



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general
13 de enero 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. 2899/2016* **

<i>Comunicación presentada por:</i>	Elena Lutskovich (representada por el abogado Leonid Sudalenko)
<i>Presunta víctima:</i>	La autora
<i>Estado parte:</i>	Belarús
<i>Fecha de la comunicación:</i>	1 de junio de 2016 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión adoptada con arreglo al artículo 92 del reglamento del Comité, transmitida al Estado parte el 15 de diciembre de 2016 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	19 de octubre de 2021
<i>Asunto:</i>	Multa administrativa impuesta a la autora por llevar un cartel
<i>Cuestión de procedimiento:</i>	Agotamiento de los recursos internos
<i>Cuestión de fondo:</i>	Libertad de expresión
<i>Artículos del Pacto:</i>	2, párrs. 2 y 3; y 19
<i>Artículos del Protocolo Facultativo:</i>	2; y 5, párr. 2 b)

1. La autora de la comunicación es Elena Lutskovich, ciudadana belarusa nacida en 1981. Afirma que el Estado parte ha violado los derechos que la asisten en virtud de los artículos 2, párrafos 2 y 3, y 19 del Pacto. El Protocolo Facultativo entró en vigor para Belarús el 30 de diciembre de 1992. La autora está representada por un abogado.

Hechos expuestos por la autora

2.1 El 30 de octubre de 2015, la autora hizo un piquete individual en la calle Socialistas de la ciudad de Oktyabrsky, en la región de Gómel de Belarús. Llevaba una pancarta que decía “Tengo pruebas de que se falsificaron los resultados electorales”, en referencia a la

* Aprobado por el Comité en su 133^{er} período de sesiones (11 de octubre a 5 de noviembre de 2021).

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



elección presidencial que se había celebrado el 11 de octubre de 2015. Fue detenida por agentes de policía que le abrieron un expediente de infracción administrativa con arreglo al artículo 23.34, párrafo 1, del Código Administrativo, por alteración del orden y organización y celebración de actos multitudinarios. La policía señaló que la autora no había pedido permiso a las autoridades ejecutivas municipales para hacer el piquete porque, según afirmó, pretendía expresar su propia opinión y no organizar un acto multitudinario.

2.2 El 4 de noviembre de 2015, el Tribunal del Distrito de Oktyabrsky de la región de Gómel declaró a la autora culpable de infracción del artículo 23.34, párrafo 1, del Código Administrativo y le impuso una multa de 2.700.000 rublos belarusos¹. La autora presentó un recurso de apelación ante el Tribunal Regional de Gómel, en una fecha no especificada. En su recurso, expuso su desacuerdo con las conclusiones del tribunal inferior. Afirmó que, al expresar sus opiniones libremente, había actuado de conformidad con lo dispuesto en la Constitución de Belarús y que nunca había participado en un “acto multitudinario”, como afirmó el tribunal inferior.

2.3 El tribunal regional desestimó su recurso el 27 de noviembre de 2015. Coincidió con el tribunal inferior, dando crédito a los informes elaborados por los agentes de policía. El tribunal no tuvo en cuenta los argumentos basados en la Constitución de Belarús y las disposiciones del Pacto que la autora expuso en su recurso de apelación. El 23 de diciembre de 2015 y el 24 de febrero de 2016, la autora solicitó sendos procedimientos de revisión ante el Presidente del Tribunal Regional de Gómel y el Presidente del Tribunal Supremo. Sus recursos fueron desestimados el 4 de febrero y el 11 de abril de 2016, y los Presidentes de ambos tribunales confirmaron las decisiones de los tribunales inferiores.

Denuncia

3.1 La autora afirma que se han violado los derechos que la asisten en virtud del artículo 19, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafos 2 y 3, del Pacto como resultado de las restricciones innecesarias de su derecho a la libertad de expresión impuestas por las autoridades.

3.2 La autora solicita al Comité que determine que Belarús ha vulnerado el artículo 19, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafos 2 y 3, del Pacto; y que inste al Estado parte a que ajuste su legislación relativa al derecho de reunión pacífica a lo establecido en los artículos 19 y 21 del Pacto.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo

4.1 Mediante una nota verbal de 10 de febrero de 2017, el Estado parte presentó sus observaciones sobre la admisibilidad y el fondo de la comunicación. Sostiene que, si bien la autora presentó recursos ante el tribunal regional y el Tribunal Supremo de Belarús en el marco del procedimiento de revisión, no presentó tal recurso ante la fiscalía, con arreglo a lo exigido en el artículo 12.11, párrafo 1, del Código Administrativo. Al no haberlo presentado, la autora no ha agotado los recursos internos disponibles. Por consiguiente, su comunicación puede considerarse un abuso del derecho a presentar comunicaciones al Comité, a tenor del artículo 3 del Protocolo Facultativo del Pacto.

