

**Pacto Internacional de Derechos
Civiles y Políticos**

Distr. general
30 de diciembre de 2015
Español
Original: inglés

Comité de Derechos Humanos**Comunicación núm. 2019/2010****Dictamen aprobado por el Comité en su 115º período de sesiones
(19 de octubre a 6 de noviembre de 2015)**

<i>Presentada por:</i>	Anatoly Poplavny (no representado por un abogado)
<i>Presunta víctima:</i>	El autor
<i>Estado parte:</i>	Belarús
<i>Fecha de la comunicación:</i>	23 de mayo de 2010 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión del Relator Especial con arreglo al artículo 97 del reglamento, transmitida al Estado parte el 12 de agosto de 2010 (no se publicó como documento)
<i>Fecha aprobación del dictamen:</i>	5 de noviembre de 2015
<i>Asunto:</i>	Denegación de autorización para celebrar una reunión pacífica; libertad de expresión
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Libertad de expresión; libertad de reunión
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Agotamiento de los recursos internos
<i>Artículos del Pacto:</i>	2, párrs. 2 y 3; 19; y 21
<i>Artículos del Protocolo Facultativo:</i>	2, 3 y 5



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 (115º período de sesiones)

respecto de la

Comunicación núm. 2019/2010*

<i>Presentada por:</i>	Anatoly Poplavny (no representado por un abogado)
<i>Presunta víctima:</i>	El autor
<i>Estado parte:</i>	Belarús
<i>Fecha de la comunicación:</i>	23 de mayo de 2010 (presentación inicial)

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

Reunido el 5 de noviembre de 2015,

Habiendo concluido el examen de la comunicación núm. 2019/2010, presentada por Anatoly Poplavny 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 el autor de la comunicación y el Estado parte,

Aprueba el siguiente:

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

1. El autor de la comunicación es Anatoly Poplavny, nacional de Belarús nacido en 1958. Afirma ser víctima de una vulneración por Belarús de los derechos que le 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. El autor no está representado por un abogado.

Los hechos expuestos por el autor

2.1 El 23 de noviembre de 2009, el autor presentó ante el Comité Ejecutivo de la Ciudad de Gomel una solicitud de autorización para organizar, el 10 de diciembre de 2009, un piquete en una de las plazas centrales de Gomel, a fin de expresar públicamente su opinión personal con motivo del aniversario de la aprobación de la

* Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Yadh Ben Achour, Lazhari Bouzid, Sarah Cleveland, Olivier de Frouville, Yuji Iwasawa, Ivana Jelić, Duncan Laki Muhumuza, Photini Pazartzis, Mauro Politi, Sir Nigel Rodley, Víctor Manuel Rodríguez Rescia, Fabián Omar Salvioly, Dheerujlall Seetulsingh, Anja Seibert-Fohr, Yuval Shany, Konstantine Vardzelashvili y Margo Waterval.

Se adjuntan en el apéndice del presente dictamen dos votos firmados por tres miembros del Comité.

Declaración Universal de Derechos Humanos. El Día de los Derechos Humanos es una festividad reconocida en Belarús.

2.2 El 2 de diciembre de 2009, el Comité Ejecutivo denegó al autor el permiso para organizar el piquete mediante la Decisión núm. 1410. La denegación se basaba en el incumplimiento por parte del autor de los requisitos establecidos en la Decisión núm. 299 del Comité Ejecutivo, de 2 de abril de 2008, relativa a los actos multitudinarios en la ciudad de Gomel, adoptada con arreglo a la Ley de Actos Multitudinarios de Belarús, de 30 de diciembre de 1997. Se señaló que, en primer lugar, el autor había previsto organizar un piquete fuera del lugar designado a tal efecto en la Decisión núm. 299, y, en segundo lugar, que no había suscrito los contratos necesarios con los proveedores de servicios municipales para el mantenimiento de la seguridad, la prestación de asistencia médica y la limpieza.

2.3 El 7 de diciembre de 2009, el autor recurrió la Decisión del Comité Ejecutivo ante el Tribunal del Distrito Central de Gomel, que lo desestimó el 30 de diciembre de 2009. El 22 de enero de 2010, presentó un recurso contra la sentencia del Tribunal de Distrito ante el Tribunal Regional de Gomel, que lo desestimó el 23 de febrero de 2010. Los días 11 de marzo y 19 de abril de 2010, el autor recurrió la Decisión del Tribunal Regional ante el Presidente del Tribunal Regional y el Presidente del Tribunal Supremo, en el marco del procedimiento de revisión (control de las garantías procesales). Ambos recursos fueron desestimados, respectivamente, el 14 de abril de 2010 y el 15 de mayo de 2010.

