



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general
26 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. 2917/2016* **

<i>Comunicación presentada por:</i>	Alla Romanchik y Natalya Shchukina (representadas por el abogado Leonid Sudalenko)
<i>Presuntas víctimas:</i>	Las autoras
<i>Estado parte:</i>	Belarús
<i>Fecha de la comunicación:</i>	28 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 30 de diciembre de 2016 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	27 de julio de 2022
<i>Asunto:</i>	Negativa de las autoridades a autorizar un acto público (concentración en la vía pública)
<i>Cuestión de procedimiento:</i>	Agotamiento de los recursos internos
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Libertad de reunión; libertad de expresión
<i>Artículos del Pacto:</i>	2, párrs. 2 y 3; 19; y 21
<i>Artículos del Protocolo Facultativo:</i>	2 y 5, párr. 2 b)

1. Las autoras de la comunicación son Alla Romanchik y Natalya Shchukina, nacionales de Belarús nacidas en 1956 y 1944, respectivamente. Afirman que el Estado parte ha vulnerado los derechos que las 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. Las autoras están representadas por un abogado.

Hechos expuestos por las autoras

2.1 El 20 de octubre de 2015, las autoras solicitaron la autorización del Comité Ejecutivo de la ciudad de Gómel para celebrar una concentración en la vía pública de dicha ciudad el

* 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: Tania María Abdo Rocholl, Wafaa Ashraf Moharram Bassim, Yadh Ben Achour, 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, Kobayuh Tchamdja Kpatcha, Hélène Tigroudja, Imeru Tamerat Yigezu y Gentian Zyberi.



15 de noviembre de 2015, con el objetivo de llamar la atención sobre la crisis económica en Belarús y la necesidad de llevar a cabo reformas económicas.

2.2 El 9 de noviembre de 2015, el Comité Ejecutivo se negó a conceder la autorización, alegando que las autoras no habían concluido contratos con los proveedores de servicios municipales para la prestación de servicios de seguridad, asistencia médica y limpieza, según lo dispuesto en el artículo 3 de la decisión núm. 775 del Comité Ejecutivo, de 15 de agosto de 2013. Las autoras explican que el Comité Ejecutivo de la ciudad de Gómel, localidad que cuenta con una población de aproximadamente 500.000 habitantes, ha señalado dos emplazamientos en las afueras de la ciudad como zonas específicamente designadas para la organización de reuniones pacíficas.

2.3 El 30 de noviembre de 2015, las autoras recurrieron la decisión del Comité Ejecutivo ante el Tribunal del Distrito Central de Gómel, que desestimó el recurso el 21 de diciembre de 2015. El 29 de diciembre de 2015, las autoras interpusieron un recurso de casación ante el Tribunal Regional de Gómel; dicho recurso fue desestimado el 11 de febrero de 2016.

2.4 Las autoras interpusieron un recurso de revisión (control de las garantías procesales) ante el Presidente del Tribunal Regional de Gómel, el 1 de abril de 2016, y ante el Presidente del Tribunal Supremo de Belarús, el 7 de mayo de 2016. Ambos recursos fueron desestimados los días 4 de abril y 2 de junio de 2016, respectivamente.

2.5 Las autoras interpusieron además un recurso de revisión ante la Fiscalía Regional de Gómel, el 7 de junio de 2016, y ante la Fiscalía General, el 21 de julio de 2016. Estos recursos fueron desestimados los días 13 de julio y 8 de septiembre de 2016, respectivamente.

Denuncia

3.1 Las autoras alegan que la decisión del Comité Ejecutivo de la ciudad de Gómel de denegar la autorización de su marcha pacífica constituyó una restricción desproporcionada de los derechos que las asistían en virtud de los artículos 19 y 21, leídos conjuntamente con el artículo 2, párrafos 2 y 3, del Pacto.

3.2 Las autoras solicitan al Comité que recomiende al Estado parte que ajuste las disposiciones de la Ley de Actos Multitudinarios y de la decisión núm. 775 del Comité Ejecutivo de la ciudad de Gómel, de 15 de agosto de 2013, relativa a los actos multitudinarios celebrados en la ciudad de Gómel, a sus obligaciones internacionales dimanantes del Pacto.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo

4.1 Mediante nota verbal de 3 de marzo de 2017, el Estado parte presentó sus observaciones sobre la admisibilidad y el fondo y formuló comentarios sobre los hechos expuestos por las autoras. En este contexto, el Estado parte señala que el 9 de noviembre de 2015, el Comité Ejecutivo de la ciudad de Gómel denegó la solicitud de las autoras de celebrar una concentración, ya que esta no cumplía con las disposiciones de la Ley de Actos Multitudinarios, que regulaba la celebración de actos públicos. El Estado parte observa que el Comité Ejecutivo de la ciudad de Gómel ofreció explicaciones a las autoras sobre las razones por las que había denegado la autorización de la concentración. En este sentido, el Estado parte señala que las autoras no indicaron las medidas que se habían adoptado para velar por el orden público y la seguridad del acto, y tampoco presentaron los contratos firmados con los correspondientes proveedores de servicios para asegurar la prestación de servicios médicos y de seguridad durante el evento y la limpieza del lugar tras su celebración.

