

**Pacto Internacional de Derechos  
Civiles y Políticos**

Distr. general  
4 de diciembre de 2012  
Español  
Original: inglés

**Comité de Derechos Humanos****Comunicación N° 1830/2008****Dictamen aprobado por el Comité en su 106° período de sesiones  
(15 de octubre a 2 de noviembre de 2012)**

<i>Presentada por:</i>	Antonina Pivonos (no representada por abogado)
<i>Presunta víctima:</i>	La autora
<i>Estado parte:</i>	Belarús
<i>Fecha de la comunicación:</i>	25 de agosto de 2008 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión del Relator Especial con arreglo al artículo 97 del reglamento, transmitida al Estado parte el 5 de diciembre de 2008 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	29 de octubre de 2012
<i>Asunto:</i>	Imposición de una multa por incumplimiento de los requisitos legales relativos a la organización de un piquete
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Libertad de expresión
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Agotamiento de los recursos internos
<i>Artículos del Pacto:</i>	19, párrafo 2, y 21
<i>Artículo del Protocolo Facultativo:</i>	5, párrafo 2 b)

## 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 (106º período de sesiones)**

respecto de la

#### **Comunicación N° 1830/2008\***

<i>Presentada por:</i>	Antonina Pivonos (no representada por abogado)
<i>Presunta víctima:</i>	La autora
<i>Estado parte:</i>	Belarús
<i>Fecha de la comunicación:</i>	25 de agosto de 2008 (presentación inicial)

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

*Reunido* el 29 de octubre de 2012,

*Habiendo concluido* el examen de la comunicación N° 1830/2008, presentada al Comité de Derechos Humanos por la Sra. Antonina Pivonos 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 la autora de la comunicación y el Estado parte,

*Aprueba* el siguiente:

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

1. La autora es la Sra. Antonina Pivonos, nacional de Belarús nacida en 1946. Alega haber sido víctima de la violación por Belarús de los derechos que la asisten al amparo de los artículos 19, párrafo 2, y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 30 de diciembre de 1992. La autora no está representada por abogado.

#### **Los hechos expuestos por la autora**

2.1 El 25 de marzo de 2008, hacia las 10 de la mañana, la autora se encontraba, junto con la Sra. E. Zalesskaya y el Sr. B. Khamaida, delante de un edificio ubicado en la calle

---

\* Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: el Sr. Yadh Ben Achour, la Sra. Christine Chanet, el Sr. Cornelis Flinterman, el Sr. Yuji Iwasawa, el Sr. Walter Kälin, la Sra. Zonke Zanele Majodina, el Sr. Gerald L. Neuman, el Sr. Michael O'Flaherty, el Sr. Rafael Rivas Posada, Sir Nigel Rodley, el Sr. Fabián Omar Salvio, el Sr. Marat Sarsembayev y el Sr. Krister Thelin.

Lenin de la ciudad de Vitebsk. La autora tenía en la mano un tapiz con un bordado, y las otras dos personas llevaban unas banderas de color blanco y rojo encima de la ropa. La autora explica que quería enseñar al Sr. B. Khamaida, con motivo del 90º aniversario de la fundación de la República Popular de Belarús, una oración de la Biblia que había bordado en el tapiz.

2.2 Cuando la autora desenrolló el tapiz en el que estaba bordada la oración, a las 10.40 horas aproximadamente, fue detenida por agentes de policía del Departamento del Interior del distrito de Zheleznodorozhny, que la acusaron de no haber seguido el procedimiento para la organización y formación de piquetes.

2.3 El mismo día, el 25 de marzo de 2008, el Tribunal del Distrito de Zheleznodorozhny (Vitebsk) determinó que la autora había infringido lo dispuesto en la Ley de actos multitudinarios con respecto a la organización de piquetes, cometiendo una infracción administrativa tipificada en el artículo 23.34, párrafo 1, del Código de Infracciones Administrativas de Belarús<sup>1</sup>, y le impuso una multa de 70.000 rublos<sup>2</sup>.

2.4 La autora afirma que explicó al Tribunal que su encuentro con dos conocidos, la Sra. Zalesskaya y el Sr. B. Khamaida, era de carácter pacífico. Indicó además que, mientras hablaban del 90º aniversario de la fundación de la República Popular de Belarús, no obstaculizaban el paso de los peatones ni la circulación de los automóviles, no perturbaban las actividades de ninguna institución ni organización y no coreaban consignas ni hacían llamamientos de ningún tipo. La autora afirmó asimismo que sus actividades no alteraron en modo alguno el orden público y que no hubo quejas de ningún tipo.

2.5 La autora sostiene que sus actos fueron calificados injustificadamente de formación de piquete; como no se adujo ningún argumento fundado para motivar la conclusión del Tribunal, la sanción impuesta no puede justificarse por la necesidad de proteger la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas, ni por la necesidad de respetar los derechos o la reputación de otras personas.

