



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general
25 de agosto de 2022
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. 3126/2018* **

<i>Comunicación presentada por:</i>	Anna Krasulina (representada por el abogado Leonid Sudalenko)
<i>Presunta víctima:</i>	La autora
<i>Estado parte:</i>	Belarús
<i>Fecha de la comunicación:</i>	30 de septiembre de 2016 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión adoptada con arreglo al artículo 92 del reglamento del Comité, transmitida al Estado parte el 16 de febrero de 2018 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	23 de julio de 2021
<i>Asunto:</i>	Denegación de autorización para celebrar un acto público; sanción a la autora por participar en una reunión pacífica no autorizada
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Agotamiento de los recursos internos; recursos internos efectivos
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Libertad de reunión; libertad de opinión y de expresión
<i>Artículos del Pacto:</i>	2, párrs. 2 y 3; 19; y 21
<i>Artículos del Protocolo Facultativo:</i>	2; 3; y 5, párr. 2 b)

1. La autora de la comunicación es Anna Krasulina, nacional de la Federación de Rusia, nacida en 1969. La autora afirma que el Estado parte ha vulnerado los derechos que la 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. La autora está representada por un abogado.

* Aprobado por el Comité en su 132º período de sesiones (28 de junio a 23 de julio de 2021).

** Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Wafaa Ashraf Moharram Bassim, Yadh Ben Achour, Arif Bulkan, Mahjoub El Haiba, Carlos Gómez Martínez, Duncan Laki Muhumuza, Photini Pazartzis, Hernán Quezada Cabrera, Vasilka Sancin, José Manuel Santos Pais, Soh Changrok, Kobayyah Tchamdja Kpatcha, Hélène Tigroudja, Imeru Tamerat Yigezu y Gentian Zyberli.



Los hechos expuestos por la autora

2.1 El 28 de julio de 2016, la autora, junto con otras personas, sostuvo una pancarta en la que estaba escrito “La madre recuerda. ¿Y tú?”, en la Avenida de la Independencia, en Minsk¹. Ese mismo día, unos agentes de policía acusaron a la autora de haber incurrido en una infracción administrativa tipificada en el artículo 23.34 (en el que se regula el procedimiento para organizar o celebrar actos multitudinarios) del Código de Infracciones Administrativas por expresar su opinión mediante la participación en una reunión pacífica sin obtener previamente una autorización.

2.2 El 19 de agosto de 2016, el Tribunal de Distrito de Moskovski en Minsk declaró a la autora culpable en virtud del artículo 23.34 del Código de Infracciones Administrativas y le impuso una multa de 420 rublos belarusos (unos 200 euros). El 23 de agosto de 2016, la autora interpuso un recurso de casación ante el Tribunal Municipal de Minsk, que fue desestimado el 16 de septiembre de 2016. La autora no ha recurrido en el marco del procedimiento de revisión (control de las garantías procesales). Sostiene que, según la jurisprudencia del Comité, ese procedimiento no se considera un recurso efectivo.

La denuncia

3.1 La autora afirma que las sanciones que se le impusieron por expresar su opinión mediante su participación en una protesta pacífica no se justificaban por los motivos enunciados en los artículos 19, párrafo 3, y 21 del Pacto.

3.2 La autora afirma también que, en virtud del artículo 2 del Pacto, el Estado parte ha asumido la obligación de respetar los derechos garantizados en el Pacto y se ha comprometido a adoptar la legislación necesaria para cumplir esa obligación y a proporcionar recursos internos efectivos a fin de proteger esos derechos. La decisión del Tribunal de Distrito de Moskovski por la cual se sancionó a la autora por expresar su opinión en una reunión pacífica, en virtud de la ley por la que se regulan los actos multitudinarios de 30 de diciembre de 1997, es una violación de los derechos que la asisten en virtud de los artículos 19 y 21, leídos conjuntamente con el artículo 2, párrafos 2 y 3, del Pacto.