2.4 En los recursos que interpuso ante los tribunales, el autor alegó que la denegación del Comité Ejecutivo limitaba sus derechos a la libertad de expresión y la libertad de reunión, consagrados en la Constitución de Belarús y los artículos 19 y 21 del Pacto, y que no se habían expuesto las razones por las que la restricción de sus derechos era necesaria. Los tribunales concluyeron que la denegación del Comité Ejecutivo era conforme a derecho, puesto que se basaba en la Decisión núm. 299. El autor afirma que ha agotado, por tanto, todos los recursos internos efectivos.

La denuncia

3.1 El autor sostiene que la denegación de su solicitud de autorización para organizar un piquete por parte de las autoridades nacionales constituye una vulneración de los derechos que le asisten en virtud de los artículos 19 y 21, leídos conjuntamente con el artículo 2, párrafos 2 y 3, del Pacto. Afirma que ni el Comité Ejecutivo ni los tribunales examinaron si las limitaciones impuestas a sus derechos con arreglo a la Decisión núm. 299 se justificaban por razones de seguridad nacional, seguridad pública u orden público o protección de la salud o la moral públicas, o si eran necesarias para la protección de los derechos y libertades de los demás. Alega que la Decisión núm. 299, que confina todos los actos multitudinarios celebrados en Gomel a un único lugar remoto y exige que los organizadores concluyan previamente contratos remunerados con los proveedores de servicios municipales, limita de manera innecesaria los derechos reconocidos en los artículos 19 y 21 del Pacto. También alega que las disposiciones de la Ley de Actos Multitudinarios permiten a las autoridades ejecutivas locales designar los lugares permanentes para la celebración de actos multitudinarios sin que tengan que justificar la imposición de esas limitaciones.

3.2 En este contexto, el autor solicita al Comité que recomiende al Estado parte que armonice su legislación con las normas internacionales establecidas en los artículos 19 y 21 del Pacto, y pide una indemnización por los gastos efectuados, incluidas las costas judiciales, y por daños morales.

Observaciones del Estado parte

4.1 Mediante nota verbal de 25 de enero de 2012, el Estado parte reiteró la posición que había expresado en su nota verbal de 6 de enero de 2011 respecto del registro injustificado de comunicaciones presentadas por personas que no hayan agotado todos los recursos internos disponibles en el Estado parte, en particular la posibilidad de solicitar a la fiscalía que iniciara un procedimiento de revisión de una sentencia con valor de cosa juzgada, en contravención del artículo 2 del Protocolo Facultativo. El Estado parte afirma además que al adherirse al Protocolo Facultativo aceptó, de conformidad con su artículo 1, reconocer la competencia del Comité para recibir y considerar comunicaciones de personas que se hallasen bajo su jurisdicción y que alegasen ser víctimas de una violación, por el Estado parte, de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto. Observa, sin embargo, que ese reconocimiento se hizo en conjunción con otras disposiciones del Protocolo Facultativo, entre ellas las que establecen criterios relativos a los autores de las comunicaciones y la admisibilidad de estas, en particular los artículos 2 y 5.

4.2 El Estado parte sostiene que el Protocolo Facultativo no impone a los Estados partes la obligación de reconocer el reglamento del Comité y su interpretación de las disposiciones del Protocolo, que solo puede ser efectiva si se hace de conformidad con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Afirma que, en relación con el procedimiento de denuncia, los Estados partes deben regirse ante todo por las disposiciones del Protocolo Facultativo, que no contiene referencias a la práctica establecida, los métodos de trabajo ni la jurisprudencia del Comité. Sostiene además que considerará incompatible con el Protocolo Facultativo y desestimará, sin formular observaciones sobre la admisibilidad o el fondo, toda comunicación que se haya registrado en contravención de las disposiciones del Protocolo Facultativo y que sus autoridades considerarán “nula” toda decisión que adopte el Comité sobre estas comunicaciones desestimadas. El Estado parte considera que la comunicación de que se trata se ha registrado en contravención del Protocolo Facultativo.

Comentarios del autor sobre las observaciones del Estado parte

5.1 En una carta de 21 de marzo de 2012, el autor, refiriéndose a la jurisprudencia del Comité al respecto¹, sostiene que no considera que el procedimiento de revisión ante la fiscalía sea un recurso interno efectivo y se remite a la jurisprudencia del Comité al respecto.

5.2 En cuanto a la impugnación del reglamento del Comité por el Estado parte, el autor sostiene que el Comité está facultado para interpretar las disposiciones del Pacto y que los dictámenes emitidos por el Comité con arreglo al Protocolo Facultativo representan un pronunciamiento autorizado de un órgano establecido en virtud del propio Pacto y encargado de la interpretación de ese instrumento². Según el autor, el Estado parte debe, por tanto, respetar las decisiones del Comité, así como sus normas, práctica y métodos de trabajo.

