



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general
2 de octubre de 2019
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. 2416/2014* **

<i>Comunicación presentada por:</i>	Bakytgul Suleymenova (representada por la abogada Bakhytzhan Toregozhina)
<i>Presunta víctima:</i>	La autora
<i>Estado parte:</i>	Kazajstán
<i>Fecha de la comunicación:</i>	10 de mayo de 2014 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión adoptada con arreglo al artículo 97 del reglamento del Comité (actualmente artículo 92), transmitida al Estado parte el 10 de junio de 2014 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	17 de julio de 2019
<i>Asunto:</i>	Detención y condena por una infracción administrativa; imposición de una multa por llevar a cabo un acto multitudinario no autorizado
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Agotamiento de los recursos internos; fundamentación de las reclamaciones
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Libertad de asociación; libertad de expresión; derecho a un juicio imparcial
<i>Artículos del Pacto:</i>	14, 19, párr. 2, y 21
<i>Artículos del Protocolo Facultativo:</i>	2 y 5

* Aprobado por el Comité en su 126º período de sesiones (1 a 26 de julio de 2019).

** Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Tania María Abdo Rocholl, Yadh Ben Achour, Ilze Brands Kehris, Arif Bulkan, Ahmed Amin Fathalla, Shuichi Furuya, Christof Heyns, Bamariam Koita, Duncan Laki Muhumuza, Photini Pazartzis, Hernán Quezada, Vasilka Sancin, José Manuel Santos Pais, Yuval Shany, Hélène Tigroudja, Andreas Zimmermann y Gentian Zyberi.



1. La autora de la comunicación es Bakytgul Suleymenova, nacional de Kazajstán nacida en 1959¹. Afirma que el Estado parte ha vulnerado los derechos que la asisten en virtud de los artículos 14, 19, párrafo 2, y 21 del Pacto. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 30 de septiembre de 2009. La autora está representada por abogado.

Los hechos expuestos por la autora

2.1 El 1 de octubre de 2013, la autora, junto con otras 200 personas, llegó a Astaná², congregándose el grupo frente a la Casa de Gobierno para entregar una petición al Presidente de Kazajstán. La petición se refería a cuestiones de vivienda y a la deshonestidad de los bancos y las entidades de crédito en Kazajstán. El movimiento social “La vivienda, para las personas” había planificado el acto con antelación e informado de él al Gobierno a través de Internet y de un telegrama.

2.2 En la misma fecha, dos funcionarios (uno de ellos el Viceministro Primero de Desarrollo Regional) hablaron con la multitud y prometieron que anunciarían la decisión de las autoridades antes del almuerzo. Las personas congregadas permanecieron pacíficamente cerca de la Casa de Gobierno. A las 16.00 todavía no había comparecido ningún representante del Gobierno y la multitud comenzó a gritar: “¡Nazarbaev, ayúdanos!”. A continuación, la policía comenzó a detener a algunas personas y a llevarlas a diferentes departamentos de asuntos internos de Astaná.

2.3 La autora fue una de las personas detenidas. Ese mismo día fue llevada ante el Tribunal Administrativo Especializado Interdistrital de Astaná. Fue declarada culpable de participar en un acto multitudinario no autorizado en virtud de la Ley sobre el Procedimiento para la Organización y Celebración de Reuniones, Concentraciones, Marchas, Piquetes y Manifestaciones Pacíficas, y del artículo 373, párrafo 3, del Código de Infracciones Administrativas³, y fue condenada a pagar una multa de 18.520 tenge (unos 50 dólares).

2.4 El 3 de octubre de 2013, la autora recurrió la decisión del Tribunal Administrativo ante el Tribunal Municipal de Astaná, pero el recurso fue desestimado el 21 de octubre de 2013.

2.5 Posteriormente, presentó dos denuncias en el marco del procedimiento de revisión: una, el 22 de enero de 2014, ante la Fiscalía de Astaná, y la otra, el 14 de marzo de 2014, ante la Fiscalía General; en ellas impugnaba la sentencia de 1 de octubre de 2013. Sus solicitudes fueron desestimadas por la Fiscalía de Astaná el 24 de febrero de 2014 y por la Fiscalía General el 24 de abril de 2014. La autora afirma que ha agotado todos los recursos internos de que disponía.