3.3 La autora solicita al Comité que reconozca una vulneración de los artículos 19 y 21, leídos por separado y conjuntamente con el artículo 2, párrafos 2 y 3, del Pacto.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo

4.1 El Estado parte presentó sus observaciones mediante nota verbal de fecha 27 de marzo de 2018. Según el Estado parte, la autora podría haber solicitado que se iniciase un procedimiento de revisión ante el Presidente del Tribunal Regional de Minsk y ante el Presidente del Tribunal Supremo, así como ante la fiscalía. Estos recursos están garantizados por el artículo 12.11 de la ley relativa a los procedimientos y la aplicación del Código de Infracciones Administrativas. La autora podría haber presentado dichos recursos en un plazo de seis meses después del 16 de septiembre de 2016, cuando la decisión judicial en su caso pasó a ser firme.

4.2 En cuanto a las afirmaciones de la autora de que el procedimiento de revisión por parte de la fiscalía sería ineficaz, el Estado parte afirma que, en 2017, se presentaron ante la fiscalía 3.766 denuncias en casos de infracciones administrativas. De ese total, 3.665 casos (el 97 %) fueron revisados por los tribunales, lo que demuestra la eficiencia del procedimiento de revisión en los casos relativos a infracciones administrativas.

4.3 El Estado parte sostiene que la autora no ha fundamentado sus alegaciones de que se han vulnerado los artículos 2, párrafos 2 y 3; 19; y 21 del Pacto. A este respecto, el Estado parte afirma que los derechos a la libertad de expresión y de reunión pacífica están garantizados en los artículos 33 y 35 de la Constitución de Belarús. Las limitaciones previstas en la ley que regula los actos multitudinarios tienen por objeto establecer las condiciones

¹ El acto guardaba relación con una audiencia del tribunal de casación prevista para el 1 de agosto de 2016 en una causa relacionada con el reconocimiento de la defunción de Yury Zavadsky, que había desaparecido.

para la realización de sus derechos por parte de los individuos y no pueden considerarse que vulneren los artículos 19 y 21 del Pacto.

4.4 El Estado parte concluye que la comunicación debe considerarse inadmisibles en virtud de los artículos 2 y 3 del Protocolo Facultativo por no haber agotado la autora los recursos internos, por abuso del derecho a presentar comunicaciones y por falta de fundamentación de las alegaciones.

Comentarios de la autora sobre las observaciones del Estado parte

5.1 El 6 de junio de 2018, la autora presentó sus comentarios sobre las observaciones del Estado parte. Alega que el procedimiento de revisión es de naturaleza discrecional y no garantiza que el recurso se transmita al tribunal para que este lo examine. Además, aunque se admita para ser examinado, los tribunales no revisarán la causa en cuanto al fondo. La autora afirma que el requisito de agotamiento previsto en el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo se aplica únicamente si los recursos son efectivos y están disponibles. Asimismo, afirma que el Comité no considera que el procedimiento de revisión sea un recurso efectivo en Belarús².

5.2 La autora afirma que, en la práctica, es imposible presentar puntualmente recursos en virtud del procedimiento de revisión ante el Presidente del Tribunal Regional de Minsk y ante el Presidente del Tribunal Supremo. Este último tiene cinco adjuntos, varios de los cuales pueden revisar el recurso. El Fiscal General tiene cuatro adjuntos. El Estado parte no explica a cuál de los adjuntos hay que dirigirse para que el recurso sea revisado personalmente por el Presidente del Tribunal Supremo o por el Fiscal General.

5.3 En cuanto a las estadísticas proporcionadas por el Estado parte, la autora observa que en 2017 los órganos de orden público registraron 3,9 millones de infracciones administrativas. Las estadísticas presentadas por el Estado parte se refieren a alrededor de un 0,1 % del número total de las infracciones administrativas registradas. El Estado parte no especifica cuáles de las mociones mencionadas se referían a casos relacionados con los derechos de libertad de expresión y de reunión.

