



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general
30 de septiembre 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. 2311/2013* **

<i>Comunicación presentada por:</i>	Bakhytzhan Toregozhina (representada por la abogada Anna Smirnova)
<i>Presunta víctima:</i>	La autora
<i>Estado parte:</i>	Kazajstán
<i>Fecha de la comunicación:</i>	30 de mayo de 2013 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión adoptada con arreglo al artículo 97 del reglamento del Comité (ahora artículo 92), transmitida al Estado parte el 9 de diciembre de 2013 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	25 de julio de 2019
<i>Asunto:</i>	Denegación de la autorización para celebrar una reunión pacífica
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Agotamiento de los recursos internos; fundamentación insuficiente de las reclamaciones
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Libertad de reunión; no discriminación
<i>Artículos del Pacto:</i>	21 y 26
<i>Artículos del Protocolo Facultativo:</i>	2 y 5, párr. 2 b)

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

** Participaron en el examen de la presente 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 Bakhytzhana Toregozhina, ciudadana de Kazajstán nacida en 1962. Afirma que el Estado parte ha vulnerado los derechos que la asisten en virtud de los artículos 21 y 26 del Pacto. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 30 de septiembre de 2009. La autora está representada por una abogada.

Los hechos expuestos por la autora

2.1 La autora dirige la organización no gubernamental Ar.Rukh.Khak. El 1 de marzo de 2012, la autora presentó una solicitud al Akimat¹ de Almaty para que autorizara la celebración de una reunión pacífica (concentración)² con el lema “Cien días después de la masacre de Zhanaozen”. La concentración tendría lugar el 24 de marzo de 2012, de las 12.00 a las 14.00 horas, en la plaza situada frente al Palacio de la República, junto al monumento dedicado a Abai Qunanbaiuli. Se calculaba que participarían en ella un millar de personas. El 6 de marzo de 2012, la autora recibió una respuesta por escrito de las autoridades locales en la que se la informaba de que el Akimat había decidido no autorizar la concentración porque la solicitud presentada por la autora el 1 de marzo de 2012 “no contenía información sobre el lugar de trabajo (estudio) del representante (organizador) autorizado [de la concentración] y de la persona encargada de mantener el orden público [durante la concentración]”.

2.2 El 7 de marzo de 2012, la autora presentó al Akimat de Almaty una segunda solicitud que contenía la información requerida, a saber, el lugar de trabajo del organizador y el de la persona encargada de mantener el orden público durante la concentración. Además, la autora proporcionó una lista de otros 29 lugares de Almaty en los que celebrar la concentración en caso de que el Akimat decidiera que no era posible organizarla en la plaza situada frente al Palacio de la República, junto al monumento dedicado a Abai Qunanbaiuli, lugar indicado en la solicitud inicial de la autora.

2.3 El 19 de marzo de 2012, la autora recibió la respuesta del Akimat de Almaty, que decidió no autorizar la concentración en ninguno de los 30 lugares indicados en las dos solicitudes³. En la decisión, firmada por el Akim Adjunto (vicealcalde) de Almaty, se hacía referencia a la decisión anterior del Maslijat⁴ de Almaty, aprobada el 29 de julio de 2005, que autorizó la celebración de todos los actos públicos no gubernamentales de “carácter social y político” en la plaza situada detrás del cine Sary Arka⁵. De conformidad con esa misma decisión del Maslijat de Almaty, los actos oficiales locales y nacionales que organicen los órganos estatales competentes, así como otros actos en los que participen altos cargos del Estado y la ciudad, deben celebrarse en la Plaza de la República. Para celebrar actividades oficiales, culturales y de esparcimiento deben utilizarse otras plazas y jardines con arreglo a sus propósitos arquitectónicos y funcionales.

2.4 El 16 de mayo de 2012, acogiéndose a lo dispuesto en el capítulo 27 del Código de Procedimiento Civil, la autora pidió al Tribunal núm. 2 del Distrito de Almali de la Ciudad de Almaty que declarara ilícita la decisión del Akimat de 19 de marzo de 2012 por contravenir el artículo 21 del Pacto y las normas internacionales relativas al derecho de reunión pacífica. La autora arguyó específicamente en su petición que el Akimat no había

¹ Corresponde a un órgano ejecutivo local (gobierno municipal, de distrito o provincial).

² De conformidad con la Ley del Procedimiento de Organización y Celebración de Reuniones, Concentraciones, Marchas, Manifestaciones y Piquetes Pacíficos, toda persona que organice una reunión pacífica debe solicitar la autorización al órgano ejecutivo local al menos diez días antes de la fecha prevista. Una vez que el organizador recibe la autorización por escrito, el acto se considera “autorizado”. Todas las reuniones pacíficas que se celebren sin que se haya obtenido una autorización por escrito se consideran “no autorizadas” y la responsabilidad administrativa recae en sus organizadores y participantes.