Deliberaciones del Comité

Falta de cooperación del Estado parte

6.1 El Comité toma conocimiento de la afirmación del Estado parte de que no hay fundamento jurídico para examinar la comunicación del autor, en la medida en que esta se ha registrado en contravención de las disposiciones del Protocolo Facultativo;

¹ Comunicación núm. 1418/2005, *Iskiyaev c. Uzbekistán*, dictamen aprobado el 20 de marzo de 2009.

² Se hace referencia a la observación general núm. 33 (2008) del Comité sobre las obligaciones de los Estados partes con arreglo al Protocolo Facultativo.

de que no está obligado a reconocer el reglamento del Comité ni la interpretación que este hace de las disposiciones del Protocolo Facultativo; y de que sus autoridades considerarán “nulas” las decisiones que el Comité adopte sobre esta comunicación.

6.2 El Comité recuerda que, en virtud del artículo 39, párrafo 2, del Pacto, está facultado para establecer su propio reglamento, que los Estados partes han convenido en reconocer. Al adherirse al Protocolo Facultativo, todo Estado parte en el Pacto reconoce la competencia del Comité para recibir y considerar comunicaciones de personas que aleguen ser víctimas de una violación de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto (preámbulo y art. 1). La adhesión de un Estado al Protocolo Facultativo lleva implícito el compromiso de cooperar de buena fe con el Comité para permitir y posibilitar que este considere dichas comunicaciones y que, una vez concluido el examen, remita su dictamen al Estado parte y a la persona en cuestión (art. 5, párrs. 1 y 4). Es incompatible con esas obligaciones que un Estado parte adopte medidas que impidan o frustren la labor del Comité de considerar y examinar la comunicación y emitir un dictamen³. Corresponde al Comité determinar si una comunicación debe registrarse. Al no aceptar esa competencia del Comité y al declarar de antemano que no aceptará la determinación del Comité acerca de la admisibilidad y el fondo de las comunicaciones, el Estado parte ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 1 del Protocolo Facultativo.

Examen de la admisibilidad

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

7.2 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.

7.3 El Comité toma nota de la objeción del Estado parte de que el autor no solicitó a la fiscalía que iniciara un procedimiento de revisión de las decisiones de los tribunales nacionales. El Comité recuerda su jurisprudencia, según la cual la interposición de un recurso de revisión ante la fiscalía, que permite la revisión de las decisiones judiciales firmes, no constituye un recurso que deba agotarse a los efectos del artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo⁴. En consecuencia, considera que lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo no obsta para que examine la comunicación de que se trata.

7.4 El Comité toma nota de la afirmación del autor de que su solicitud de organizar un piquete fue denegada por las autoridades locales, sin que el Comité Ejecutivo ni los tribunales examinaran si las limitaciones impuestas a sus derechos de conformidad con la Decisión núm. 299 estaban justificadas. El autor también alega que la Decisión núm. 299, adoptada con arreglo a la Ley de Actos Multitudinarios, limita de manera innecesaria los derechos reconocidos en los artículos 19 y 21 del Pacto. El Comité toma nota además de que el autor afirma ser víctima de una vulneración de los derechos que le asisten en virtud de los artículos 19 y 21, leídos conjuntamente con el artículo 2, párrafos 2 y 3, del Pacto. Ante la falta de información procedente del Estado parte sobre los hechos del caso, el Comité declara admisible la comunicación

³ Véanse, por ejemplo, las comunicaciones núms. 1867/2009, 1936/2010, 1975/2010, 1977/2010 a 1981/2010 y 2010/2010, *Levinov c. Belarús*, dictamen aprobado el 19 de julio de 2012, párr. 8.2; y núm. 869/1999, *Piandiong y otros c. Filipinas*, dictamen aprobado el 19 de octubre de 2000, párr. 5.1.

⁴ Véanse las comunicaciones núm. 1873/2009, *Alekseev c. la Federación de Rusia*, dictamen aprobado el 25 de octubre de 2013, párr. 8.4; y núm. 1929/2020, *Lozenko c. Belarús*, dictamen aprobado el 24 de octubre de 2014, párr. 6.3.

por cuanto plantea cuestiones relacionadas con los artículos 19 y 21, leídos por separado y conjuntamente con el artículo 2, párrafos 2 y 3, del Pacto, y procede a examinarla en cuanto al fondo.

Examen de la cuestión en cuanto al fondo

8.1 El Comité de Derechos Humanos 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.

8.2 El Comité toma nota de la afirmación del autor de que la Decisión núm. 299 del Comité Ejecutivo restringe indebidamente el derecho a la libertad de expresión y el derecho de reunión pacífica al imponer a los organizadores de actos multitudinarios la obligación de suscribir contratos remunerados con los proveedores de servicios municipales y al designar un único lugar, en una zona remota, para todos los actos multitudinarios que se celebren en Gomel, una ciudad de 500.000 habitantes. El Comité toma nota también de la afirmación del autor de que la aplicación formal de la Decisión núm. 299 del Comité Ejecutivo en su caso, sin tener en cuenta si era necesario limitar el ejercicio de sus derechos, constituye una restricción injustificada de los derechos que le asisten en virtud de los artículos 19 y 21 del Pacto.

