Minsk el 23 de diciembre de 2014, en el marco del procedimiento de revisión (control de las garantías procesales). El 20 de marzo de 2015, la Presidencia del Tribunal Municipal de Minsk desestimó el recurso de revisión por considerarlo infundado. El 14 de julio de 2015, el autor presentó otro recurso de revisión ante el Tribunal Supremo. No se ha informado sobre el resultado de ese recurso.

2.10 El autor afirma haber agotado todos los recursos internos disponibles.

Denuncia

3.1 En primer lugar, el autor sostiene que el Estado parte ha vulnerado los derechos que lo asisten en virtud del artículo 21 del Pacto, al imponerle sanciones administrativas. Remitiéndose a las directrices sobre la libertad de reunión pacífica (*Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*)², publicadas por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el autor afirma que la exigencia, en virtud de la legislación nacional, de pagar por los servicios de mantenimiento de la seguridad pública durante los actos públicos es una carga excesiva para los organizadores de dichos eventos y que la carga debería recaer en el Estado parte, habida cuenta de su obligación positiva de garantizar el ejercicio del derecho de reunión pacífica. Además, afirma que las sanciones impuestas tienen un efecto intimidatorio y disuaden a los organizadores de llevar a cabo eventos similares en el futuro. En su caso, los tribunales nacionales, carentes de independencia e imparcialidad, basaron sus decisiones únicamente en las disposiciones pertinentes de la legislación nacional, sin tener en cuenta las normas internacionales sobre el derecho a la libertad de reunión.

3.2 El autor solicita al Comité que determine que se han vulnerado los derechos que lo asisten en virtud del artículo 21 del Pacto, y que inste al Estado parte a que restablezca su derecho de reunión pacífica y le proporcione una indemnización adecuada.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo

4. En una nota verbal de fecha 23 de enero de 2017, el Estado parte presentó sus observaciones sobre la admisibilidad y el fondo de la comunicación. El Estado parte sostiene que la comunicación del autor debe ser declarada inadmisibles a tenor de lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo, ya que el autor no agotó todos los recursos internos disponibles al no haber interpuesto un recurso contra las decisiones adoptadas en su caso ante la Presidencia o la Vicepresidencia del Tribunal Supremo en el marco del procedimiento de revisión.

Comentarios del autor sobre las observaciones del Estado parte

5. El 4 de abril de 2017, el autor presentó sus comentarios. En ellos afirma que el procedimiento de revisión no constituye un recurso interno efectivo que deba agotarse y observa que la decisión en la que se resuelve sobre el recurso interpuesto en el marco de dicho procedimiento se adopta en ausencia del interesado y queda exclusivamente a discreción del juez. Además, el autor sostiene que, en su caso, en vista de la ausencia de un poder judicial independiente en el Estado parte, así como de la influencia del poder ejecutivo sobre el poder judicial y de la actual realidad política en el Estado parte, no disponía de ningún recurso interno efectivo. El autor pide al Comité que considere admisible su comunicación y determine que se han violado los derechos que lo asisten en virtud de los artículos 14, párrafo 1³, y 21 del Pacto.

² Segunda edición (OSCE, Varsovia y Estrasburgo, 2010).

³ En la comunicación inicial presentada ante el Comité no se solicitaba que se determinara la existencia de una vulneración de los derechos que asisten al autor en virtud del artículo 14, párr. 1, del Pacto.

Observaciones adicionales del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo

6. En una nota verbal de fecha 29 de octubre de 2018, el Estado parte presentó sus observaciones adicionales sobre la admisibilidad y el fondo, en las que reiteró que el autor no había agotado todos los recursos internos disponibles, al no haber apelado las decisiones adoptadas en su caso ante la Presidencia del Tribunal Supremo, en el marco del procedimiento de revisión.

Comentarios del autor sobre las observaciones adicionales del Estado parte

7. El 24 de febrero de 2020, el autor reiteró su posición, en el sentido de que la presentación de un recurso en el marco del procedimiento de revisión no constituía un recurso interno efectivo. A la luz de la jurisprudencia establecida en la materia, decidió no proceder al agotamiento de ese recurso. El autor añadió que en el Estado parte no se acostumbraba a aplicar las normas internacionales sobre la libertad de reunión pacífica y que, en las decisiones sobre asuntos relacionados con esa cuestión, los tribunales nacionales se guiaban por las disposiciones de la legislación interna, lo cual limitaba considerablemente la garantía de esos derechos.