5.4 En cuanto a las observaciones del Estado parte de que la ley que regula los actos multitudinarios cumple los requisitos de los artículos 19 y 21 del Pacto, la autora afirma que la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y el propio Comité, en varios dictámenes relativos a Belarús, han detectado numerosas deficiencias y sugerido que se modifique la ley para ajustarla a las normas internacionales³. El hecho de que el Estado parte no lo haya hecho, junto con su práctica legislativa y ejecutiva, ha conducido a violaciones de los derechos que asisten a la autora en virtud de los artículos 19 y 21 del Pacto.

Deliberaciones del Comité

Examen de la admisibilidad

6.1 Antes de examinar toda reclamación formulada en una comunicación, el Comité debe decidir, de conformidad con el artículo 97 de su reglamento, si dicha comunicación es o no admisible en virtud del Protocolo Facultativo.

6.2 En cumplimiento de lo exigido en el artículo 5, párrafo 2 a), del Protocolo Facultativo, el Comité se ha cerciorado de que el mismo asunto no está siendo examinado en el marco de otro procedimiento de examen o arreglo internacional.

6.3 El Comité toma nota de la afirmación del Estado parte de que la autora no agotó los recursos internos porque no interpuso una solicitud para iniciar un procedimiento de revisión ante el Presidente del Tribunal Regional de Minsk y ante el Presidente del Tribunal Supremo o ante la fiscalía. El Comité recuerda su jurisprudencia, según la cual la presentación a una

² La autora se remite a *Iskiyaev c. Uzbekistán* (CCPR/C/95/D/1418/2005).

³ La autora se remite a *Kirsanov c. Belarús* (CCPR/C/110/D/1864/2009), *Evrezov c. Belarús* (CCPR/C/114/D/1988/2010) y *Sudalenko c. Belarús* (CCPR/C/113/D/1992/2010), entre otras.

fiscalía de una solicitud para que se inicie, con sujeción a la discrecionalidad del fiscal, un procedimiento de revisión de una decisión judicial firme no constituye un recurso que deba agotarse a los efectos del artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo⁴. Considera asimismo que la presentación de solicitudes a la Presidencia de un tribunal para que se inicie un procedimiento de revisión de decisiones judiciales firmes, y 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 caso⁵. A falta de información detallada y pertinente del Estado parte sobre la eficacia del procedimiento de revisión en los casos administrativos relativos a sanciones impuestas por el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y de reunión, el Comité considera que lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo no obsta para que examine la comunicación.

6.4 El Comité toma nota de la afirmación de la autora de que el Estado parte vulneró los derechos que la asisten en virtud del artículo 2, párrafo 2, leído conjuntamente con los artículos 19 y 21 del Pacto. 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 víctima⁶. El Comité observa, sin embargo, que la autora ya ha alegado una vulneración de los derechos que la 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 a la autora en virtud de los artículos 19 y 21 del Pacto. Por consiguiente, el Comité considera que las alegaciones de la autora a ese respecto son incompatibles con el artículo 2 del Pacto y, por lo tanto, son inadmisibles en virtud del artículo 3 del Protocolo Facultativo.

6.5 El Comité toma nota también de las alegaciones de la autora en relación con los artículos 19 y 21, leídos conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto. A falta de información adicional pertinente a ese respecto en el expediente, el Comité considera que la autora no ha fundamentado suficientemente esas alegaciones a efectos de la admisibilidad. Por consiguiente, declara que esa parte de la comunicación es inadmisibles en virtud del artículo 2 del Protocolo Facultativo.

6.6 En conclusión, el Comité considera que la autora ha fundamentado suficientemente las demás alegaciones, que plantean cuestiones en relación con los artículos 19 y 21 del Pacto a efectos de la admisibilidad y procede a examinarlas en cuanto al fondo.

Examen de la cuestión en cuanto al fondo

7.1 El Comité ha examinado la comunicación teniendo en cuenta toda la información que le han facilitado las partes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 1, del Protocolo Facultativo.

7.2 El Comité toma nota de las alegaciones de la autora de que se limitaron sus derechos a la libertad de expresión y la libertad de reunión, en vulneración de los artículos 19 y 21 del Pacto, ya que se la sancionó por expresar su opinión mediante su participación en una reunión pacífica sin obtener previamente una autorización. El Comité ha de examinar, por consiguiente, si las restricciones impuestas a los derechos de la autora en el presente caso

⁴ Véanse *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.

