



## Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general  
24 de abril de 2018  
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. 2190/2012\* \*\*

<i>Comunicación presentada por:</i>	Leonid Sudalenko y Anatoly Poplavny (no representados por abogado)
<i>Presuntas víctimas:</i>	Los autores
<i>Estado parte:</i>	Belarús
<i>Fecha de la comunicación:</i>	21 de julio de 2012 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión adoptada con arreglo al artículo 97 del reglamento del Comité, transmitida al Estado parte el 21 de agosto de 2012 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	4 de abril de 2018
<i>Asunto:</i>	Denegación de la autorización para celebrar una reunión pacífica; libertad de expresión; recurso efectivo
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Agotamiento de los recursos internos; falta de cooperación del Estado parte
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Libertad de expresión; libertad de reunión; recurso efectivo
<i>Artículos del Pacto:</i>	2, párrs. 2 y 3; 19; y 21
<i>Artículo del Protocolo Facultativo:</i>	5, párr. 2 b)

1. Los autores de la comunicación son Leonid Sudalenko y Anatoly Poplavny, nacionales de Belarús nacidos en 1966 y 1958, respectivamente. Afirman que el Estado parte ha vulnerado los derechos que los 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. Los autores no están representados por un abogado.

\* Aprobado por el Comité en su 122º período de sesiones (12 de marzo a 6 de abril de 2018).

\*\* Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Yadh Ben Achour, Ilze Brands Kehris, Sarah Cleveland, Ahmed Amin Fathalla, Olivier de Frouville, Christof Heyns, Yuji Iwasawa, Ivana Jelić, Bamariam Koita, Duncan Laki Muhumuza, Photini Pazartzis, Mauro Politi, José Manuel Santos Pais, Yuval Shany y Margo Waterval.



### Los hechos expuestos por los autores

2.1 El 4 de agosto de 2011, los autores presentaron una solicitud al Comité Ejecutivo Municipal de Gomel para organizar varios piquetes en las plazas centrales de dicha ciudad el 22 de agosto de 2011, con el objeto de informar al público en general de la motivación política existente tras la detención y reclusión de su colega, Aleksander Belyatsky, defensor de los derechos humanos y Presidente del Centro de Derechos Humanos Viasna<sup>1</sup>.

2.2 El 17 de agosto de 2011, el Comité Ejecutivo Municipal de Gomel denegó la autorización para formar los piquetes, sosteniendo que los autores, en tanto que organizadores del acto, no habían cumplido los requisitos establecidos en la decisión núm. 299 del Comité Ejecutivo Municipal de Gomel, de 2 de abril de 2008, relativa a la celebración de actos públicos en dicha ciudad, que había sido adoptada en virtud de la Ley de Actos Públicos de Belarús, de 30 de diciembre de 1997. Los autores iban a organizar un acto público en un lugar distinto del designado para tal fin en la decisión núm. 299 y no habían suscrito los contratos requeridos con los servicios municipales para el mantenimiento de la seguridad, la prestación de asistencia médica y la limpieza.

2.3 El 13 de septiembre de 2011, los autores recurrieron la decisión del Comité Ejecutivo Municipal ante el Tribunal de Distrito Central de Gomel, que desestimó el recurso el 6 de octubre de 2011. El 14 de octubre de 2011, los autores interpusieron un recurso de casación contra la decisión del Tribunal de Distrito Central de Gomel ante el Tribunal Regional de Gomel, que lo desestimó el 8 de noviembre de 2011. El 2 de abril y el 18 de mayo de 2012, con arreglo al procedimiento de revisión (control de las garantías procesales), los autores recurrieron la decisión del Tribunal Regional de Gomel ante el Presidente de dicho Tribunal Regional y ante el Presidente del Tribunal Supremo de Belarús, respectivamente. Ambos recursos fueron desestimados el 15 de mayo y el 22 de junio de 2012, respectivamente. Los autores no presentaron una solicitud de revisión a la Fiscalía porque no consideraron que constituyera un recurso interno efectivo<sup>2</sup>.

### La denuncia

3.1 Los autores alegan que el hecho de que las autoridades nacionales denegaran su solicitud para organizar piquetes constituye una vulneración de sus derechos en relación con los artículos 19 y 21, leídos conjuntamente con el artículo 2, párrafos 2 y 3, del Pacto.

3.2 Aducen que ni el Comité Ejecutivo Municipal de Gomel ni los tribunales consideraron si las limitaciones impuestas a sus derechos en aplicación de la decisión núm. 299 se justificaban por razones de seguridad nacional o seguridad pública, orden público o protección de la salud o la moral públicas, o si eran necesarias para proteger los derechos y libertades de los demás. Alegan que la decisión núm. 299, que circunscribe la celebración de todos los actos públicos organizados en Gomel, una ciudad de 500.000 habitantes, a un único lugar remoto, y el requisito de suscribir previamente contratos remuneratorios con los proveedores de servicios municipales restringen innecesariamente la propia esencia de los derechos reconocidos en los artículos 19 y 21 del Pacto.