La denuncia

3.1 La autora afirma que el Estado parte ha vulnerado los derechos que la asisten en virtud de los artículos 14, 19, párrafo 2, y 21 del Pacto. El Gobierno tenía conocimiento de que un grupo de personas iba a entregar una petición al Presidente, pero las autoridades hicieron caso omiso de la movilización y no se comunicaron adecuadamente con la multitud. Según la autora, el derecho a dirigirse al Presidente y a llamar su atención sobre cuestiones sociales no podía considerarse ilegal. La concentración en las inmediaciones de la Casa de Gobierno fue pacífica y no representó una amenaza para la seguridad nacional o la seguridad pública, o para la protección de la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. Además, se pidió a las personas congregadas que aguardaran la decisión cerca de la Casa de Gobierno. Sin embargo, las peticiones de la multitud no fueron atendidas y la policía detuvo con violencia a varios participantes, que fueron condenados al pago de una multa o a una pena de detención administrativa.

¹ La autora es una activista de la sociedad civil, miembro del movimiento social “La vivienda, para las personas”.

² El 27 de marzo de 2019, Astaná pasó a denominarse Nursultán

³ Véase la traducción no oficial (en inglés) en http://adilet.zan.kz/eng/docs/K010000155_.

3.2 La autora afirma que, en su caso, la condena y la sanción administrativa que se le impusieron fueron consecuencia de haber organizado una reunión pública que no había sido autorizada por las autoridades locales. Sostiene que, dadas las circunstancias, su condena constituye una restricción de la libertad de reunión. Alega que esa restricción no es compatible con el artículo 21 del Pacto.

3.3 La autora señala que, según la jurisprudencia del Comité, toda restricción del derecho a la libertad de reunión debe estar dentro de los límites permisibles previstos en el artículo 21 del Pacto. Sostiene que ni la policía ni los tribunales justificaron en modo alguno la imposición de restricciones a su libertad de reunión y que, por consiguiente, las sanciones administrativas que se le impusieron constituyeron una limitación injustificada de su derecho a la libertad de reunión, amparado por el artículo 21 del Pacto.

3.4 La autora solicita al Comité que inste al Estado parte a que pida cuentas a las personas responsables de la vulneración de sus derechos y a que la indemnice por el daño moral sufrido; a que vele por que se eliminen las restricciones injustificadas a la libertad de reunión y de expresión, y se ajuste la legislación correspondiente a lo dispuesto en los artículos 19, párrafo 2, y 21 del Pacto; y a que garantice que no se penalice la organización de reuniones pacíficas ni la expresión de opiniones.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad

4.1 En una nota verbal de 28 de enero de 2015, el Estado parte presentó sus observaciones sobre la admisibilidad, y sostuvo que la comunicación era inadmisibles y no estaba fundamentada con arreglo al artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo. El Estado parte alega que el artículo 40 del Código de Infracciones Administrativas prevé un procedimiento excepcional en virtud del cual la autora podría haber solicitado al Fiscal General que interpusiera un recurso de revisión de su expediente administrativo ante el Tribunal Supremo. Al no emplear ese procedimiento, la autora no ha agotado los recursos internos.

4.2 El Estado parte recuerda que los derechos consagrados en los artículos 19 y 21 del Pacto están sujetos a ciertas limitaciones. Si bien afirma que la libertad de reunión pacífica no está prohibida en Kazajstán, explica que hay que seguir un determinado procedimiento para celebrar una reunión. El Estado parte se remite a los artículos 2, 7 y 10 de la Ley sobre el Procedimiento para la Organización y Celebración de Reuniones, Concentraciones, Marchas, Piquetes y Manifestaciones Pacíficas, en los que se establece que, para celebrar una reunión, los organizadores deben solicitar la autorización de las autoridades ejecutivas locales; las autoridades locales pueden prohibir todo acto multitudinario que tenga un objetivo ilegal o cuya realización represente una amenaza para el orden público y la seguridad de los ciudadanos; y las autoridades locales pueden establecer requisitos adicionales para la celebración de actos multitudinarios. La autora no obtuvo esa autorización. Por lo tanto, fue sancionada por infringir el procedimiento establecido para celebrar una reunión.

4.3 El Estado parte afirma que los tribunales nacionales evaluaron detenidamente las alegaciones de la autora de que no había cometido ningún acto ilícito y las consideraron infundadas. Tuvieron en cuenta las circunstancias del caso de la autora y consideraron que la sanción impuesta se ajustaba a los límites establecidos en el artículo 373, párrafo 3, del Código de Infracciones Administrativas.