2.6 La autora afirma que agotó todos los recursos de la jurisdicción interna: el 30 de marzo de 2008, apeló contra la decisión del Tribunal del Distrito de Zheleznodorozhny (Vitebsk) al Tribunal Regional de Vitebsk, que desestimó su apelación el 16 de abril de 2008. El 22 de abril de 2008, la autora apeló al Tribunal Supremo, que desestimó la apelación el 11 de junio de 2008.

### **La denuncia**

3. La autora afirma que los hechos expuestos más arriba demuestran que se han vulnerado su derecho a la libertad de expresión, garantizado por el artículo 19, párrafo 2, del Pacto, y su derecho de reunión pacífica, garantizado por el artículo 21 del Pacto.

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

4.1 El 19 de febrero de 2009, el Estado parte cuestionó la admisibilidad de la comunicación, argumentando que la autora no había agotado los recursos internos, puesto que su caso no había sido examinado por el Presidente del Tribunal Supremo de Belarús ni por la Fiscalía, con arreglo al procedimiento de supervisión previsto por ley. Conforme al artículo 12.11, párrafos 3 y 4, del Código de Infracciones Administrativas, las decisiones judiciales firmes, en los seis meses que siguen a su pronunciamiento, pueden ser sometidas

<sup>1</sup> Artículo 23.34, párrafo 1, del Código de Infracciones Administrativas de Belarús: incumplimiento del procedimiento para la organización y celebración de desfiles en la vía pública o de piquetes.

<sup>2</sup> Equivalentes a 21 euros, aproximadamente. El Tribunal ordenó además que se confiscara el tapiz en el que estaba bordada la oración bíblica.

al procedimiento de supervisión tras la remisión del caso al Tribunal por las autoridades que se indican en el artículo 12.11, párrafos 3 y 4, del mencionado Código.

4.2 El Estado parte afirma que, en virtud del artículo 12.11, párrafos 3 y 4, del Código de Infracciones Administrativas, el Presidente del Tribunal Supremo o el Fiscal General pueden, a solicitud de la autora, iniciar ese procedimiento de supervisión, y señala que la autora no hizo uso de esa vía de recurso.

#### **Comentarios de la autora sobre las observaciones del Estado parte**

5. El 12 de abril de 2009, la autora indicó, entre otras cosas, que los procedimientos administrativos iniciados contra ella eran de carácter político y que ella había agotado todos los recursos efectivos disponibles al apelar contra la decisión del Tribunal del Distrito de Zheleznodorozhny (Vitebsk) al Tribunal Regional de Vitebsk el 30 de marzo de 2008 y al interponer otra apelación ante el Tribunal Supremo de Belarús el 22 de abril de 2008. Según ella, la interposición de un recurso por un particular con arreglo al procedimiento de supervisión no habría llevado a la revisión de las decisiones judiciales en cuestión.

#### **Observaciones adicionales del Estado parte**

6.1 El 26 de mayo de 2009, el Estado parte señaló que el artículo 35 de la Constitución garantiza la libertad de celebrar concentraciones, reuniones, desfiles en la vía pública, manifestaciones y piquetes que no alteren el orden público y no conculquen los derechos de otros ciudadanos. El procedimiento para la celebración de esos actos está establecido por la ley. A este respecto, las disposiciones de la Ley de actos multitudinarios tienen por objeto crear las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades constitucionales de los ciudadanos, así como para la protección de la seguridad y del orden públicos durante la celebración de esos actos en calles, plazas y otros lugares públicos. El Estado parte recuerda además que, el 25 de marzo de 2008, el Tribunal del Distrito de Zheleznodorozhny (Vitebsk) declaró a la autora culpable de una infracción administrativa en virtud de lo dispuesto en el artículo 23.34, párrafo 1, del Código de Infracciones Administrativas y le impuso una multa de 70.000 rublos. Esa decisión fue posteriormente confirmada por el Tribunal Regional de Vitebsk y por el Tribunal Supremo.

6.2 El Estado parte añade que, según el artículo 19, párrafo 2, del Pacto, toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; ese derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. Sin embargo, el artículo 19, párrafo 3, del Pacto impone al titular de esos derechos una serie de deberes y responsabilidades especiales, y, por consiguiente, el derecho a la libertad de expresión puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) el respeto de los derechos o de la reputación de los demás, y b) la protección de la seguridad nacional, del orden público o de la salud o la moral públicas. El artículo 21 del Pacto reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias 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.