³ Como se desprende de la sentencia dictada el 19 de junio de 2012 por el Tribunal núm. 2 del Distrito de Almali de la Ciudad de Almaty, la autora organizó la concentración no autorizada el 24 de marzo de 2012 para conmemorar la masacre de Zhanaozen. Posteriormente se determinó que había vulnerado la legislación sobre la organización y celebración de reuniones pacíficas.

⁴ Corresponde a un consejo municipal, es decir, un órgano de representación local elegido (gobierno local) en las regiones y los distritos de Kazajstán.

⁵ Este lugar específico no se indicó en la solicitud inicial ni en la segunda solicitud de la autora como posible emplazamiento para celebrar la concentración.

proporcionado justificación alguna en cuanto a los motivos y el propósito de la decisión de restringir su derecho de reunión pacífica. Además, dado que la negativa del Akimat a autorizar la reunión se basaba en una ordenanza, a saber, la decisión del Maslijat de Almaty, la restricción del derecho de reunión pacífica tampoco se ajustaba a los requisitos establecidos en el artículo 21 del Pacto de que estuviera prevista por la ley.

2.5 El 19 de junio de 2012, el Tribunal núm. 2 del Distrito de Almali falló que la decisión del Akimat de 19 de marzo de 2012 era lícita y estaba justificada, por lo que desestimó la petición de la autora. El tribunal señaló que la autorización se había denegado en interés del orden público y para proteger la salud pública y los derechos y libertades de los demás, por lo que la decisión del Akimat sí se ajustaba a los requisitos establecidos en el artículo 21 del Pacto. Según el tribunal, la mayoría de los lugares indicados en las solicitudes de la autora se encontraban en las inmediaciones de vías con un tráfico intenso, por las que además circulaba regularmente el transporte público. Asimismo, los lugares escogidos por la autora estaban situados cerca de infraestructuras urbanas esenciales, puntos de conexión de transporte ferroviario y espacios recreativos y de ocio que atraían a grandes multitudes. El tribunal concluyó que, dado que se esperaba en torno a un millar de participantes, la concentración habría creado obstáculos que habrían ocasionado la interrupción de los servicios regulares de transporte público y unas condiciones que habrían perturbado el orden público y la seguridad de los ciudadanos “durante el período de festividades”⁶.

2.6 El 27 de junio de 2012, la autora interpuso un recurso contra la sentencia del Tribunal núm. 2 del Distrito de Almali de la Ciudad de Almaty ante la Sala de Apelaciones del Tribunal Municipal de Almaty. Solicitó al tribunal de apelación que revocara la sentencia del tribunal de primera instancia y declarara ilícita la decisión del Akimat por contravenir el artículo 32 de la Constitución⁷ y el artículo 21 del Pacto. El recurso de la autora fue desestimado el 14 de agosto de 2012. La Sala de Apelaciones falló que la decisión del Akimat era lícita y que no se había vulnerado el derecho de reunión pacífica de la autora, ya que esta no se había acogido a la posibilidad de organizar la concentración en el lugar designado en la decisión del Maslijat de Almaty.

2.7 El 7 de septiembre de 2012, la autora interpuso un recurso de casación ante la Sala de Casación del Tribunal Municipal de Almaty para impugnar las sentencias del tribunal de primera instancia y del tribunal de apelación. Alegó, entre otras cosas, que esos tribunales no habían aplicado correctamente la Ley del Procedimiento de Organización y Celebración de Reuniones, Concentraciones, Marchas, Manifestaciones y Piquetes Pacíficos, y que sus decisiones contravenían las normas internacionales relativas al derecho de reunión pacífica. La autora también alegó que el Akimat de Almaty nunca le había ofrecido la posibilidad de organizar la concentración en el lugar designado en la decisión del Maslijat de Almaty. El 18 de octubre de 2012, la Sala de Casación ratificó las sentencias del Tribunal núm. 2 del Distrito de Almali de la Ciudad de Almaty y de la Sala de Apelaciones, y desestimó el recurso de casación de la autora.

2.8 El 16 de enero de 2013, la autora interpuso ante el Tribunal Supremo un recurso de revisión (control de las garantías procesales) de las resoluciones judiciales anteriores. El 14 de marzo de 2013, la Sala de lo Civil y lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo desestimó el recurso de la autora por considerarlo infundado. En una fecha no especificada, la autora interpuso otro recurso de revisión ante la Fiscalía General. Su recurso fue desestimado por el Fiscal General Adjunto el 4 de mayo de 2013. Por consiguiente, la autora sostiene que ha agotado todos los recursos internos disponibles y efectivos.