8.3 El Comité recuerda, en primer lugar, que el artículo 19, párrafo 3, del Pacto permite ciertas restricciones, siempre que estén 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 y la moral públicas. El Comité se remite a su observación general núm. 34 (2011) sobre la libertad de opinión y la libertad de expresión, en la que afirma que esas libertades son condiciones indispensables para el pleno desarrollo de la persona, son fundamentales para toda sociedad (párr. 2) y constituyen la piedra angular de todas las sociedades libres y democráticas (párr. 22). Toda restricción al ejercicio de dichas libertades debe cumplir los más estrictos criterios de necesidad y proporcionalidad. Las restricciones solamente se podrán aplicar para los fines con que fueron prescritas y deberán estar relacionadas directamente con la necesidad específica de la que dependen (párr. 22). El Comité recuerda⁵ que corresponde al Estado parte demostrar que las restricciones impuestas a los derechos del autor amparados por el artículo 19 son necesarias y están justificadas y que, aunque en principio un Estado parte puede establecer un sistema encaminado a conciliar la libertad de la persona de difundir información y el interés general de mantener el orden público en una zona determinada, dicho sistema no puede aplicarse de manera que sea incompatible con el artículo 19 del Pacto.

8.4 El Comité recuerda también que el derecho de reunión pacífica, garantizado en el artículo 21 del Pacto, es un derecho humano fundamental de importancia esencial para la expresión pública de las opiniones y puntos de vista de las personas e indispensable en una sociedad democrática. Este derecho entraña la posibilidad de organizar reuniones pacíficas y participar en ellas, incluido el derecho a organizar concentraciones, como por ejemplo un piquete, en un lugar público. 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, sin que esté permitido restringir este derecho a no ser que la restricción: 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,

⁵ Véanse, por ejemplo, las comunicaciones núm. 1830/2008, *Pivonos c. Belarús*, dictamen aprobado el 20 de octubre de 2012, párr. 9.3; y núm. 1785/2008, *Olechkevitch c. Belarús*, dictamen aprobado el 18 de marzo de 2013, párr. 8.5.

debe guiarse por el objetivo de facilitar el derecho en vez de intentar imponer limitaciones innecesarias o desproporcionadas. En consecuencia, el Estado parte está obligado a justificar la limitación del derecho protegido por el artículo 21 del Pacto.

8.5 El Comité observa que las autoridades nacionales rechazaron la solicitud de autorización para organizar un piquete presentada por el autor, alegando que el lugar previsto para el acto era distinto del único emplazamiento permitido con arreglo a la Decisión núm. 299, y porque el autor no había suscrito un contrato con los proveedores de servicios municipales. Asimismo, de la documentación que obra en el expediente, se desprende que las autoridades nacionales no han demostrado de qué manera la celebración de un piquete en el lugar propuesto por el autor pondría en peligro la seguridad nacional, la seguridad pública, el orden público, la protección de la salud o la moral públicas o la protección de los derechos y las libertades de los demás. Señala en particular que ni en la Decisión del Comité Ejecutivo de denegar la solicitud de autorización para organizar un piquete presentada por el autor ni en las decisiones judiciales se explicó por qué las restricciones previstas en la Decisión núm. 299 y aplicadas en el caso del autor eran necesarias y justificadas.

8.6 El Comité observa asimismo que la prohibición *de facto* impuesta por la Decisión núm. 299 de organizar reuniones en cualquier lugar público de toda la ciudad de Gomel, con excepción de una única zona remota, limita indebidamente el derecho de reunión y la libertad de expresión en el mismo contexto. Observa además que el hecho de pedir al organizador de un piquete formado por una sola persona que contrate servicios adicionales para ello impone una carga desproporcionada al derecho de reunión pacífica y al derecho a la libertad de expresión. En estas circunstancias, el Comité considera que la aplicación formal de la Decisión núm. 299 y la denegación por las autoridades del Estado parte de la solicitud de autorización para organizar un piquete presentada por el autor es injustificada, y concluye que se han vulnerado los derechos que amparan al autor en virtud de los artículos 19 y 21 del Pacto.

8.7 Habida cuenta de esta conclusión, el Comité decide no examinar las alegaciones del autor que se refieren a los artículos 19 y 21, leídos conjuntamente con el artículo 2, párrafos 2 y 3, del Pacto.

9. 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 de los derechos que asisten al autor en virtud de los artículos 19 y 21 del Pacto.

