



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general
23 de noviembre de 2021
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. 2867/2016* **

<i>Comunicación presentada por:</i>	Vladimir Katsora y Vladimir Nepomnyashchikh (no representados por abogado)
<i>Presuntas víctimas:</i>	Los autores
<i>Estado parte:</i>	Belarús
<i>Fecha de la comunicación:</i>	13 de octubre de 2016 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión adoptada por el Relator Especial con arreglo al artículo 92 del reglamento del Comité, transmitida al Estado parte el 23 de noviembre de 2016 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	25 de marzo de 2021
<i>Asunto:</i>	Negativa de las autoridades a autorizar la organización de piquetes; libertad de expresión
<i>Cuestión de procedimiento:</i>	Agotamiento de los recursos internos
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Libertad de reunión; libertad de expresión
<i>Artículos del Pacto:</i>	19 y 21, leídos por separado y conjuntamente con el art. 2, párrs. 2 y 3
<i>Artículos del Protocolo Facultativo:</i>	2 y 5, párr. 2 b)

1. Los autores de la comunicación son Vladimir Katsora, nacido en 1957, y Vladimir Nepomnyashchikh, nacido en 1952, ambos nacionales de Belarús. Afirman que el Estado parte ha vulnerado los derechos que los asisten en virtud de los artículos 19 y 21, leídos por separado y conjuntamente con el artículo 2, párrafos 2 y 3, del Pacto. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 30 de diciembre de 1992. Los autores no están representados por un abogado.

* Aprobado por el Comité en su 131^{er} período de sesiones (1 a 26 de marzo de 2021).

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



Los hechos expuestos por los autores

2.1 El 26 de noviembre de 2015, los autores solicitaron la autorización del Comité Ejecutivo de la Ciudad de Gómel para organizar un piquete en dicha localidad el 20 de diciembre de 2015. El piquete, integrado por un máximo de diez personas, iba a formarse en la Plaza de la Rebelión, en el centro de Gómel, con objeto de protestar contra la destrucción de los billetes antiguos tras la revaluación de la moneda prevista para 2016 ante una posible inflación futura. En cumplimiento de la Ley de Actos Multitudinarios, los autores presentaron un escrito responsabilizándose de la organización y formación del piquete.

2.2 El 8 de diciembre de 2015, el Comité Ejecutivo de la Ciudad de Gómel denegó la autorización para formar el piquete aduciendo que la solicitud de los autores no cumplía los requisitos establecidos en su decisión núm. 775, de 15 de agosto de 2013, relativa a la organización de actos multitudinarios en la ciudad de Gómel, en particular que: a) la Plaza de la Rebelión no formaba parte de las zonas designadas por el Comité Ejecutivo de la Ciudad de Gómel para la celebración de actos públicos; y b) antes de que tuviera lugar el evento público en cuestión, los organizadores no habían suscrito contratos con proveedores de servicios para garantizar la presencia de servicios médicos durante el acto y la limpieza de la zona una vez finalizado.

2.3 El 17 de diciembre de 2015, los autores recurrieron esa decisión ante el Tribunal Central de Distrito de la ciudad de Gómel. En su recurso, los autores se remitieron a los artículos 23, 33 y 35 de la Constitución de Belarús y a los artículos 19 y 21 del Pacto, y argumentaron que la decisión era ilegal y vulneraba su derecho a la libertad de expresión y de reunión pacífica.

2.4 El 26 de enero de 2016, el recurso de los autores fue desestimado por el Tribunal Central de Distrito, que llegó a la conclusión de que la decisión del Comité Ejecutivo de la Ciudad de Gómel, de 8 de diciembre de 2015, estaba en conformidad con la legislación vigente en Belarús.