3.3 Los autores afirman que, al ratificar el Pacto, el Estado parte se ha comprometido, en virtud de su artículo 2, a respetar y garantizar todos los derechos individuales enunciados en él, y a adoptar las disposiciones legislativas o medidas de otra índole que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto. Asimismo, sostienen que el Estado parte no está cumpliendo con las obligaciones contraídas en virtud del artículo 2, párrafo 2, leído conjuntamente con los artículos 19 y 21 del Pacto, ya que las disposiciones de la Ley de Actos Públicos son vagas y ambiguas. Por ejemplo, el artículo 9 de la Ley otorga a los jefes de los comités ejecutivos locales la facultad discrecional de designar sin justificación zonas permanentes específicas para la organización de reuniones pacíficas.

3.4 A este respecto, los autores solicitan al Comité que recomiende al Estado parte que armonice su legislación, en particular la Ley de Actos Públicos y la decisión núm. 299 del

<sup>1</sup> Véase *Belyatsky c. Belarús* (CCPR/C/112/D/2165/2012).

<sup>2</sup> Los autores se remiten a *Tulzhenkova c. Belarús* (CCPR/C/103/D/1838/2008).

Comité Ejecutivo Municipal de Gomel, con las normas internacionales recogidas en los artículos 19 y 21 del Pacto.

### **Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad**

4.1 En nota verbal de fecha 4 de enero de 2013, el Estado parte presentó sus observaciones sobre la admisibilidad de la comunicación. Adujo que los autores no habían agotado todos los recursos internos disponibles porque no habían recurrido ante la Fiscalía en el marco del procedimiento de revisión, por lo que su comunicación era inadmisibile en virtud del artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo.

4.2 El Estado parte dijo también que —puesto que la comunicación se había registrado en vulneración de las disposiciones del Protocolo Facultativo— había dado por concluidas las actuaciones relacionadas con ella y que se desvincularía de cualquier dictamen que pudiera aprobar el Comité.

### **Comentarios de los autores sobre las observaciones del Estado parte**

5. En carta de fecha 6 de marzo de 2013, los autores formularon comentarios sobre las observaciones del Estado parte. Remitiéndose a la jurisprudencia del Comité, señalaron que un recurso presentado ante el Fiscal General en el marco del procedimiento de revisión no constituía un recurso efectivo<sup>3</sup>. Los autores agregaron que dicho recurso ante la Fiscalía y/o los Presidentes de los tribunales superiores había demostrado ser inefectivo, incluso en casos de pena de muerte, y mencionaron que Vladislav Kovalev había sido ejecutado mientras su recurso en el marco del procedimiento de revisión seguía pendiente ante el Tribunal Supremo de Belarús<sup>4</sup>.

### **Deliberaciones del Comité**

#### *Falta de cooperación del Estado parte*

6.1 El Comité observa la afirmación del Estado parte de que no hay fundamento jurídico para examinar la comunicación de los autores, por cuanto se recibió en contravención de las disposiciones del Protocolo Facultativo, y que, si el Comité adopta una decisión sobre la presente comunicación, las autoridades del Estado parte “se desvincularán” del dictamen del Comité.

6.2 El Comité recuerda que, al adherirse al Protocolo Facultativo, todo Estado parte en el Pacto reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas de una violación de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto (preámbulo y artículo 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 (artículo 5, párrafos 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 una comunicación y emitir un dictamen<sup>5</sup>. Corresponde a este determinar si un caso debe registrarse. Al no aceptar la competencia del Comité para determinar si una comunicación debe ser registrada, y al declarar categóricamente que no aceptará la determinación del Comité en cuanto a 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.

<sup>3</sup> Los autores se remiten a *Iskiyaev c. Uzbekistán* (CCPR/C/95/D/1418/2005).

<sup>4</sup> Véase *Kovalev y otros c. Belarús* (CCPR/C/106/D/2120/2011).

<sup>5</sup> Véanse, por ejemplo, *Levinov c. Belarús* (CCPR/C/105/D/1867/2009, 1936, 1975, 1977-1981, 2010/2010), párr. 8.2, y *Poplavny c. Belarús* (CCPR/C/115/D/2019/2010), párr. 6.2.

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 del argumento del Estado parte de que los autores no solicitaron a la Fiscalía que iniciase una revisión de las decisiones de los tribunales nacionales. Asimismo, recuerda su jurisprudencia, según la cual una solicitud presentada ante la Fiscalía para que se inicie un procedimiento de revisión de sentencias judiciales firmes no constituye un recurso efectivo que deba agotarse a los efectos del artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo<sup>6</sup>. Por consiguiente, el Comité estima que lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo no le impide examinar la presente comunicación.