Comentarios de la autora acerca de las observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad

5.1 El 3 de febrero de 2015, la autora refutó las observaciones del Estado parte por falta de fundamentación. Afirma que ha agotado todos los recursos internos disponibles, incluida la presentación a la Fiscalía General de una solicitud para que inicie un procedimiento de revisión ante el Tribunal Supremo, a pesar de no ser un recurso efectivo. La autora subraya que este argumento del Estado parte no es convincente.

5.2 La autora afirma que, aunque el Estado parte sostiene que los derechos reconocidos en los artículos 19 y 21 del Pacto están garantizados en Kazajstán y solo pueden restringirse en determinadas circunstancias, no ha explicado por qué era necesario sancionarla con una multa.

5.3 La autora sostiene que los tribunales no fueron imparciales, no tuvieron en cuenta sus peticiones e hicieron caso omiso de las disposiciones del Pacto, lo que contraviene el artículo 14 del Pacto.

Observaciones del Estado parte sobre el fondo

6. El 17 de abril de 2015, el Estado parte presentó sus observaciones sobre el fondo. Afirmó que en el presente caso no se vulneraron los derechos de la autora amparados por los artículos 14, 19 y 21 del Pacto. También reiteró su argumento sobre la inadmisibilidad.

Comentarios de la autora acerca de las observaciones del Estado parte sobre el mérito

7.1 El 22 de mayo de 2015, la autora presentó sus comentarios sobre las observaciones del Estado parte. Afirmó que, de conformidad con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado parte, toda restricción de la libertad de reunión debe ser proporcionada y ha de imponerse en función de las circunstancias específicas de cada caso; que la participación de las autoridades en el proceso de organización de actos públicos debe reducirse al mínimo; y que toda restricción contundente de la libertad de reunión debe ser una medida de último recurso. La autora alega que el Estado parte hace caso omiso de esos principios y los vulnera.

7.2 La autora recuerda las observaciones del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de que la ley es una expresión de la voluntad de los pueblos y, por lo tanto, está destinada a servir al pueblo. El estado de derecho implica que las personas son libres de disfrutar de sus derechos humanos sin autorización previa de las autoridades del Estado (A/HRC/29/25/Add.2, párr. 91).

7.3 La autora reitera también que se han vulnerado los derechos que la asisten en virtud de los artículos 14, 19, párrafo 2, y 21 del Pacto.

Deliberaciones del Comité

Examen de la admisibilidad

8.1 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.

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 El Comité toma nota de la afirmación de la autora de que se han agotado todos los recursos internos disponibles. También toma nota de la observación del Estado parte de que la autora no ha pedido al Fiscal General que inicie un procedimiento de revisión ante el Tribunal Supremo, por lo que no ha agotado los recursos internos. A ese respecto, el Comité observa que la autora presentó a la Fiscalía General dos solicitudes para iniciar un procedimiento de revisión, el 22 de enero de 2014 y el 14 de marzo de 2014, que fueron desestimadas por la Fiscalía de Astaná el 24 de febrero de 2014 y por la Fiscalía General el 24 de abril de 2014. El Comité recuerda además su jurisprudencia en el sentido de que la presentación a un tribunal o a una fiscalía de una solicitud de revisión de una resolución judicial ejecutoria, cuyo examen queda a discreción del juez o el fiscal, constituye un recurso extraordinario y el Estado parte debe demostrar que existe una posibilidad razonable de que dicha solicitud constituya un recurso efectivo en las circunstancias del caso⁴. En el presente caso, el Comité observa que el Estado parte no ha indicado si ha

⁴ Véanse *Gelazauskas c. Lituania* (CCPR/C/77/D/836/1998), párr. 7.2; *Sekerko c. Belarús* (CCPR/C/109/D/1851/2008), párr. 8.3; *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; *E. Z. c. Kazajstán* (CCPR/C/113/D/2021/2010), párr. 7.3; *Poplavny y Sudalenko c. Belarús* (CCPR/C/118/D/2139/2012) párr. 7.3; y *Sviridov c. Kazajstán* (CCPR/C/120/D/2158/2012), párr. 9.3.

prosperado algún recurso de revisión interpuesto en asuntos relacionados con la libertad de expresión y de reunión. Por consiguiente, el Comité considera que lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo no obsta para que examine la presente comunicación.