2.5 El 3 de febrero de 2016, los autores interpusieron un recurso de casación ante el Tribunal Regional de Gómel, que fue desestimado el 17 de marzo de 2016. El 31 de marzo de 2016, interpusieron un recurso de revisión (control de las garantías procesales) ante el Presidente del Tribunal Regional de Gómel, que fue rechazado el 6 de mayo de 2016. El 20 de mayo de 2016, presentaron un recurso de revisión ante el Presidente del Tribunal Supremo, que fue desestimado el 5 de julio de 2016. El 12 de julio de 2016, interpusieron un recurso de revisión ante el Fiscal Regional de Gómel, que fue rechazado el 12 de agosto de 2016. El 22 de agosto de 2016, presentaron un recurso de revisión ante el Fiscal General, que fue desestimado el 26 de septiembre de 2016.

Denuncia

3.1 Los autores afirman ser víctimas de una violación por Belarús del derecho a la libertad de expresión y de reunión pacífica recogido en los artículos 19 y 21 del Pacto, leídos por separado y conjuntamente con el artículo 2, párrafos 2 y 3, del Pacto. Sostienen que las restricciones establecidas en la decisión núm. 775 relativa a la organización de actos multitudinarios en la ciudad de Gómel vulneran la esencia misma de esos derechos.

3.2 Los autores reclaman que la Ley de Actos Multitudinarios del país y la decisión núm. 775 del Comité Ejecutivo de la Ciudad de Gómel relativa a la organización de actos multitudinarios se ajusten a las obligaciones internacionales contraídas por el Estado parte en virtud de los artículos 19 y 21 del Pacto.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo

4.1 En una nota verbal de 23 de enero de 2017, el Estado parte presentó sus observaciones sobre la admisibilidad y el fondo. En cuanto a la admisibilidad, observa que, aunque los autores presentaron recursos de revisión ante el Presidente del Tribunal Supremo y el Fiscal General, no fueron esos funcionarios quienes los examinaron. Los autores recibieron respuestas del Vicepresidente del Tribunal Supremo y de un Fiscal General Adjunto. Por consiguiente, los autores no han agotado todos los recursos internos.

4.2 En cuanto al fondo de la cuestión, el Estado parte rechaza el argumento de los autores sobre la ilegalidad del requisito de suscribir contratos con servicios médicos y de limpieza por parte de los organizadores de actos pacíficos multitudinarios, que se basa en el artículo 5 de la Ley de Actos Multitudinarios. Señala que los autores no pueden denunciar la carga desproporcionada a la que se enfrentan los organizadores por tener que asumir el costo de esos servicios, ya que no contrataron a ningún proveedor.

4.3 La afirmación de los autores de que las restricciones en cuestión no están justificadas ni son necesarias para la protección de los derechos e intereses de terceros no está en consonancia con los principios internacionales o las disposiciones jurídicas nacionales. En la organización de piquetes en diversos lugares no solo entran en juego los derechos de los participantes, sino también los derechos de las personas que no participan en esos actos. Se deben adoptar medidas para proteger la seguridad pública, así como los derechos de los participantes y las demás personas. Las reclamaciones de los autores al amparo de los artículos 19 y 21 y del artículo 2, párrafos 2 y 3, del Pacto no están fundamentadas. Los requisitos previstos en la legislación nacional relativa a la organización de actos públicos tienen por objeto permitir el ejercicio de los derechos y las libertades constitucionales de conformidad con los artículos 19 y 21 del Pacto y no pueden considerarse una restricción de esos derechos.

Comentarios de los autores sobre las observaciones del Estado parte

5.1 El 27 de febrero de 2017, los autores presentaron sus comentarios sobre las observaciones del Estado parte. Afirman que el hecho de que el Presidente del Tribunal Supremo y el Fiscal General, a quienes iban dirigidos sus recursos de revisión, delegaran en sus adjuntos el examen de los mismos, no significa que los autores no hayan agotado los recursos internos. El Presidente del Tribunal Supremo tiene cinco adjuntos y el Fiscal General, cuatro. El Estado parte no indica a cuál de ellos es preciso dirigirse para que el Presidente del Tribunal Supremo y el Fiscal General examinen personalmente un recurso. Los autores afirman que su caso pone de relieve que los recursos de revisión ante el Presidente del Tribunal Supremo y el Fiscal General no son efectivos.