4.2 El Estado parte añade que las denuncias de la autora de que se han violado los derechos que la asisten en virtud de los artículos 19 y 21, así como del artículo 2, párrafos 2 y 3, del Pacto, carecen asimismo de fundamento. En sus artículos 33 y 35, la Constitución de Belarús garantiza esos derechos a los ciudadanos. La Ley de Actos Públicos, de 30 de diciembre de 1997, también establece plenas garantías de protección de los derechos constitucionales de los ciudadanos de Belarús y no puede considerarse una limitación de esos derechos a tenor del artículo 19, párrafo 3, del Pacto.

¹ Aproximadamente 140 euros en noviembre de 2014 (*fuentes*: Banco Nacional de Belarús <http://www.nbrb.by/statistics/rates/ratesDaily.asp?date=2015-11-04>).

Comentarios de la autora sobre las observaciones del Estado parte

5.1 El 17 de marzo de 2017, en respuesta a las observaciones formuladas por el Estado parte, la autora afirma que el sistema de recursos de revisión no constituye un recurso efectivo que deba agotarse. El resultado de esa revisión depende de la facultad discrecional de los jueces y los fiscales y el Comité ha reconocido hace tiempo que este recurso es ineficaz e innecesario². La autora no se valió de su derecho a interponer un recurso de revisión ante la fiscalía, ya que este no da lugar a una evaluación completa de los hechos y las pruebas, sino que depende exclusivamente de la facultad discrecional del fiscal, por lo que no puede considerarse un recurso efectivo.

5.2 La autora subraya que, en sus observaciones, el Estado parte no menciona que aún no ha aplicado las conclusiones del informe de la Comisión Europea, de fecha 16-17 de marzo de 2012, en las que se recomendaba la introducción de varias modificaciones de la Ley de Actos Públicos. Añade que el Estado parte no ha aplicado numerosos dictámenes del Comité en los que este pedía a Belarús que armonizara su legislación con las normas internacionales de derechos humanos. La autora expone que la forma en que se aplica actualmente la ley dio lugar a una violación de sus derechos.

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 de que el Estado parte sostiene que la autora no ha agotado todos los recursos internos porque no ha solicitado un procedimiento de revisión a la fiscalía. Asimismo, toma nota de que la autora afirma que el Comité no considera que el procedimiento de revisión constituya un recurso efectivo³. El Comité observa que la autora presentó dos recursos de revisión, el 23 de diciembre de 2015 y el 24 de febrero de 2016, y que ambos fueron desestimados (véase el párrafo 2.3) por los Presidentes del tribunal regional y el Tribunal Supremo. En este contexto, recuerda su jurisprudencia, según la cual la presentación de un recurso de revisión en relación con una resolución judicial firme y cuyo examen queda a discreción de un fiscal no constituye un recurso que debe agotarse a efectos de admisibilidad⁴. En consecuencia, considera que lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo no obsta para que examine la presente comunicación.

6.4 El Comité toma nota de la afirmación de la autora de que el Estado parte ha violado los derechos que la asisten en virtud del artículo 2, párrafo 2, leído conjuntamente con el artículo 19 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 víctima⁵. El Comité observa, sin embargo, que la autora ya ha denunciado una violación de los derechos que la asisten en virtud del artículo 19, derivada de la interpretación y aplicación de la legislación vigente en el Estado parte, y no considera que el examen de si el Estado parte incumplió también las obligaciones generales dimanantes del artículo 2,

² La autora se refiere, entre otros, a *Gelazauskas c. Lituania* (CCPR/C/77/D/836/1998).

³ Por ejemplo, *Gerashchenko c. Belarús* (CCPR/C/97/D/1537/2006), párr. 6.3.

⁴ Véanse *Gelazauskas c. Lituania*, 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.

⁵ *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.

párrafo 2, leído conjuntamente con el artículo 19 del Pacto, sea distinto del examen de la violación de los derechos de la autora en virtud del artículo 19 del Pacto. Por lo tanto, el Comité considera que esta parte de la comunicación de la autora es incompatible con el artículo 2 del Pacto y, por ende, inadmisibles en virtud del artículo 3 del Protocolo Facultativo.