4.2 El Estado parte reitera las fechas en que se desestimaron los recursos judiciales interpuestos por las autoras ante los tribunales y la fiscalía, incluidos los examinados con arreglo al procedimiento de revisión.

4.3 El Estado parte señala asimismo que las alegaciones de las autoras de que se han vulnerado los artículos 19 y 21, leídos conjuntamente con el artículo 2, párrafos 2 y 3, carecen de fundamento. El Estado parte observa que la legislación nacional que establece los derechos a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de expresión se ajusta a lo dispuesto en la

Constitución de Belarús¹ y no contradice las normas internacionales que permiten a cada Estado establecer las restricciones a los derechos y libertades de la persona que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás, tal como se prevé en los artículos 19 y 21 del Pacto.

4.4 El Estado parte señala que, de conformidad con el artículo 5 de la Ley de Actos Multitudinarios, incumbe a los organizadores de dichos actos la responsabilidad de tomar medidas relacionadas, entre otras cosas, con la disponibilidad de asistencia médica durante el evento y la limpieza del lugar tras su celebración.

4.5 En cuanto a la admisibilidad de la comunicación, el Estado parte señala que las autoras no habían agotado todos los recursos internos disponibles, ya que sus recursos de revisión ante el Tribunal Supremo y la Fiscalía General no fueron examinados por el Presidente del Tribunal Supremo y el Fiscal General, sino por sus adjuntos.

Comentarios de las autoras sobre las observaciones del Estado parte

5.1 El 10 de mayo de 2017, las autoras presentaron sus comentarios a las observaciones del Estado parte. Refiriéndose a las observaciones del Estado parte sobre el procedimiento de revisión, las autoras reiteran que recurrieron las decisiones con arreglo a dicho procedimiento ante el Presidente del Tribunal Supremo de Belarús y la Fiscalía General; sin embargo, estos recursos fueron rechazados por sus adjuntos, un hecho que el Estado parte no ha impugnado.

5.2 En este sentido, señalan que el Presidente del Tribunal Supremo tiene cinco adjuntos, y el Fiscal General, cuatro. Las autoras aducen que el Estado parte no explicó a cuál de los adjuntos tenían que haberse dirigido para que el recurso fuera examinado personalmente por el Presidente del Tribunal Supremo o por el Fiscal General. Las autoras sostienen que, a falta de una explicación del Estado parte a este respecto, no consideran que el procedimiento de revisión constituya un recurso efectivo.

5.3 Además, la legislación actual no otorga al ciudadano el derecho a presentar directamente un recurso ante el Tribunal Constitucional. Por lo tanto, las autoras sostienen que han agotado todos los recursos internos efectivos de que disponían.

5.4 En cuanto al argumento del Estado parte de que la Ley de Actos Multitudinarios se ajusta a los artículos 19 y 21 del Pacto, las autoras se remiten a la jurisprudencia establecida por el Comité y observan que el Estado parte no ha aplicado las recomendaciones del Comité en lo relativo a esta ley².

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 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 del argumento del Estado parte de que las autoras no han interpuesto un recurso de revisión ante el Presidente del Tribunal Supremo ni ante el propio Fiscal General contra las decisiones de los tribunales nacionales. En este contexto, el Comité considera que la presentación —ante el presidente de un tribunal y contra una sentencia judicial firme— de un recurso de revisión, que depende del poder discrecional del juez, es un recurso extraordinario, por lo que el Estado parte debe demostrar que existe una

¹ Véanse los artículos 33 y 35.