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 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 toma nota del argumento del Estado parte de que el autor no ha interpuesto un recurso de revisión ante la Presidencia o la Vicepresidencia del Tribunal Supremo para impugnar las decisiones adoptadas en su caso. También toma nota de que el autor alega que el recurso de revisión es un procedimiento extraordinario que no constituye un recurso efectivo que deba agotarse. En este contexto, el Comité recuerda su jurisprudencia, según la cual la presentación de solicitudes al presidente de un tribunal para que se inicie un procedimiento de revisión de decisiones judiciales firmes, cuya aceptación depende de las facultades discrecionales de un juez, constituye un recurso extraordinario, y que el Estado parte debe demostrar que existe una posibilidad razonable de que esas solicitudes den lugar a un recurso efectivo en las circunstancias del caso⁴. El Comité toma nota asimismo del argumento del autor de que, en realidad, interpuso recursos, aunque no prosperasen, en el marco del procedimiento de revisión, en concreto ante el Tribunal Municipal de Minsk y el Tribunal Supremo. Además, el Comité observa que el Estado parte no aporta ninguna información ni argumento alguno que demuestren que el recurso de revisión constituye un recurso interno efectivo en las circunstancias del caso. A falta de explicaciones adicionales del Estado parte en el presente caso, el Comité considera que lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo no obsta para que examine la comunicación.

8.4 El Comité toma nota también de la afirmación del autor según la cual se han violado los derechos que lo asisten en virtud del artículo 14, párrafo 1, del Pacto porque los tribunales nacionales no fueron independientes e imparciales y porque sus decisiones estuvieron influenciadas por el poder ejecutivo. No obstante, a falta de más información al respecto en el expediente, el Comité considera que el autor no ha fundamentado suficientemente esa alegación a efectos de su admisibilidad. Por lo tanto, el Comité concluye que esa parte de la comunicación es inadmisibles en virtud del artículo 2 del Protocolo Facultativo.

⁴ *Sekerko c. Belarús* (CCPR/C/109/D/1851/2008), párr. 8.3; y *Schumilin c. Belarús* (CCPR/C/105/D/1784/2008), párr. 8.3.

8.5 Por último, el Comité toma nota del resto de las alegaciones formuladas por el autor en relación con el artículo 21 del Pacto, considera que se han fundamentado suficientemente a efectos de su admisibilidad y procede a examinarlas en cuanto al fondo.

Examen de la cuestión en cuanto al fondo

9.1 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.

9.2 El Comité toma nota de la alegación del autor de que se ha vulnerado su derecho a la libertad de reunión, garantizado por el artículo 21 del Pacto, ya que fue sancionado por infringir el procedimiento establecido para la celebración de actos públicos al no haber suscrito contratos con las autoridades nacionales competentes para la prestación de servicios de seguridad pública durante los eventos y no haber abonado dichas prestaciones. Por consiguiente, el Comité debe determinar si las sanciones administrativas que se impusieron al autor constituyen una vulneración de los derechos que lo asisten en virtud del artículo 21 del Pacto.

9.3 En su observación general núm. 37 (2020), relativa al derecho de reunión pacífica, el Comité señala que este derecho, 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 las personas e indispensable en una sociedad democrática. El artículo 21 del Pacto protege las reuniones pacíficas dondequiera que tengan lugar: al aire libre, en el interior y en línea; en espacios públicos y privados; o una combinación de las anteriores. Esas reuniones pueden adoptar muchas formas, incluidas las manifestaciones, las protestas, las reuniones propiamente dichas, las procesiones, los mítines, las sentadas, las vigilias a la luz de las velas y los *flashmobs*. Están protegidas en virtud del artículo 21, ya sean estáticas, como los piquetes, o en movimiento, como las procesiones o las marchas⁵. No se permite ninguna restricción al derecho de reunión pacífica, a menos que: 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 vez de intentar limitarlo innecesaria y desproporcionadamente⁶. Por lo general, los requisitos de que los participantes u organizadores se ocupen de la seguridad, la asistencia médica, la limpieza u otros servicios públicos relacionados con las reuniones pacíficas o participen en esos gastos no son compatibles con el artículo 21⁷. Así pues, el Estado parte está obligado a justificar la limitación del derecho protegido por el artículo 21 del Pacto⁸.