6.3 El Estado parte explica que, como parte en el Pacto, ha incorporado las disposiciones de los artículos 19 y 21 en su ordenamiento jurídico interno. Conforme al artículo 23 de la Constitución, solo se pueden restringir los derechos y las libertades individuales en los casos previstos por ley, en interés de la seguridad nacional, del orden público, de la protección de la salud y la moral públicas y de los derechos y libertades de los demás. El análisis del artículo 35 de la Constitución, que garantiza la libertad de celebrar actos públicos, demuestra claramente que la Constitución establece el marco

legislativo para el procedimiento de celebración de tales actos. La organización y celebración de concentraciones, reuniones, desfiles, manifestaciones y piquetes están reguladas por la Ley de actos multitudinarios, de 7 de agosto de 2003. La libertad de expresión, garantizada por la Constitución, solo puede ser objeto de las restricciones previstas por la ley en interés de la seguridad nacional, del orden público, de la protección de la salud o la moral públicas o de los derechos y libertades de los demás. Por lo tanto, las restricciones previstas en la legislación de Belarús, en particular lo dispuesto en el artículo 23.34 del Código de Infracciones Administrativas y en el artículo 8 de la Ley de actos multitudinarios, son conformes a las obligaciones internacionales del Estado parte y tienen por objeto proteger la seguridad nacional y el orden público.

#### **Nuevas observaciones de la autora**

7.1 En carta de 23 de julio de 2009, la autora rebatió los argumentos del Estado parte de que la sanción administrativa que le había sido impuesta por haber infringido el procedimiento previsto para la organización y la participación en piquetes era conforme a derecho y se ajustaba a las restricciones admisibles con arreglo a los artículos 19 y 21 del Pacto, por los motivos siguientes: el encuentro del 25 de marzo de 2008 fue de carácter pacífico; el atuendo de los participantes (banderas de color blanco y rojo sobre la ropa, y un tapiz bordado) no estaba prohibido por la legislación nacional; durante el encuentro, no se corearon consignas que llamaran a derrocar al régimen en el poder o incitaran a motines multitudinarios o a otros actos ilícitos; los agentes de policía conculcaron los derechos de la autora a la reunión pacífica y a la libertad de expresión; el Estado parte no indicó que el encuentro atentara contra la salud pública o la moral pública u obstaculizara la protección de los derechos y libertades de terceros, y el Estado parte tampoco indicó que el encuentro constituyera una amenaza para la seguridad nacional, el orden público o la salud o el bienestar de la población.

7.2 La autora afirmó además que los participantes en el encuentro se limitaron a hablar del aniversario; no obstaculizaron en modo alguno la circulación de los vehículos ni el paso de los peatones; no perturbaron las actividades de ninguna institución u organización; no corearon consignas ni hicieron llamamientos de ningún tipo, y no transmitieron ninguna información a la población.

#### **Deliberaciones del Comité**

##### *Examen de la admisibilidad*

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

8.2 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.

8.3 Por lo que respecta al requisito establecido en el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo, el Comité toma nota del argumento del Estado parte de que la autora no presentó un recurso de supervisión contra la decisión judicial al Presidente del Tribunal Supremo de Belarús o a la Fiscalía, y que, por consiguiente, no había agotado todos los recursos de la jurisdicción interna. El Comité señala, no obstante, que el Estado parte no ha demostrado si en asuntos relativos a la libertad de expresión se ha seguido con éxito el procedimiento de supervisión, ni en cuántos casos se ha seguido con éxito ese procedimiento. El Comité recuerda su jurisprudencia en el sentido de que los procedimientos de supervisión de los fallos judiciales que ya son ejecutables no constituyen un recurso que haya de agotarse a los efectos del artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo

Facultativo<sup>3</sup>. En consecuencia, el Comité estima que lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo no le impide examinar la comunicación.

8.4 El Comité considera que la autora ha fundamentado suficientemente, a los efectos de la admisibilidad, las reclamaciones formuladas en relación con el artículo 19, párrafo 2, y con el artículo 21 del Pacto. Por consiguiente, declara que la comunicación es admisible y procede a examinarla en cuanto al fondo.

*Examen de la cuestión en cuanto al fondo*

9.1 El Comité de Derechos Humanos ha examinado la comunicación teniendo en cuenta toda la información que le han facilitado las partes, conforme a lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 1, del Protocolo Facultativo.