5.2 Los autores toman nota del argumento del Estado parte de que no se han violado sus derechos en virtud de los artículos 19 y 21 porque la legislación nacional se ajusta a las disposiciones internacionales que permiten restricciones. No obstante, afirman que el Estado parte no pudo demostrar por qué la restricción de sus derechos era necesaria en virtud de los objetivos legítimos previstos en los artículos 19 y 21 del Pacto.

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 o no 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 la observación del Estado parte de que los autores no agotaron los recursos internos porque sus recursos de revisión no fueron examinados personalmente por el Presidente del Tribunal Supremo y el Fiscal General. También toma nota del argumento de los autores de que sus recursos estaban dirigidos a esos funcionarios y no tenían la posibilidad de elegir quién los examinaría efectivamente. El Comité recuerda su jurisprudencia según la cual la presentación de una solicitud a la fiscalía para que se inicie un procedimiento de revisión, sujeto a la discrecionalidad del fiscal, de una decisión judicial firme no constituye un recurso que deba agotarse a los efectos del artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo¹. Asimismo, considera que presentar al presidente de un tribunal una

¹ *Alekseev c. la Federación de Rusia* (CCPR/C/109/D/1873/2009), párr. 8.4; *Lozenko c. Belarús* (CCPR/C/112/D/1929/2010), párr. 6.3; *Sudalenko c. Belarús* (CCPR/C/115/D/2016/2010), párr. 7.3;

solicitud de revisión judicial de decisiones firmes, cuyo resultado depende de la facultad discrecional de un juez, constituye un recurso extraordinario, y que el Estado parte debe demostrar que existe una posibilidad razonable de que esas solicitudes den lugar a un recurso efectivo en las circunstancias del caso². Dado que en las presentes circunstancias no se ha demostrado la existencia de esa posibilidad, el Comité considera que lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo no obsta para que examine la comunicación.

6.4 El Comité toma nota de la afirmación de los autores de que el Estado parte vulneró los derechos que los asisten en virtud del artículo 2, párrafo 2, leído conjuntamente con los artículos 19 y 21 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 conjuntamente 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 víctima³. Sin embargo, el Comité observa que los autores ya han alegado una vulneración de los derechos que los asisten en virtud de los artículos 19 y 21, derivada de la interpretación y aplicación de las leyes vigentes en el Estado parte, y no considera que examinar si el Estado parte incumplió también las obligaciones generales dimanantes del artículo 2, párrafo 2, leído conjuntamente con los artículos 19 y 21 del Pacto, difiera de examinar si se vulneraron los derechos que asisten a los autores en virtud de los artículos 19 y 21 del Pacto. Por consiguiente, el Comité considera que las alegaciones de los autores a este respecto son incompatibles con el artículo 2 del Pacto e inadmisibles en virtud del artículo 3 del Protocolo Facultativo.

6.5 El Comité toma nota de las alegaciones de los autores en relación con los artículos 19 y 21, leídos conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto. A falta de información pertinente a ese respecto en el expediente, el Comité considera que los autores no han fundamentado suficientemente esas alegaciones a efectos de la admisibilidad. Por lo tanto, declara esta parte de la comunicación inadmisibles en virtud del artículo 2 del Protocolo Facultativo.

6.6 El Comité considera que los autores han fundamentado suficientemente las demás alegaciones, que plantean cuestiones en relación con los artículos 19 y 21 del Pacto a efectos de la admisibilidad de la comunicación, por lo que procede a examinarlas en cuanto al fondo.

Examen de la cuestión en cuanto al fondo

7.1 El Comité ha examinado la comunicación teniendo en cuenta toda la información que le han facilitado las partes, en cumplimiento de lo exigido en el artículo 5, párrafo 1, del Protocolo Facultativo.

7.2 El Comité observa las denuncias de los autores de que su derecho a la libertad de expresión y de reunión se restringió en contravención de lo dispuesto tanto en el artículo 19 como en el artículo 21 del Pacto, ya que se les denegó la autorización para organizar un piquete el 20 de diciembre de 2015 en la Plaza de la Rebelión, en el centro de Gómel, con objeto de protestar contra la destrucción de los billetes antiguos tras la revaluación de la moneda prevista para 2016 ante una posible inflación futura. También observa las alegaciones de los autores de que las autoridades no explicaron por qué las restricciones a la organización de piquetes eran necesarias 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, como se dispone en los artículos 19 y 21 del Pacto, por lo que las restricciones son ilegales.