10. De conformidad con el artículo 2, párrafo 3 a), del Pacto, el Estado parte tiene la obligación de proporcionar al autor un recurso efectivo. Esto significa que debe proporcionar plena reparación a las personas cuyos derechos reconocidos en el Pacto hayan sido vulnerados. Por tanto, el Estado parte está obligado, entre otras cosas, a reembolsar los gastos efectuados por el autor y a otorgarle una indemnización adecuada. El Estado parte tiene también la obligación de adoptar medidas para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro. A este respecto, el Comité reitera que el Estado parte debe revisar su legislación y ponerla en conformidad con el artículo 2, párrafo 2 del Pacto, en particular la Decisión núm. 299 del Comité Ejecutivo de la Ciudad de Gomel y la Ley de Actos Multitudinarios, de 30 de diciembre de 1997, tal como se han aplicado en este caso, para asegurar que los derechos consagrados en los artículos 19 y 21 del Pacto sean plenamente efectivos en el Estado parte⁶.

⁶ Véanse, por ejemplo, las comunicaciones núm. 1851/2008, *Sekerko c. Belarús*, dictamen aprobado el 28 de octubre de 2013, párr. 11; núm. 1948/2010, *Turchenyak y otros c. Belarús*, dictamen aprobado el 24 de julio de 2013, párr. 9; núm. 1790/2008, *Govsha y otros c. Belarús*, dictamen

11. 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 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. Se pide asimismo al Estado parte que publique el presente dictamen y que le dé amplia difusión en el Estado parte en bielorruso y ruso.

aprobado el 27 de julio de 2012, párr. 11; y, *mutatis mutandis*; la comunicación núm. 1992/2010, *Sudalenko c. Belarús*, dictamen aprobado el 27 de marzo de 2015, párr. 10.

Apéndice I

Voto particular (concurrente) de Sarah Cleveland, miembro del Comité

1. En la comunicación de que se trata, el autor afirma que el Estado parte ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 19 y 21, leídos conjuntamente con el artículo 2, párrafo 2, del Pacto. Cabe destacar que el Comité declara admisible esta alegación, pero en última instancia no la examina por haber constatado la vulneración independiente de los artículos 19 y 21. No obstante, en el párrafo relativo a la reparación, el Comité afirma que, de conformidad con el artículo 2, párrafo 2, del Pacto, Belarús está obligado a revisar su legislación para garantizar que los derechos consagrados en los artículos 19 y 21 del Pacto sean plenamente efectivos en el Estado parte (párr. 10).

2. Suscribo esta conclusión y formulo un voto particular para explicar el criterio aplicado con respecto al artículo 2, párrafo 2, en el presente caso. Creo que el Comité también podía haber dictaminado que se habían vulnerado los artículos sustantivos pertinentes junto con el artículo 2, párrafo 2.

3. Al autor de esta comunicación se le denegó la autorización para organizar un piquete en una plaza central de Gomel con motivo del aniversario de la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos por haber incumplido la Decisión núm. 299 del Comité Ejecutivo de Gomel, adoptada de conformidad con la Ley de Actos Multitudinarios de Belarús, de 30 de diciembre de 1997. Esta normativa exigía autorización previa para todas las reuniones públicas que se organizaran en Gomel, una ciudad de unos 500.000 habitantes; confinaba todas las reuniones no organizadas por las autoridades del Estado a un único lugar remoto; y exigía que los organizadores de tales actos públicos suscribieran contratos de servicios, cuyos gastos correrían por su cuenta, para garantizar la seguridad pública, la atención médica y los servicios de limpieza. Si bien el autor recurrió en los tribunales nacionales la denegación de su solicitud de autorización para manifestarse, estos confirmaron la Decisión por entender que se ajustaba a derecho con arreglo a esta normativa.

4. El Comité ha dictaminado, en aproximadamente una veintena de casos, que la aplicación de la Ley de Actos Multitudinarios de Belarús vulnera los derechos a las libertades de expresión, reunión y asociación que amparan a las personas en virtud de los artículos 19, 21 y/o 22. En al menos seis de esos casos también se aborda la Decisión núm. 299. En ellos, el Comité ha exhortado repetidamente a Belarús a que revise su legislación a fin de ajustar su ordenamiento jurídico al Pacto y evitar infracciones semejantes en el futuro^a.

5. En mi opinión, las circunstancias de estos casos guardan una relación directa con las obligaciones que incumben al Estado parte en virtud del artículo 2, párrafo 2, del Pacto. Dicha disposición establece lo siguiente:

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.

^a Véanse, por ejemplo, las comunicaciones núm. 1851/2008, *Sekerko c. Belarús*, dictamen aprobado el 28 de octubre de 2013, párr. 11; núm. 1948/2010, *Turchenyak y otros c. Belarús*, dictamen aprobado el 24 de julio de 2013, párr. 9; y núm. 1790/2008, *Govsha y otros c. Belarús*, dictamen aprobado el 27 de julio de 2012, párr. 11.