9.2 El Comité toma nota de las alegaciones de la autora en el sentido de que la multa que se le impuso cuando trató de hacer un regalo a un conocido, en la calle, y la confiscación del regalo en cuestión (un tapiz bordado) constituyen una restricción injustificada de la libertad de difundir información, protegida por el artículo 19, párrafo 2, del Pacto. También toma nota de la afirmación del Estado parte de que la autora fue sancionada administrativamente de conformidad con la legislación nacional por haber infringido el procedimiento para la organización y celebración de un piquete. El Comité considera que, con independencia de cómo califiquen los tribunales nacionales el encuentro de la autora del 25 de marzo de 2008, las medidas arriba mencionadas de las autoridades equivalen a limitaciones de hecho de los derechos de la autora, en particular de su derecho a difundir informaciones e ideas de toda índole, protegida por el artículo 19, párrafo 2, del Pacto. La Comisión tiene, pues, que examinar si las restricciones impuestas al derecho de la autora a la libertad de expresión están justificadas en virtud de cualquiera de los criterios establecidos en el artículo 19, párrafo 3. El Comité observa que el artículo 19, párrafo 3, del Pacto establece ciertas restricciones solo en la medida en que estén expresamente fijadas por la ley y sean necesarias para: a) el respeto de los derechos o de la reputación de los demás, y b) la protección de la seguridad nacional, del orden público o de la salud o la moral públicas. El Comité recuerda que, conforme a su Observación general N° 34, la libertad de opinión y la libertad de expresión son condiciones indispensables para el pleno desarrollo de la persona; son fundamentales para toda sociedad, y constituyen la piedra angular de todas las sociedades libres y democráticas<sup>4</sup>. Cualesquiera restricciones del ejercicio de esas libertades han de responder a estrictos criterios de necesidad y de proporcionalidad y "solamente se podrán aplicar para los fines con que fueron prescritas y deberán estar relacionadas directamente con la necesidad específica de la que dependen"<sup>5</sup>.

9.3 El Comité recuerda que incumbe al Estado parte demostrar que las restricciones del derecho de la autora impuestas en virtud del artículo 19 son necesarias y que, incluso si un Estado parte puede establecer un sistema encaminado a alcanzar un equilibrio entre, por un lado, la libertad del individuo para difundir información y, por otro, el interés general en el mantenimiento del orden público en un sector determinado, tal sistema no puede funcionar de una forma que sea incompatible con el artículo 19 del Pacto. El Comité toma nota de la explicación del Estado parte de que la Ley de acontecimientos multitudinarios tiene por objeto crear las condiciones necesarias para el disfrute de los derechos y libertades

<sup>3</sup> Véanse, por ejemplo, la comunicación N° 1814/2008, *P. L. c. Belarús*, decisión de inadmisibilidad de 26 de julio de 2011, párr. 6.2, y la comunicación N° 1784/2008, *Shumilin c. Belarús*, dictamen de 23 de julio de 2012, párr. 8.3.

<sup>4</sup> Véase la Observación general N° 34 (2011) del Comité sobre la libertad de opinión y la libertad de expresión, párr. 2. *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo sexto período de sesiones, Suplemento N° 40*, vol. I (A/66/40 (Vol. I)), anexo V.

<sup>5</sup> *Ibid.*, párr. 22.

constitucionales de los ciudadanos y para la protección de la seguridad pública y del orden público durante la celebración de actos públicos en calles, plazas y otros lugares públicos. Sin embargo, el Comité observa que, independientemente de la naturaleza del acontecimiento que se examina, el Estado parte no ha dado ninguna indicación concreta sobre la razón por la que las restricciones impuestas a los derechos de la autora en virtud del artículo 19 del Pacto, habida cuenta de sus actos concretos (descritos en los párrafos 2.1 y 2.2), así como la confiscación de su tapiz, estaban justificados en virtud del artículo 19, párrafo 3, del Pacto. Por consiguiente, el Comité considera que, en las circunstancias del caso, el Estado parte no ha demostrado que la multa impuesta a la autora estuviera justificada con arreglo a los criterios establecidos en el artículo 19, párrafo 3. En consecuencia, el Comité concluye que se han violado los derechos que confiere a la autora el artículo 19, párrafo 2, del Pacto.

9.4 En vista de esta conclusión, el Comité decide no examinar por separado la reclamación formulada por la autora en virtud del artículo 21 del Pacto.

10. El Comité de Derechos Humanos, actuando con arreglo al artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, considera que el Estado parte ha vulnerado los derechos que confiere a la autora el artículo 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

11. De conformidad con el artículo 2, párrafo 3 a), del Pacto, el Estado parte tiene la obligación de proporcionar a la autora una reparación efectiva, que incluya la devolución del bien confiscado o el reembolso de su valor, el reembolso del valor actual de la multa y de cualesquiera costas judiciales impuestas a la autora, y una indemnización. El Estado parte tiene también la obligación de tomar medidas para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro.

12. Teniendo presente que, por ser parte en el Protocolo Facultativo, el Estado parte reconoce la competencia del Comité para determinar si ha habido o no violación del Pacto y que, en virtud del 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 garantizar una reparación efectiva 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 belaruso y en ruso en el Estado parte.

[Aprobado en español, francés e inglés, siendo la versión original el texto inglés. Posteriormente se publicará también en árabe, chino y ruso como parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.]