7.3 El Comité toma nota de la afirmación de los autores de que se vulneró su derecho a la libertad de reunión pacífica, consagrado en el artículo 21 del Pacto, ya que el Comité

Koreshkov c. Belarús (CCPR/C/121/D/2168/2012), párr. 7.3; y *Abromchik c. Belarús* (CCPR/C/122/D/2228/2012), párr. 9.3.

² *Gelazauskas c. Lituania* (CCPR/C/77/D/836/1998), 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.

³ *Zhukovsky c. Belarús* (CCPR/C/127/2724/2016), párr. 6.4; *Zhukovsky c. Belarús* (CCPR/C/127/2955/2017), párr. 6.4; y *Zhukovsky c. Belarús* (CCPR/C/127/3067/2017), párr. 6.6.

Ejecutivo de la Ciudad de Gómel se negó a autorizar la formación de un piquete en la ubicación propuesta por los autores. También toma nota de que, según ellos, el hecho de predeterminar los lugares de celebración de actos públicos y de obligar a los organizadores a concertar contratos remunerados con servicios médicos y de limpieza restringe la esencia misma de los derechos previstos en el artículo 21. En su observación general núm. 37 (2020), el Comité establece que las reuniones pacíficas pueden, en principio, realizarse en todos los espacios a los que la población tenga o debería tener acceso, como las plazas y las calles públicas⁴. Las reuniones pacíficas no se deberían relegar a zonas remotas en las que no puedan captar eficazmente la atención de los destinatarios o del público en general. Por norma, no puede haber una interdicción general de todas las reuniones en la capital, en todos los lugares públicos excepto un lugar específico dentro de una ciudad o fuera del centro de la ciudad, o en todas las calles de una ciudad. El Comité observa asimismo que, por lo general, los requisitos de que los participantes u organizadores se ocupen de la seguridad, la asistencia médica, la limpieza u otros servicios públicos relacionados con las reuniones pacíficas o participen en esos gastos no son compatibles con el artículo 21 del Pacto⁵.

7.4 El Comité recuerda además 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 la persona 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. Las personas que organizan una reunión tienen derecho, por lo general, a elegir un lugar en el que puedan ser vistas y oídas por el público al que se dirigen⁶, y no cabe restricción alguna de este derecho salvo que: a) esté prevista por la ley; y b) sea necesaria en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. Cuando un Estado parte impone restricciones para conciliar el derecho de reunión de una persona y los mencionados intereses de carácter general, debe guiarse por el objetivo de facilitar el derecho, en lugar de intentar limitar su ejercicio de forma innecesaria o desproporcionada⁷. Por consiguiente, el Estado parte está obligado a justificar la limitación del derecho protegido por el artículo 21 del Pacto⁸.

7.5 En el presente caso, el Comité debe considerar si las restricciones impuestas al derecho de los autores a la libertad de reunión pacífica están justificadas con arreglo a alguno de los criterios enunciados en la segunda oración del artículo 21 del Pacto. Con arreglo a la información disponible en el expediente, la solicitud de organización de un piquete presentada por los autores fue rechazada porque el lugar elegido no estaba entre los permitidos por las autoridades ejecutivas de la ciudad y los autores no presentaron contratos firmados con los respectivos proveedores de servicios de la ciudad para garantizar la disponibilidad de servicios médicos durante el evento y la limpieza del lugar una vez finalizado. En este contexto, el Comité observa que ni el Comité Ejecutivo de la Ciudad de Gómel ni los tribunales nacionales han proporcionado justificación o explicación alguna sobre la forma en que, en la práctica, la protesta de los autores habría vulnerado el interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o la protección de la salud o la moral públicas o de los derechos y libertades de los demás, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 21 del Pacto.