6. Hace tiempo que el Comité reconoce que el artículo 2 establece obligaciones accesorias que no pueden por sí mismas fundamentar una denuncia de infracción con arreglo al Protocolo Facultativo^b, sino que toda vulneración del artículo 2 debe plantearse conjuntamente con la vulneración de otro artículo sustantivo del Pacto. Tal y como el Comité reconoció en la observación general núm. 31 (2004) sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto, el artículo 2, párrafo 2, también autoriza a los Estados a dar cumplimiento a sus obligaciones por medios conformes a su propia “estructura constitucional interna”^c. No obstante, los Estados partes no podrán invocar su derecho interno para justificar una falta de cumplimiento o de aplicación de las obligaciones dimanantes del Pacto^d. Por el contrario, “[c]uando existan incompatibilidades entre el derecho interno y el Pacto, el artículo 2 exige que el derecho o la práctica interna se modifique para cumplir las normas impuestas por las garantías sustanciales del Pacto”^e.

7. En *Poliakov c. Belarús*, el Comité dictaminó que las disposiciones del artículo 2 pueden invocarse para denunciar una vulneración con arreglo al Protocolo Facultativo, leído conjuntamente con otro artículo, cuando el incumplimiento por el Estado parte de sus obligaciones en virtud del artículo 2 sea causa inmediata de una vulneración separada del Pacto que afecte directamente a la persona que afirma ser víctima^f.

8. Este concepto de “vulneración separada” del artículo 2 que no obstante se plantea conjuntamente con la vulneración de otro artículo sustantivo del Pacto puede entenderse a la luz del criterio que el Comité lleva tiempo aplicando con respecto al artículo 2, párrafo 3. Esta disposición obliga a los Estados partes a otorgar una reparación a las personas cuyos derechos reconocidos en el Pacto hayan sido vulnerados^g. El Comité ha aplicado el artículo 2, párrafo 3, de dos maneras. En primer lugar, en los casos en que el Comité dictamina que se ha vulnerado el Pacto, el artículo 2, párrafo 3, impone al Estado parte la obligación de otorgar una reparación apropiada a la víctima. Por ello, el Comité invoca el artículo 2, párrafo 3, como fundamento del párrafo relativo a las reparaciones en cualquier dictamen en que determine que se ha producido una vulneración, ya que dicha determinación hace que entre en juego la obligación del Estado parte de otorgar una reparación íntegra prevista en el artículo 2, párrafo 3.

9. En segundo lugar, una persona puede demostrar que se ha producido una vulneración en conjunción con el artículo 2, párrafo 3, cuando un Estado ha sido advertido de la comisión de graves violaciones de los derechos humanos en su jurisdicción y ha incumplido sistemáticamente sus obligaciones de proporcionar una reparación a la víctima. Por ejemplo, en los casos de violaciones cometidas en el pasado, como torturas, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas, el Estado parte está obligado a realizar una investigación, llevar a los responsables ante la justicia^h e indemnizar a las víctimas. Cuando el Estado parte ha incumplido sistemáticamente esta obligación, una persona puede demostrar que se ha producido una “vulneración separada” del artículo 2, párrafo 3, leído conjuntamente con el artículo sustantivo pertinente del Pacto, por ejemplo el artículo 6 o 7ⁱ.

^b Véase, por ejemplo, la comunicación núm. 2202/2012, *Castañeda c. México*, dictamen aprobado el 18 de julio de 2013, párr. 6.8.

^c Véase la observación general núm. 31, párr. 13.

^d *Ibid.*, párr. 4.

^e *Ibid.*, párr. 13.

^f Comunicación núm. 2030/2011, *Poliakov c. Belarús*, dictamen aprobado el 17 de julio de 2014, párr. 7.4.

^g Véase la observación general núm. 31, párr. 16.

^h *Ibid.*, párr. 18.

ⁱ Véase, por ejemplo, la comunicación núm. 1997/2010, *Rizvanović c. Bosnia y Herzegovina*, dictamen aprobado el 21 de marzo de 2014, párrs. 9.6 y 9.7.

10. En el presente caso, y atendiendo a la primera forma de aplicar el artículo 2, párrafo 3, que se describe más arriba, el párrafo en que el Comité exige reparaciones (párr. 10) invoca expresamente las obligaciones que incumben al Estado parte en virtud del artículo 2, párrafo 2, como base para dictaminar que este debe revisar su legislación a fin de ajustarla a las obligaciones contraídas en virtud del Pacto^j. Estoy de acuerdo con esta Decisión.

11. Además, en consonancia con el criterio que aplicamos con respecto a la vulneración del artículo 2, párrafo 3, creo que el Comité también puede dictaminar que se ha producido una vulneración en conjunción con el artículo 2, párrafo 2, cuando, como en este caso, la legislación vigente de un Estado, o la interpretación de las leyes establecida por el más alto tribunal de un Estado, ha dado lugar de forma persistente y sistemática a una vulneración del Pacto y el Estado parte ha incumplido la obligación vinculante que le impone el artículo 2, párrafo 2, de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto.