9.4 El Comité observa que, a diferencia de lo que sucede en otros casos contra el Estado parte por cuestiones relacionadas con el derecho de reunión pacífica consagrado en el artículo 21 del Pacto, en las que las restricciones a ese derecho se referían a la negativa de las autoridades a expedir una autorización para celebrar un acto público o a la imposición de una sanción por la participación en un evento público no autorizado, en el presente caso, los actos públicos organizados por el autor fueron autorizados por las autoridades nacionales y se celebraron según lo previsto. Sin embargo, el autor fue condenado posteriormente a onerosas multas administrativas por el incumplimiento de la obligación, recogida en la legislación interna, de suscribir contratos con las autoridades nacionales competentes para la prestación de servicios de seguridad pública durante los actos y de abonar dichas prestaciones. Por lo tanto, el Comité debe examinar si las sanciones administrativas impuestas al autor, habida cuenta de las circunstancias del caso, constituyeron restricciones necesarias en una sociedad democrática y podían justificarse en virtud de alguno de los criterios establecidos en la segunda oración del artículo 21 del Pacto. El Comité observa, a la

⁵ Véase la observación general del Comité núm. 37 (2020), relativa al derecho de reunión pacífica, párr. 6.

⁶ *Ibid.*, párr. 36.

⁷ *Ibid.*, párr. 64.

⁸ *Poplavny c. Belarús* (CCPR/C/115/D/2019/2010), párr. 8.4.

luz de la información que consta en el expediente, que los tres actos previstos se celebraron de forma pacífica; que las medidas de seguridad para los eventos habían sido tratadas en detalle entre los organizadores y las autoridades nacionales en una reunión que tuvo lugar el 27 de octubre de 2014, y antes del evento, el 9 de noviembre de 2014. El Comité observa que, para declarar al autor culpable de una infracción administrativa tipificada en el artículo 23.34, párrafo 2, del Código de Infracciones Administrativas, los tribunales nacionales se basaron únicamente en que se había probado la infracción formal del procedimiento de organización de actos públicos previsto en la Ley de Actos Multitudinarios, al no haberse cumplido la exigencia de que los organizadores de actos suscribiesen contratos de servicios de seguridad pública y abonasen dichas prestaciones. A ese respecto, ni los tribunales nacionales ni, posteriormente, el Estado parte en sus observaciones relativas al caso han proporcionado justificación o explicación alguna sobre si las sanciones impuestas al autor, teniendo en cuenta las circunstancias particulares del caso, eran necesarias y proporcionales respecto de alguno de los objetivos legítimos previstos en el artículo 21 del Pacto, a saber, el 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. El Comité, recordando la posición expresada en su observación general núm. 37 (2020), según la cual por lo general, los requisitos de que los participantes u organizadores de un acto público se ocupen de la seguridad o participen en esos gastos no son compatibles con el artículo 21 del Pacto⁹, considera que la imposición de onerosas sanciones administrativas al autor por incumplir dicho requisito —establecido por la legislación nacional—, en ausencia de justificación alguna proporcionada por las autoridades y los tribunales nacionales a ese respecto, constituyó una restricción del derecho de reunión pacífica del autor, que, pese a estar prevista en la ley, no era necesaria en una sociedad democrática. Ante la falta de explicaciones adicionales del Estado parte, el Comité concluye que este 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 del artículo 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. Ello significa que debe conceder una reparación integral a las personas cuyos derechos reconocidos en el Pacto hayan sido vulnerados. En consecuencia, el Estado parte está obligado, entre otras cosas, a proporcionar al autor una indemnización adecuada, que incluya el reembolso del importe de las multas impuestas y de las costas judiciales en que haya incurrido. El Estado parte tiene también la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro. A ese respecto, el Comité señala que ha examinado casos similares relacionados con las mismas leyes y prácticas del Estado parte en varias comunicaciones anteriores, por lo que este debería revisar su marco normativo sobre 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 el artículo 21 del Pacto puedan ejercerse 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 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.

⁹ Véase el párr. 64 de la observación general.