8.4 El Comité toma nota de la alegación de la autora de que se han vulnerado los derechos que la asisten en virtud del artículo 14 del Pacto, dado el sesgo y el enfoque acusatorio del tribunal al examinar su caso. No obstante, a falta de otra información pertinente al respecto, considera que la autora no ha fundamentado suficientemente esta reclamación a efectos de su admisibilidad. Por consiguiente, de conformidad con el artículo 2 del Protocolo Facultativo, declara inadmisibles esta parte de la comunicación.

8.5 El Comité considera que la autora ha fundamentado suficientemente sus reclamaciones en relación con los artículos 19, párrafo 2, y 21 del Pacto a efectos de la admisibilidad. Por consiguiente, las declara admisibles y procede a examinarlas en cuanto al fondo.

Examen de la cuestión en cuanto al fondo

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

9.2 El Comité observa la alegación de la autora de que, al condenarla al pago de una multa administrativa por participar en una reunión pacífica, el Estado parte vulneró su derecho a la libertad de expresión y de reunión. La autora afirma que fue detenida durante una protesta pacífica que se organizó como respuesta “directa e inmediata” al hecho de que las autoridades no hubieran adoptado una decisión sobre su petición en relación con las vulneraciones del derecho a la vivienda, como habían prometido. El Estado parte sostiene que la autora fue detenida por participar en un acto público no autorizado.

9.3 El Comité observa que sancionar a la autora por expresar su opinión mediante su participación en una protesta pública lesionó su derecho a difundir informaciones e ideas de toda índole, que está protegido por el artículo 19, párrafo 2, del Pacto. El Comité recuerda que el artículo 19, párrafo 3, del Pacto permite ciertas restricciones, siempre que estén expresamente fijadas por la ley y sean necesarias para asegurar el respeto de los derechos o la reputación de los demás y proteger la seguridad nacional, el orden público o la salud o 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 afirmaba que ambas son condiciones indispensables para el pleno desarrollo de la persona y fundamentales para toda sociedad. Esas libertades constituyen la piedra angular de todas las sociedades libres y democráticas. Toda restricción al ejercicio de dichas libertades debe ajustarse a 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. El Comité recuerda que corresponde al Estado parte demostrar que las restricciones impuestas a los derechos que asisten a la autora en virtud del artículo 19 fueron necesarias y proporcionadas⁵.

9.4 El Comité recuerda que el derecho de reunión pacífica, garantizado por 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 democrática⁶. Ese derecho entraña la posibilidad de organizar reuniones pacíficas en lugares públicos y participar en ellas. Los organizadores de una reunión tienen derecho, por lo general, a elegir un lugar en el que los actos 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

⁵ Véanse, por ejemplo, *Pivonos c. Belarús* (CCPR/C/106/D/1830/2008), párr. 9.3; y *Olechkevitch c. Belarús* (CCPR/C/107/D/1785/2008), párr. 8.5.

⁶ Véase, por ejemplo, *Korol c. Belarús* (CCPR/C/117/D/2089/2011), párr. 7.5.

restricciones para conciliar el derecho de reunión pacífica de una persona y los mencionados intereses de carácter general, debe guiarse por el objetivo de facilitar el ejercicio del derecho y no de intentar imponer restricciones innecesarias o desproporcionadas⁷. Por consiguiente, el Estado parte está obligado a justificar toda limitación del derecho protegido por el artículo 21 del Pacto y a demostrar que no constituye un obstáculo desproporcionado al ejercicio de ese derecho⁸.

9.5 El Comité observa que la obligación de notificar a las autoridades la celebración de una reunión pacífica prevista, o de solicitar autorización para ese acto público si dicha autorización se concede de oficio, no infringe en sí misma el artículo 21, si su aplicación está en consonancia con las disposiciones del Pacto. Al mismo tiempo, por lo general no deben imponerse regímenes de autorización en los que las autoridades tengan amplia discreción en cuanto a conceder o no el permiso de reunión (CCPR/C/MAR/CO/6, párrs. 45 y 46; y CCPR/C/GMB/CO/2, párrs. 41 y 42). En cualquier caso, en las situaciones en que se utiliza un procedimiento de notificación o autorización, este no debe ser excesivamente gravoso⁹. Incluso en el caso de reuniones para las que no se ha cursado ninguna notificación o no se ha presentado una solicitud de autorización, toda injerencia en el derecho de reunión pacífica debe justificarse con arreglo a la segunda oración del artículo 21.