² Las autoras se refieren a las comunicaciones núms. 1864/2009, 1976/2010, 1988/2010, 1992/2010 y 2030/2011.

posibilidad razonable de que constituya un recurso efectivo en las circunstancias del caso. El Comité observa además el argumento de las autoras de que en realidad sí recurrieron esas resoluciones, aunque en vano, mediante el procedimiento de revisión, en concreto ante la Presidencia del Tribunal Supremo y la Fiscalía General, y que presentaron a tal efecto todos los documentos correspondientes. El Comité recuerda además su jurisprudencia según la cual la presentación a una fiscalía de un recurso de revisión, cuya resolución depende de la discrecionalidad del fiscal, para que revise una sentencia judicial firme es un recurso extraordinario y no constituye un recurso que deba agotarse a efectos del artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo³. El Comité observa que, en el presente caso, las autoras han agotado todos los recursos internos disponibles, incluidos los previstos en el procedimiento de revisión, y considera por lo tanto que lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo no le impide examinar la presente comunicación.

6.4 El Comité toma nota de que las autoras alegan que el Estado parte incumplió las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 19 y 21, leídos conjuntamente con el artículo 2, párrafo 2, del Pacto. 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 que el incumplimiento por el Estado parte de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 2 sea la causa inmediata de otra vulneración del Pacto que afecte directamente a la presunta víctima⁴. El Comité observa, sin embargo, que las autoras ya han alegado una vulneración de los derechos que las 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 las autoras en virtud de los artículos 19 y 21 del Pacto. Por consiguiente, el Comité considera que las alegaciones de las autoras a este respecto son incompatibles con el artículo 2 del Pacto e inadmisibles en virtud del artículo 3 del Protocolo Facultativo.

6.5 El Comité toma nota asimismo de los argumentos de las autoras relativos a los artículos 19 y 21, leídos conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto. Puesto que en el expediente no figura ninguna otra información al respecto, el Comité considera que las autoras no han fundamentado suficientemente las alegaciones a los efectos de su admisibilidad. En consecuencia, declara esa parte de la comunicación inadmisibile con arreglo al artículo 2 del Protocolo Facultativo.

6.6 Por último, el Comité observa que en las alegaciones formuladas por las autoras se plantean cuestiones relacionadas con los artículos 19 y 21 del Pacto, considera que esas alegaciones 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

7.1 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.

7.2 El Comité toma nota de las alegaciones de las autoras de que se han restringido 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 les denegó la autorización para organizar una concentración pacífica con el fin de llamar la atención sobre los problemas económicos y las reformas que es necesario llevar a cabo en Belarús. El Comité considera que la cuestión que debe determinar es si la prohibición de organizar una concentración pública impuesta a las autoras por el

³ *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; y *Belsky c. Belarús* (CCPR/C/134/D/2755/2016), párr. 6.3.

⁴ Véanse *Zhukovsky c. Belarús* (CCPR/C/127/D/2724/2016), párr. 6.4; (CCPR/C/127/D/2955/2017), párr. 6.4; y (CCPR/C/127/D/3067/2017), párr. 6.6.

Comité Ejecutivo de la ciudad de Gómel constituye una violación de los derechos que las asisten en virtud de los artículos 19 y 21 del Pacto.

7.3 El Comité toma nota de la afirmación de las autoras de que se restringió ilegalmente su derecho a la libertad de reunión pacífica, ya que se les denegó la autorización para organizar una concentración pacífica a fin de llamar la atención sobre la crisis económica y la necesidad de llevar a cabo reformas económicas en Belarús. Por consiguiente, el Comité debe determinar si la denegación por las autoridades de la solicitud de las autoras de celebrar una reunión pacífica con un propósito expresivo vulnera el artículo 21 del Pacto.

7.4 En su observación general núm. 37 (2020), el Comité estableció que las reuniones pacíficas pueden, en principio, realizarse en todos los espacios a los que la población tenga o debería tener acceso, como las plazas y las calles públicas. Las reuniones pacíficas no se deberían relegar a zonas remotas en las que no puedan captar eficazmente la atención de los destinatarios o del público en general. Por norma, no puede haber una interdicción general de todas las reuniones en la capital, en todos los lugares públicos excepto un lugar específico dentro de una ciudad o fuera del centro de la ciudad, o en todas las calles de una ciudad. El Comité observa asimismo que, 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 21.

7.5 El Comité recuerda, además, que el derecho 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 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 marchas. Los organizadores de una reunión tienen derecho, por lo general, a elegir un lugar en el que puedan ser vistos y oídos por el público al que se dirigen, y no cabe restricción alguna de este derecho salvo 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, se debería guiar por el objetivo de facilitar el derecho, en vez de intentar limitarlo innecesaria y desproporcionadamente. En consecuencia, el Estado parte está obligado a justificar la limitación del derecho amparado por el artículo 21 del Pacto⁵.