6.5 El Comité toma nota asimismo de la afirmación de la autora de que el Estado parte ha violado los derechos que la asisten en virtud del artículo 2, párrafo 3, leído conjuntamente con el artículo 19 del Pacto. No obstante, dado que en el expediente no consta información adicional al respecto, el Comité considera que la autora no ha fundamentado suficientemente esas alegaciones a efectos de la admisibilidad. Por consiguiente, declara inadmisibles esa parte de la comunicación de conformidad con el artículo 2 del Protocolo Facultativo.

6.6 El Comité considera que las demás alegaciones de la autora, que plantean cuestiones en relación con el artículo 19 del Pacto, han sido suficientemente fundamentadas a efectos de su admisibilidad y, por consiguiente, procede a examinarlas en cuanto al fondo.

Examen de la cuestión en cuanto al fondo

7.1 El Comité ha examinado la presente 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 la alegación de la autora de que su libertad de expresión ha sido restringida ilegalmente, al habérsela declarado culpable de una infracción administrativa y sancionado con una multa de 2.700.000 rublos por su participación en un presunto acto público, aunque ella afirma que simplemente expresaba su opinión sobre la elección presidencial celebrada en 2015. Por consiguiente, el Comité debe determinar si la sanción que impusieron a la autora las autoridades nacionales constituye una violación de los derechos que la asisten en virtud del artículo 19 del Pacto.

7.3 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 democráticas⁶. Hace notar que el artículo 19, párrafo 3, del Pacto establece que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, que comprende la libertad de difundir informaciones e ideas, puede estar sujeto a ciertas restricciones, siempre y cuando estas estén expresamente fijadas por la ley y sean necesarias para: a) asegurar el respeto a los derechos o a 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 protegerse⁷. El principio de proporcionalidad debe respetarse no solo en la ley que defina las restricciones sino también por las autoridades administrativas y judiciales que la apliquen⁸. Cuando un Estado parte haga valer una razón legítima para restringir la libertad de expresión, deberá demostrar en forma concreta e individualizada la naturaleza precisa de la amenaza a cualquiera de los propósitos enumerados en el artículo 19, párrafo 3, que le hizo restringir la libertad de expresión, y la necesidad y la proporcionalidad de la medida concreta que se haya adoptado, en particular estableciendo una conexión directa e inmediata entre la expresión y la amenaza⁹. El Comité también recuerda que, por consiguiente, incumbe al Estado parte demostrar que las restricciones impuestas a los derechos de la autora consagrados en el artículo 19 del Pacto fueron necesarias y proporcionales¹⁰.

7.4 El Comité observa que la imposición a la autora de una multa cuantiosa únicamente por afirmar que los resultados de la elección presidencial de 2015 habían sido falsificados, plantea serias dudas acerca de la necesidad y la proporcionalidad de las restricciones a los derechos que asisten a la autora en virtud del artículo 19 del Pacto. A este respecto, el Comité

⁶ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 2.

⁷ *Ibid.*, párr. 34.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*, párrs. 35 y 36.

¹⁰ *Androsenko c. Belarús* (CCPR/C/116/D/2092/2011), párr. 7.3.

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 Pacto¹¹. Tampoco ha demostrado el Estado parte 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 violado los derechos que asisten a la autora en virtud del artículo 19, párrafo 2, del Pacto¹².

8. El Comité, actuando de conformidad con el 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 del artículo 19 del Pacto.

9. De conformidad con el párrafo 3 a) del artículo 2 del Pacto, el Estado parte tiene la obligación de proporcionar a la autora un recurso efectivo. Esto 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 importe de la multa y de las costas judiciales en que haya incurrido. El Estado parte tiene también la obligación de hacer todo lo necesario para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro, en particular revisando la legislación nacional sobre los actos públicos y su aplicación, a fin de ajustarla a sus obligaciones en virtud del artículo 2, párrafo 2, del Pacto y adoptar las medidas oportunas para hacer efectivos los derechos reconocidos en el artículo 19.

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 o estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto y a proporcionar un recurso efectivo y jurídicamente exigible cuando se compruebe una violación, el Comité desea recibir del Estado parte, en un plazo de 180 días, información sobre las medidas que haya adoptado para aplicar el dictamen del Comité. Por último, se pide al Estado parte que publique el dictamen del Comité y le dé amplia difusión en sus idiomas oficiales.

¹¹ Véase, por ejemplo, *Zalesskaya c. Belarús* (CCPR/C/101/D/1604/2007), párr. 10.5.

¹² Véase, 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.