12. El Comité ha dictaminado en repetidas ocasiones que la normativa pertinente de Belarús —en este caso, el artículo 5 de la Ley de Actos Multitudinarios y la Decisión núm. 299— atenta contra las libertades de expresión, reunión y asociación consagradas en el Pacto. El Comité ha exhortado repetidamente al Estado parte a que revise su legislación a la luz de esas contravenciones. El Estado parte ha incumplido, también de forma persistente, su obligación “incondicional e inmediata” de modificar su legislación para cumplir las normas impuestas por el Pacto^k.

13. La persistente negativa del Estado parte a ajustar su legislación para hacer efectivos los derechos consagrados en el Pacto constituye un incumplimiento del artículo 2, párrafo 2, y, a mi juicio, debe entenderse en el sentido de que da lugar a una “vulneración separada” del Pacto, un incumplimiento de las obligaciones que incumben al Estado parte en virtud del artículo 2, párrafo 2, leído conjuntamente con el artículo sustantivo pertinente. Entre otros contextos equivalentes en que sería apropiado determinar que ha habido una vulneración en conjunción con el artículo 2, párrafo 2, cabría citar determinados casos de objeción de conciencia en que el Comité ha constatado repetidamente la vulneración del artículo 18 cuando el Estado parte no ha dictado disposiciones legislativas que prevean alternativas civiles al servicio militar, y ha recomendado repetidamente que se revise la legislación pertinente^l, así como las leyes vigentes que imponen la pena de muerte obligatoria^m.

14. Si se dictamina la existencia de vulneración en conjunción con el artículo 2, párrafo 2, en contextos de negativa estructural y sistémica del Estado a dictar disposiciones legislativas de reparación, se subraya ante el Estado parte, y en particular ante los legisladores pertinentes, la preocupación del Comité de que la fuente de la vulneración radique en el ordenamiento jurídico del Estado y la obligación separada que incumbe al Estado en virtud del artículo 2, párrafo 2, de ajustar su legislación interna para hacer efectivos los derechos reconocidos en el

^j Véase la observación general núm. 31, párr. 17 (“[I]os objetivos del Pacto no se alcanzarían sin una obligación integrada en el artículo 2 de adoptar medidas para evitar que vuelva a producirse una violación del Pacto. En consecuencia, en casos relativos al Protocolo Facultativo el Comité ha adoptado frecuentemente la práctica de incluir en sus opiniones la necesidad de adoptar medidas [...] para evitar que se repita ese tipo de violación. Esas medidas pueden requerir cambios en las leyes o prácticas del Estado Parte.”).

^k *Ibid.*, párr. 14.

^l Véase la comunicación núm. 2179/2012, *Kim c. la República de Corea*, dictamen aprobado el 15 de octubre de 2014, párr. 9 (en que se constataron vulneraciones con respecto a 50 testigos de Jehová condenados a penas de prisión por negarse a cumplir el servicio militar).

^m Comunicación núm. 1406/2005, *Weerawansa c. Sri Lanka*, dictamen aprobado el 17 de marzo de 2009 (en que se dictaminó que la pena de muerte obligatoria contravenía el artículo 6).

Pactoⁿ. La constatación de esa vulneración del artículo 2, párrafo 2, a su vez mejoraría la protección de los derechos humanos de la persona al poner de relieve la obligación del Estado de evitar violaciones recurrentes en el futuro.

15. Este criterio también estaría en consonancia con el de otros órganos de derechos humanos. De conformidad con el artículo 46 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha aplicado un criterio similar en su procedimiento de sentencia piloto, en el que el tribunal señala en su sentencia los problemas sistémicos o estructurales del ordenamiento jurídico del Estado parte que dieron lugar a la vulneración y las medidas de reparación que el Estado debe adoptar, incluida la revisión de la legislación^o. El Tribunal ha aplicado este criterio para subsanar la persistente negativa del Estado a introducir leyes de reparación. La Corte Interamericana de Derechos Humanos también hace tiempo que señala situaciones que requieren la revisión del ordenamiento jurídico interno y, sobre todo cuando el Estado no adopta tales medidas, ha constatado una vulneración o incumplimiento del artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con los artículos sustantivos pertinentes^p.

16. Por consiguiente, si bien suscribo la solicitud que el Comité formula expresamente en el párrafo 10 de que el Estado parte revise su legislación de conformidad con el artículo 2, párrafo 2, creo que el Comité podía haber constatado una vulneración en conjunción con el artículo 2, párrafo 2, en las circunstancias de estos casos y que así se podría haber reforzado la protección de los derechos humanos.

ⁿ A este respecto, la constatación de una vulneración en conjunción con el artículo 2, párrafo 2, también podría ir acompañada de una recomendación específica del Comité en su párrafo final para que el dictamen se ponga en conocimiento de las autoridades legislativas competentes. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha reconocido la importancia del poder legislativo para la prevención y reparación de las violaciones sistémicas de los derechos humanos. Véase “National parliaments and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women”, declaración sobre la relación del Comité con los parlamentarios, que puede consultarse en www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/Statements/Parliamentarians.pdf.