⁵ Véanse *Gelazauskas c. Lituania* (CCPR/C/77/D/836/1998), párr. 7.4; *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.

⁶ Véanse *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.

están justificadas con arreglo a alguno de los criterios enunciados en los artículos 19, párrafo 3, y 21 del Pacto.

7.3 El Comité recuerda que el derecho a la libertad de reunión pacífica, amparado 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 la persona e indispensable en una sociedad democrática⁷. Las reuniones pacíficas 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 marchas⁸. No cabe restricción alguna del ejercicio del derecho de reunión pacífica salvo que: a) esté prevista por la ley; y b) sea necesaria en una sociedad democrática para proteger la seguridad nacional, la seguridad pública o el orden público, o la salud o la moral públicas, y 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 desproporcionada⁹. Por consiguiente, el Estado parte está obligado a justificar toda limitación del derecho protegido por el artículo 21 del Pacto y a demostrar que esa limitación no constituye un obstáculo desproporcionado al ejercicio del derecho¹⁰.

7.4 En el presente caso, el Comité observa que el Estado parte solo se basó en las disposiciones de la ley que regula los actos multitudinarios, que exige que las autoridades ejecutivas locales autoricen la celebración de una reunión pacífica, un requisito que ya de por sí restringe el derecho de reunión pacífica¹¹. El Comité recuerda que el hecho de tener que solicitar permiso a las autoridades atenta contra la idea de que la reunión pacífica es un derecho fundamental¹². Si persisten esos requisitos en el derecho interno, deben equivaler en la práctica a un sistema de notificación en el que la autorización se conceda de oficio, a no ser que haya razones imperiosas para denegarla¹³. Esos sistemas tampoco deben ser excesivamente burocráticos¹⁴.

7.5 El Comité toma nota de la observación del Estado parte de que el procedimiento para organizar actos públicos establecido en la ley que regula dichos actos es necesario para preservar los derechos de los demás y que, por lo tanto, la ley es fundamento suficiente para limitar el derecho a la libertad de reunión pacífica. A este respecto, el Comité observa que el artículo 21 del Pacto establece dos condiciones inseparables: las limitaciones deben basarse en la legislación nacional y, al mismo tiempo, deben ser necesarias en una sociedad democrática, en interés de la protección de la seguridad nacional, la seguridad pública o el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. Además, las limitaciones deben ser proporcionales al objetivo que persiguen, lo cual exige una valoración por parte de las autoridades del Estado, en la que se sopesen la naturaleza y el efecto perjudicial de la injerencia frente al beneficio resultante para uno de los motivos de la injerencia¹⁵. Por lo tanto, para determinar si una restricción es necesaria, se requiere una valoración no solo jurídica, sino también fáctica. El Comité observa que ha examinado casos similares relativos a las mismas leyes y prácticas del Estado parte en varias comunicaciones anteriores. En el presente caso, el Estado parte no ha intentado demostrar que la sanción consistente en la imposición a la autora de una multa sustancial por participar en una reunión pacífica no autorizada fuese necesaria y proporcionada en virtud del artículo 21 del Pacto. El Comité, por tanto, llega a la conclusión de que el Estado parte ha vulnerado el artículo 21 del Pacto.

⁷ Observación general núm. 34 (2011), relativa a la libertad de opinión y la libertad de expresión, párr. 2.

⁸ Observación general núm. 37 (2020), relativa al derecho de reunión pacífica, párr. 6.

⁹ *Ibid.*, párr. 36.

¹⁰ Véase, por ejemplo, *Poplavny c. Belarús* (CCPR/C/115/D/2019/2010), párr. 8.4.

¹¹ *Insenova c. Kazajistán* (CCPR/C/126/D/2542/2015-CCPR/C/126/D/2543/2015), párr. 9.7.