9.6 El Comité toma nota de la alegación de la autora de que ni las autoridades ni los tribunales del Estado parte han justificado la imposición de una multa administrativa por haber participado en una reunión pacífica, aunque no autorizada. También toma nota de la afirmación del Estado parte de que se impuso la restricción a la autora de conformidad con el Código de Infracciones Administrativas y las disposiciones de la Ley sobre el Procedimiento para la Organización y Celebración de Reuniones, Concentraciones, Marchas, Piquetes y Manifestaciones Pacíficas. Asimismo, toma nota del argumento del Estado parte de que el requisito de presentar una solicitud tiene la finalidad de proteger el orden público y los derechos y las libertades de los demás ciudadanos. No obstante, el Comité toma nota también de la afirmación de la autora de que, si bien la restricción pudo haber sido lícita con arreglo al derecho interno, su detención y condena eran innecesarias en una sociedad democrática para el logro de los objetivos legítimos invocados por el Estado parte. La autora sostiene además que la protesta organizada en respuesta a una cuestión importante (la indiferencia de las autoridades ante los problemas de vivienda de sus ciudadanos y la cuestión de la deshonestidad de los bancos y las entidades de crédito) fue pacífica y no perjudicó ni puso en peligro nada ni a nadie.

9.7 El Comité observa que el Estado parte solo se basó en las disposiciones de la ley de actos públicos, que exige presentar una solicitud con diez días de antelación al acto y obtener la autorización de las autoridades ejecutivas locales, lo que ya restringe de por sí el derecho de reunión pacífica. Las restricciones al derecho en cuestión, aun cuando estén autorizadas por las leyes nacionales, deben satisfacer también los criterios establecidos en la segunda oración del artículo 21 del Pacto para dar cumplimiento a este último. El Comité observa que el Estado parte no ha demostrado que la multa administrativa impuesta a la autora por participar en una protesta pública pacífica fuera necesaria en una sociedad democrática para perseguir un objetivo legítimo, o proporcionada a ese objetivo, de conformidad con los estrictos requisitos establecidos en la segunda oración del artículo 21 del Pacto. Por esas razones, el Comité llega a la conclusión de que el Estado parte ha vulnerado el artículo 21 del Pacto.

9.8 Del mismo modo, a la vista de la restricción de la libertad de expresión de la autora, y a falta de información pertinente del Estado parte que demuestre el cumplimiento de la restricción impuesta con las disposiciones del artículo 19, párrafo 3, del Pacto, el Comité concluye que se han vulnerado los derechos que asisten a la autora en virtud del artículo 19, párrafo 2, del Pacto.

⁷ *Ibid.*

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

⁹ Véase, por ejemplo, *Poliakov c. Belarús* (CCPR/C/111/D/2030/2011), párr. 8.3

10. 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 artículos 19, párrafo 2, y 21 del Pacto.

11. De conformidad con el artículo 2, párrafo 3 a), del Pacto, el Estado parte tiene la obligación de proporcionar a la autora un recurso efectivo. Esto significa que debe ofrecer una reparación integral a las personas cuyos derechos reconocidos en el Pacto han sido vulnerados. Por consiguiente, el Estado parte debe, entre otras cosas, adoptar medidas apropiadas para conceder a la autora una indemnización adecuada y reembolsarle las costas judiciales que haya abonado. El Estado parte tiene también la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para evitar que se cometan vulneraciones semejantes en el futuro. A este respecto, el Comité reitera que, de conformidad con las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 2, párrafo 2, del Pacto, el Estado parte debe revisar su legislación para garantizar el pleno disfrute en su territorio de los derechos consagrados en el artículo 21 del Pacto, incluido el derecho a organizar y celebrar reuniones, concentraciones, marchas, piquetes y manifestaciones pacíficos.

12. Teniendo presente que, por haber llegado a ser parte en el Protocolo Facultativo, el Estado parte ha reconocido la competencia del Comité para determinar si ha habido o no violación del Pacto y que, con arreglo al artículo 2 del Pacto, el Estado parte se ha comprometido a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio o estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto y a proporcionar un recurso efectivo cuando se haya determinado que ha habido 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.