7.4 El Comité observa la afirmación de los autores de que su solicitud de organizar varios piquetes el 22 de agosto de 2011 fue denegada por el Comité Ejecutivo Municipal de Gomel y que ni el Comité Ejecutivo ni los tribunales consideraron si las limitaciones impuestas a los derechos de los autores en aplicación de la decisión núm. 299 se justificaban por razones de seguridad nacional o seguridad pública, orden público o protección de la salud o la moral públicas, o si eran necesarias para proteger los derechos y libertades de los demás. Por ello, los autores sostenían que la decisión núm. 299, adoptada en virtud de la Ley de Actos Públicos, restringía innecesariamente la propia esencia de los derechos reconocidos en los artículos 19 y 21 del Pacto. El Comité observa además la afirmación de los autores de que se vulneraron sus derechos en relación con los artículos 19 y 21, leídos conjuntamente con el artículo 2, párrafos 2 y 3, del Pacto. Puesto que el Estado parte no ha proporcionado información alguna sobre los hechos de la presente comunicación, el Comité considera que los autores han fundamentado suficientemente sus reclamaciones en relación con los artículos 19 y 21, leídos conjuntamente con el artículo 2, párrafos 2 y 3, del Pacto a los efectos de la admisibilidad y, por tanto, la considera admisible en virtud del artículo 2 del Protocolo Facultativo.

#### *Examen de la cuestión en cuanto al fondo*

8.1 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.

8.2 El Comité observa la alegación de los autores de que la decisión núm. 299 del Comité Ejecutivo Municipal de Gomel restringe indebidamente el derecho a la libertad de expresión y el derecho de reunión pacífica, al imponer a los organizadores de actos públicos la obligación de suscribir contratos remuneratorios con los servicios municipales y al designar un solo lugar remoto para la celebración de todos los actos públicos que se organicen en Gomel, una ciudad de 500.000 habitantes. El Comité también observa la alegación de los autores de que la aplicación formal de la decisión núm. 299 por parte del Comité Ejecutivo Municipal de Gomel, sin tener en cuenta si era necesario limitar el ejercicio de sus derechos, constituye una restricción injustificada de los derechos que les reconocen los artículos 19 y 21 del Pacto.

8.3 El Comité se remite a su observación general núm. 34 (2011) sobre libertad de opinión y libertad de expresión, en la que se afirma que la libertad de opinión y la libertad de expresión son condiciones indispensables para el pleno desarrollo de la persona, y que son fundamentales para toda sociedad. Constituyen la piedra angular de todas las sociedades libres y democráticas (párr. 2). El Comité recuerda 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. Toda restricción al ejercicio de dichas libertades ha de ajustarse a criterios estrictos de necesidad y proporcionalidad. Las restricciones solamente se podrán aplicar para los fines con que

<sup>6</sup> Véanse, por ejemplo, *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, y *Sudalenko c. Belarús* (CCPR/C/115/D/2016/2010), párr. 7.3.

fueron prescritas y deberán estar relacionadas directamente con la necesidad específica de la que dependen<sup>7</sup>. El Comité también recuerda que incumbe al Estado parte demostrar que las restricciones a los derechos que tienen los autores en virtud del artículo 19 del Pacto eran necesarias y proporcionadas<sup>8</sup>.

8.4 El Comité observa que la denegación de la autorización para organizar los piquetes se fundamentó en la decisión núm. 299 del Comité Ejecutivo Municipal de Gomel, de 2 de abril de 2008, que había sido adoptada sobre la base de la Ley de Actos Públicos, de 30 de diciembre de 1997. Sin embargo, advierte que ni el Estado parte ni los tribunales nacionales han proporcionado ninguna explicación sobre la justificación, con arreglo a las condiciones de necesidad y proporcionalidad establecidas en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto, de esas restricciones, a saber, la circunscripción de los piquetes a un lugar predeterminado y la exigencia a los organizadores de suscribir contratos de servicios con una serie de organismos públicos para realizar el piquete. Ante la falta de explicaciones del Estado parte, el Comité concluye que se han vulnerado los derechos de los autores en relación con el artículo 19, párrafo 2, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto.