¹² Observación general núm. 37 (2020), párr. 70.

¹³ *Ibid.*, párr. 73.

¹⁴ *Ibid.*, párr. 70.

¹⁵ *Ibid.*, párr. 40.

7.6 El Comité toma nota también de la afirmación de la autora de que su libertad de expresión ha sido restringida ilegalmente, puesto que fue declarada culpable de una infracción administrativa y sancionada con una multa de alrededor de 200 euros por haber participado en el mencionado acto público. Por consiguiente, el Comité debe determinar si la sanción que impusieron a la autora las autoridades nacionales constituye una violación del artículo 19 del Pacto.

7.7 El Comité recuerda su observación general núm. 34 (2011), relativa a la libertad de opinión y la libertad de expresión, en la que se 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 democráticas¹⁶. 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) la protección de la seguridad nacional, el orden público 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 protegerse¹⁷. El Comité recuerda que incumbe al Estado parte demostrar que las restricciones que se impusieron a los derechos que asisten a la autora en virtud del artículo 19 del Pacto eran necesarias y proporcionadas¹⁸.

7.8 El Comité observa que la imposición a la autora de una multa sustancial por participar en un acto pacífico, aunque no autorizado, plantea serias dudas acerca de la necesidad y la proporcionalidad de las restricciones a los derechos amparados por el artículo 19 del Pacto. A este respecto, el Comité observa que el Estado parte no ha alegado ningún motivo concreto para justificar la necesidad de esas restricciones con arreglo al artículo 19, párrafo 3, del Pacto¹⁹. Tampoco ha demostrado que las medidas adoptadas fueran las de naturaleza menos perturbadora y guardaran proporción con el interés que debía protegerse. El Comité considera que, en las circunstancias del caso, las restricciones impuestas a la autora, si bien se basaron en la legislación nacional, no estaban justificadas conforme a las condiciones establecidas en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto. Por consiguiente, concluye que se han vulnerado los derechos que asisten a la autora en virtud del artículo 19 del Pacto²⁰.

8. El Comité, actuando en virtud del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, dictamina que los hechos que tiene ante sí ponen de manifiesto una violación por el Estado parte de los derechos que asisten a la autora en virtud de los artículos 19 y 21 del Pacto.

9. De conformidad con el artículo 2, párrafo 3 a), del Pacto, el Estado parte tiene la obligación de proporcionar a la autora un recurso efectivo. Ello implica que debe ofrecer una reparación integral a las personas cuyos derechos reconocidos en el Pacto han sido vulnerados. En consecuencia, el Estado parte está obligado, entre otras cosas, a proporcionar a la autora una indemnización adecuada, incluido el reembolso del valor actual de la multa y de las costas judiciales en que hubiera incurrido la autora por los procedimientos incoados ante las instancias nacionales. El Estado parte tiene también la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro, en particular revisando su legislación nacional sobre actos públicos y la forma en que se aplica, a fin de hacerla compatible con sus obligaciones dimanantes del artículo 2, párrafo 2, de adoptar medidas que puedan hacer efectivos los derechos reconocidos en los artículos 19 y 21.

10. Teniendo presente que, por haber llegado a ser parte en el Protocolo Facultativo, el Estado parte ha reconocido la competencia del Comité para determinar si ha habido o no violación del Pacto y que, con arreglo al artículo 2 del Pacto, el Estado parte se ha comprometido a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén

¹⁶ Observación general núm. 34 (2011), párr. 2.

¹⁷ *Ibid.*, párr. 34.

¹⁸ *Androsenko c. Belarús* (CCPR/C/116/D/2092/2011), párr. 7.3.

¹⁹ Véase, por ejemplo, *Zalesskaya c. Belarús* (CCPR/C/101/D/1604/2007), párr. 10.5.

²⁰ Véanse, por ejemplo, *Svetik c. Belarús* (CCPR/C/81/D/927/2000), párr. 7.3; y *Shchetko y Shchetko c. Belarús* (CCPR/C/87/D/1009/2001), párr. 7.5.

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 sus idiomas oficiales.