7.6 Ante la falta de explicaciones del Estado parte sobre esta cuestión, el Comité concluye que el Estado parte ha vulnerado los derechos que asisten a los autores en virtud del artículo 21 del Pacto.

7.7 El Comité también observa la afirmación de los autores de que su derecho a la libertad de expresión se restringió ilegalmente, ya que se les denegó la autorización para formar un piquete con objeto de protestar contra la destrucción de los billetes antiguos tras la revaluación de la moneda prevista para 2016 ante una posible inflación futura. Por

⁴ Véase el párr. 55.

⁵ *Ibid.*, párr. 64.

⁶ *Ibid.*, párr. 22.

⁷ *Ibid.*, párr. 36.

⁸ *Poplavny c. Belarús* (CCPR/C/115/D/2019/2010), párr. 8.4.

consiguiente, el Comité debe determinar si la prohibición de organizar un piquete público impuesta a los autores por las autoridades ejecutivas municipales del Estado parte constituye una vulneración del artículo 19 del Pacto.

7.8 El Comité recuerda su observación general núm. 34 (2011), en la que 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 democráticas⁹. Señala que en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto se 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 protegerse¹⁰. El Comité recuerda que incumbe al Estado parte demostrar que las restricciones impuestas a los derechos que asisten a los autores en virtud del artículo 19 del Pacto eran necesarias y fueron proporcionadas¹¹.

7.9 El Comité observa que limitar los actos públicos, incluidos los piquetes, a ciertos lugares predeterminados, así como pedir a sus organizadores que suscriban contratos remunerados con proveedores de servicios médicos y de limpieza, no parece conforme a los criterios de necesidad y proporcionalidad mencionados en el artículo 19 del Pacto. El Comité observa que ni el Estado parte ni los tribunales nacionales han proporcionado ninguna explicación del motivo por el que las restricciones impuestas eran necesarias con arreglo a un propósito legítimo¹². El Comité considera que las sanciones impuestas a los autores, pese a estar fundamentadas en el derecho interno, no pueden considerarse justificadas en virtud del artículo 19, párrafo 3, del Pacto. Por consiguiente, el Comité concluye que se han violado los derechos que asisten a los autores en virtud del artículo 19 del Pacto.

8. El Comité, actuando en virtud del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, dictamina que los hechos que tiene ante sí ponen de manifiesto una violación por el Estado parte de los derechos que asisten a los autores en virtud de los artículos 19 y 21 del Pacto.

9. De conformidad con el artículo 2, párrafo 3 a), del Pacto, el Estado parte tiene la obligación de proporcionar a los autores un recurso efectivo. Ello implica que se debe ofrecer una reparación integral a las personas cuyos derechos reconocidos en el Pacto han sido vulnerados. En consecuencia, el Estado parte tiene la obligación, entre otras cosas, de ofrecer una indemnización adecuada a los autores. El Estado parte tiene también la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro. En este sentido, el Comité señala que el Estado parte debería revisar su marco normativo sobre actos públicos y ponerlo en conformidad con las obligaciones contraídas en virtud del artículo 2, párrafo 2, de modo que los derechos consagrados en los artículos 19 y 21 del Pacto puedan ejercerse plenamente en el Estado parte.

10. Teniendo presente que, por haber llegado a ser parte en el Protocolo Facultativo, el Estado parte ha reconocido la competencia del Comité para determinar si ha habido o no violación del Pacto y que, con arreglo al artículo 2 del Pacto, el Estado parte se ha comprometido a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto y a proporcionar un recurso efectivo y jurídicamente exigible cuando se compruebe una violación, el Comité desea recibir del Estado parte, en un plazo de 180 días, información sobre las medidas que haya adoptado para aplicar el dictamen del Comité. Se pide asimismo al Estado parte que publique el presente dictamen y que le dé amplia difusión en los idiomas oficiales del Estado parte.

⁹ Véase el párr. 2.

¹⁰ *Ibid.*, párr. 34.

¹¹ *Androsenko c. Belarús* (CCPR/C/116/D/2092/2011), párr. 7.3.

¹² Véase la observación general núm. 34 (2011) del Comité, párr. 22.