8.5 El Comité observa la afirmación de los autores de que se vulneró asimismo su derecho a la libertad de reunión reconocido por el artículo 21 del Pacto, ya que las autoridades municipales se negaron a autorizar la realización de los piquetes. A este respecto, recuerda que el derecho de reunión pacífica, garantizado en el artículo 21 del Pacto, es un derecho humano fundamental, esencial para la expresión pública de las opiniones y los puntos de vista de las personas e indispensable en una sociedad democrática. Este derecho conlleva la posibilidad de organizar reuniones pacíficas y de participar en ellas, e incluye el derecho a organizar concentraciones (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, y no es permisible la restricción de ese derecho, a no ser que esta: a) esté prevista por la ley; y b) sea necesaria en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. Cuando un Estado parte impone restricciones para conciliar el derecho de reunión de una persona y los mencionados intereses de carácter general, debe guiarse por el objetivo de facilitar el derecho en vez de intentar imponer limitaciones innecesarias o desproporcionadas. Por tanto, el Estado parte está obligado a justificar la limitación del derecho protegido por el artículo 21 del Pacto<sup>9</sup>.

8.6 En el presente caso, el Comité debe considerar si las restricciones impuestas al derecho de los autores a la libertad de reunión 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 que consta en el expediente, el Comité observa que las autoridades municipales no han proporcionado ninguna justificación o explicación sobre la forma en que, en la práctica, los piquetes de los autores hubieran 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.

8.7 El Comité señala que se ha ocupado de casos similares en relación con las mismas leyes y prácticas del Estado parte en varias comunicaciones anteriores<sup>10</sup>. De conformidad con esos precedentes, y ante la falta de explicaciones del Estado parte sobre esta cuestión, el Comité concluye que, en el presente caso, el Estado parte ha vulnerado los derechos que

<sup>7</sup> Véase Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011) sobre la libertad de opinión y la libertad de expresión, párr. 22.

<sup>8</sup> Véanse, por ejemplo, *Pivonos c. Belarús* (CCPR/C/106/D/1830/2008), párr. 9.3; *Olechkevitch c. Belarús* (CCPR/C/107/D/1785/2008), párr. 8.5, y *Androsenko c. Belarús* (CCPR/C/116/D/2092/2011), párr. 7.3.

<sup>9</sup> Véase *Poplavny c. Belarús*, párr. 8.4.

<sup>10</sup> Véanse, por ejemplo, *Sudalenko c. Belarús*; *Poplavny c. Belarús*; *Derzhavtsev c. Belarús* (CCPR/C/115/D/2076/2011); *Korol c. Belarús* (CCPR/C/117/D/2089/2011); *Androsenko c. Belarús*; *Poplavny y Sudalenko c. Belarús* (CCPR/C/118/D/2139/2012), y *Koreshkov c. Belarús* (CCPR/C/121/D/2168/2012).

asisten a los autores en virtud del artículo 21, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto.

8.8 A la vista de la conclusión que antecede, el Comité decide no examinar por separado las alegaciones de los autores en relación con los artículos 19 y 21, leídos conjuntamente con el artículo 2, párrafo 2, 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 por el Estado parte de los derechos de los autores en relación con los artículos 19, párrafo 2, y 21, leídos conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto. El Comité reitera su conclusión de que el Estado parte también ha incumplido las obligaciones que le impone el artículo 1 del Protocolo Facultativo.

10. De conformidad con el artículo 2, párrafo 3 a), del Pacto, el Estado parte tiene la obligación de proporcionar a las personas cuyos derechos reconocidos en el Pacto hayan sido violados un recurso efectivo en forma de una reparación plena. Así pues, el Estado parte tiene la obligación, entre otras cosas, de proporcionar a Leonid Sudalenko y Anatoly Poplavny una indemnización adecuada, que incluya el reembolso de las costas procesales u otros gastos en que hayan incurrido y medidas de satisfacción apropiadas. El Estado parte tiene también la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para evitar que se cometan vulneraciones semejantes en el futuro. En este sentido, el Comité reitera que, de conformidad con las obligaciones que le impone el artículo 2, párrafo 2, del Pacto, el Estado parte debe revisar su legislación, en particular la Ley de Actos Públicos de 30 de diciembre de 1997, aplicada en el presente caso, a fin de que en el Estado parte puedan ejercerse plenamente los derechos enunciados en los artículos 19 y 21 del Pacto<sup>11</sup>.

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 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 presente dictamen. Se pide asimismo al Estado parte que publique el presente dictamen y que le dé amplia difusión en los idiomas oficiales del Estado parte.

---

<sup>11</sup> Véanse, por ejemplo, *Sekerko c. Belarús* (CCPR/C/109/D/1851/2008), párr. 11; *Turchenyak y otros c. Belarús* (CCPR/C/108/D/1948/2010 y Corr.1), párr. 9; *Govsha y otros c. Belarús* (CCPR/C/105/D/1790/2008), párr. 11; *mutatis mutandis, Sudalenko c. Belarús* (CCPR/C/113/D/1992/2010), párr. 10, y *Poplavny c. Belarús*, párr. 10.