7.6 En el presente caso, el Comité debe considerar si las restricciones impuestas al derecho de las autoras a la libertad de reunión pacífica están justificadas con arreglo a alguno de los criterios enunciados en la segunda oración del artículo 21 del Pacto. A la luz de la información disponible en el expediente, la solicitud de organización de una concentración pacífica presentada por las autoras fue rechazada porque estas no presentaron contratos firmados con los respectivos proveedores de servicios de la ciudad para garantizar la disponibilidad de servicios médicos durante el evento y la limpieza del lugar tras su celebración. En este contexto, el Comité observa que ni el Comité Ejecutivo de la ciudad de Gómel ni los tribunales nacionales han proporcionado justificación o explicación alguna sobre la forma en que, en la práctica, la concentración de las autoras habría vulnerado el interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o la protección de la salud o la moral públicas o de los derechos y libertades de los demás, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 21 del Pacto. El Estado parte tampoco ha demostrado que se adoptaran medidas alternativas para facilitar el ejercicio de los derechos de las autoras en virtud del artículo 21.

⁵ Véase la observación general núm. 37 (2020), párrs. 6, 22 y 53.

7.7 Ante la falta de explicaciones adicionales del Estado parte, el Comité concluye que el Estado parte ha vulnerado los derechos que asisten a las autoras en virtud del artículo 21 del Pacto.

7.8 El Comité toma nota además de la afirmación de las autoras de que se restringió ilegalmente su derecho a la libertad de expresión, ya que se les denegó la autorización para organizar una concentración pacífica a fin de llamar la atención sobre la crisis económica y la necesidad de llevar a cabo reformas en Belarús. Por consiguiente, el Comité debe determinar si la denegación por las autoridades de la solicitud de las autoras de celebrar una reunión pacífica con un propósito expresivo vulnera el artículo 19 del Pacto.

7.9 El Comité recuerda su observación general núm. 34 (2011), 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 democráticas. Señala que en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto se establece que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, incluida la libertad de difundir información e ideas, puede estar sujeto a restricciones, siempre y cuando estas estén expresamente fijadas por la ley y sean necesarias para: a) asegurar el respeto de los derechos o la reputación de los demás; o b) para la protección de la seguridad nacional o el orden público o para proteger la salud o la moral públicas. Por último, las restricciones a la libertad de expresión no deben ser excesivamente amplias, esto es, deben ser el instrumento menos perturbador de los que permitan conseguir el resultado deseado, y deben guardar proporción con el interés que debe protegerse. El Comité recuerda que incumbe al Estado parte demostrar que las restricciones a los derechos que asisten a las autoras en virtud del artículo 19 del Pacto eran necesarias y proporcionadas.

7.10 El Comité observa que limitar la organización de concentraciones a ciertos lugares predeterminados no parece ajustarse a los criterios de necesidad y proporcionalidad establecidos en el artículo 19 del Pacto. En el presente caso, se había previsto que la concentración pacífica tuviera lugar en forma de una marcha pacífica por las calles de Gómel, un lugar que el Comité Ejecutivo de la ciudad no había identificado anteriormente como zona designada específicamente para la organización de reuniones pacíficas. Según las autoras, el Comité Ejecutivo de la ciudad de Gómel se negó a autorizar la concentración porque no habían obtenido el apoyo pertinente de los proveedores de servicios de la ciudad. El Comité observa que ni el Estado parte ni los tribunales nacionales han proporcionado ninguna explicación del motivo por el que la restricción impuesta era necesaria con arreglo a un propósito legítimo, constituía el instrumento menos perturbador de los que permitieran desempeñar su función protectora y guardaba proporción con el interés que debía protegerse. Asimismo, considera que, en las circunstancias de este caso, las restricciones impuestas a las autoras, aunque fundamentadas en el derecho interno, no estaban justificadas por los motivos previstos en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto. A falta de información o explicaciones adicionales del Estado parte, el Comité concluye que se han vulnerado los derechos que asisten a las autoras en virtud del artículo 19 del Pacto.

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 las autoras 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 las autoras un recurso efectivo. Ello significa que debe conceder una reparación integral a las personas cuyos derechos reconocidos en el Pacto hayan sido vulnerados. Por consiguiente, el Estado parte está obligado, entre otras cosas, a proporcionar a las autoras una indemnización adecuada. El Estado parte tiene también la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro. En este sentido, el Comité señala que ha examinado casos similares relativos a las mismas leyes y prácticas del Estado parte en varias comunicaciones anteriores y que, por ello, el Estado parte debería revisar su marco normativo sobre la celebración de actos públicos y ponerlo en conformidad con las obligaciones contraídas en virtud del artículo 2, párrafo 2, del Pacto, de modo que los derechos amparados por los artículos 19 y 21 del Pacto puedan ejercerse plenamente en el Estado parte.

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 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.