^o Véase, por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, demanda núm. 31443/96, *Broniowski v. Poland*, sentencia de 22 de junio de 2004, párrs. 3 y 4 (en que se concluye que la vulneración se originó en un problema sistémico asociado al mal funcionamiento de la legislación nacional y que el Estado demandado debe garantizar, mediante medidas legislativas y prácticas administrativas apropiadas, la efectividad del derecho patrimonial en cuestión); artículo 61, párrafo 3, del reglamento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2015) (en la sentencia piloto se deberá indicar la naturaleza del problema estructural o sistémico y el tipo de medidas correctivas que debe adoptar la Parte Contratante en cuestión).

^p Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador*, sentencia de 25 de octubre de 2012, párr. 403 8) (“El Estado ha incumplido la obligación de adecuar su derecho interno a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, contenida en su artículo 2, en relación con los artículos 8.1 [...]”); *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros Vs. Chile)*, sentencia de 5 de febrero de 2001, párr. 98 (“[l]as normas de derecho interno chileno [...] todavía no han sido adaptadas a lo dispuesto por la Convención Americana [...] En consecuencia, Chile debe adoptar las medidas apropiadas para reformar [...] su ordenamiento jurídico interno”) y párr. 103 4); *Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador*, sentencia de 12 de noviembre de 1997, párrs. 90 y 110 5) (en que se constata una vulneración del artículo 2 en concordancia con el artículo 7.5).

Apéndice II

[Original: español]

Voto particular (parcialmente disidente) de Fabián Salvioli y Víctor Manuel Rodríguez Rescia, miembros del Comité

1. En relación a la comunicación 2019/2010, *Poplavny c. Belarús*, si bien compartimos la determinación de la responsabilidad internacional del Estado por violación de los artículos 19 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entendemos que el Comité debió haber igualmente abordado la violación del artículo 2, párrafo 2, del mencionado instrumento internacional.
2. La conclusión de la violación del artículo 2, párrafo 2, en el presente caso *Poplavny* resultaría consistente con los hechos del caso, en los que queda demostrado cabalmente la clara incompatibilidad de la Decisión núm. 299 del Comité Ejecutivo de la Ciudad de Gomel con los derechos establecidos en los artículos 19 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
3. Belarús ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos el 12 de noviembre de 1973, y a partir de la entrada en vigor del Pacto se encuentra obligado como Estado parte a las diferentes obligaciones establecidas en el mismo, entre ellas las fijadas en el artículo 2, párrafo 2. Por el mismo, surgen obligaciones positivas (adoptar las medidas legislativas y de otro carácter para hacer efectivos los derechos establecidos en el Pacto) y negativas (abstenerse de adoptar disposiciones legislativas o de otro carácter que impidan o dificulten el ejercicio de los derechos establecidos en el Pacto). Por consiguiente, la responsabilidad internacional del Estado por violación del artículo 2, párrafo 2, puede ser violada tanto por acción como por omisión.
4. Al adoptar la Ley de Actos Multitudinarios, por la que se autoriza a las autoridades ejecutivas locales a decidir cuáles serán los lugares permanentes para celebrar actos multitudinarios sin exigir que se justifique la imposición de diversas limitaciones, el Estado ha incumplido las obligaciones establecidas en el artículo 2, párrafo 2, del Pacto leído conjuntamente con los artículos 19 y 21 del mismo instrumento.
5. De la misma forma, la Decisión núm. 299 del Comité Ejecutivo de la Ciudad de Gomel, adoptada el 2 de abril de 2008, que prevé la obligación de realizar contratos con los proveedores de servicios de la ciudad para el mantenimiento de la seguridad, la asistencia médica y la limpieza de la manifestación, representa un obstáculo que no cumple los estándares de necesidad y proporcionalidad para regular el ejercicio de los derechos de libertad de expresión y de reunión, lo cual configura igualmente una violación al artículo 2, párrafo 2, del Pacto, leído conjuntamente con los artículos 19 y 21 del mismo instrumento.
6. Ello se desprende incluso del propio razonamiento del Comité, cuando en el párrafo 10 de su dictamen señala que el Estado debe revisar su legislación interna para hacerla consistente con las obligaciones bajo el artículo 2, párrafo 2, del Pacto, señalando expresamente las dos normas indicadas anteriormente. No puede llegarse a esa conclusión sin haber afirmado anteriormente la incompatibilidad de dichas normas con el artículo 2, párrafo 2, y por ende determinado la violación del mismo, leído conjuntamente con los artículos 19 y 21 del Pacto, lo que entendemos queda implícitamente establecido en el dictamen aprobado por el Comité.