⁶ En el expediente no figura más información al respecto.

⁷ El artículo 32 de la Constitución dice lo siguiente: “Los ciudadanos de la República de Kazajstán tendrán derecho a congregarse y a celebrar, pacíficamente y sin armas, reuniones, concentraciones y manifestaciones, marchas y piquetes. El ejercicio de este derecho podrá restringirse por ley en interés de la seguridad del Estado y del orden público, y para proteger la salud y los derechos y libertades de los demás”.

La denuncia

3.1 La autora afirma que la prohibición de organizar la concentración supone una vulneración de los derechos que la asisten en virtud del artículo 21 del Pacto. Alega, en particular, que el requisito de obtener una autorización previa de las autoridades locales para celebrar una reunión pacífica constituye una restricción ilícita del derecho de reunión pacífica según lo dispuesto en el artículo 21 del Pacto. En este contexto, recuerda que, con arreglo a la Ley del Procedimiento de Organización y Celebración de Reuniones, Concentraciones, Marchas, Manifestaciones y Piquetes Pacíficos, para celebrar cualquier reunión pacífica al aire libre se debe presentar una solicitud al órgano ejecutivo local (Akimat) al menos diez días antes de la fecha prevista y obtener una autorización por escrito. La autora sostiene además que ni en la decisión del Akimat de Almaty por la que se le denegó la autorización para la concentración ni en las resoluciones de los tribunales del Estado parte se justificaron los motivos y el propósito de imponer una restricción a su derecho de reunión pacífica, protegido por el artículo 21 del Pacto.

3.2 Remitiéndose a la jurisprudencia del Comité, la autora sostiene que el requisito de notificar a las autoridades la intención de celebrar una reunión pacífica puede ajustarse a las restricciones permitidas con arreglo al artículo 21 del Pacto en la medida en que “normalmente se impondría por razones de seguridad nacional o seguridad pública, orden público, protección de la salud y la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”⁸. La autora afirma que, puesto que la concentración en cuestión no entrañaba ningún riesgo para ninguno de esos elementos, su prohibición, junto con el requisito general de que se celebren ese tipo de actos en un único lugar designado, constituyó una contravención del artículo 21 del Pacto.

3.3 La autora afirma además que concentrarse en el lugar propuesto no tendría sentido, dada su lejanía de las calles concurridas. Por consiguiente, alega que, al designar únicamente un lugar en las afueras de la ciudad de Almaty, a saber, la plaza situada detrás del cine Sary Arka, para la celebración de reuniones pacíficas, el Estado parte vulneró el derecho que la asiste en virtud del artículo 21 del Pacto. Sostiene que el propósito de las reuniones pacíficas no es solo congregarse a personas de opiniones afines, sino también transmitir ideas y objeciones a las autoridades públicas, a la sociedad y a los medios de comunicación. Esta es la razón por la que las concentraciones suelen tener lugar en las plazas más importantes y las manifestaciones se celebran en las calles principales.

3.4 La autora sostiene que, a raíz de la decisión del Maslijat de Almaty, todos los actos públicos celebrados en Almaty se dividen en actos estatales o no gubernamentales y, en función de su contenido, en acontecimientos de “carácter social y político” o de otra índole. Por consiguiente, de conformidad con la decisión del Maslijat de Almaty, todos los actos organizados y gestionados por el Estado, así como los de carácter no político (por ejemplo, acontecimientos deportivos, competiciones, conciertos, actos empresariales y ferias), pueden celebrarse en cualquier plaza, jardín, parque o calle adecuados. Todos los actos de “carácter social y político”, sin embargo, deben celebrarse únicamente en la plaza situada detrás del cine Sary Arka. Dado que la mayoría de esos actos son organizados por representantes de la oposición política, organizaciones no gubernamentales y activistas civiles, y en ellos se plantean cuestiones de carácter social y político, el derecho a la libertad de reunión pacífica de esas personas es restringido exclusivamente por motivos políticos. Por lo tanto, el hecho de que las autoridades del Estado parte autoricen la organización de actos públicos de “carácter social y político” únicamente en un lugar designado para tal fin, mientras que se permite celebrar actos públicos organizados por el Estado y de carácter no político en otros emplazamientos, responde a una motivación política, entraña discriminación y constituye una vulneración por el Estado parte de los derechos que asisten a la autora en virtud del artículo 26 del Pacto.

⁸ *Kivenmaa c. Finlandia* (CCPR/C/50/D/412/1990), párr. 9.2.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo

4.1 En una nota verbal de 29 de enero de 2014, el Estado parte recuerda los hechos en que se basa la presente comunicación y sostiene que el Comité debe declararla inadmisibles por ser manifiestamente infundada.

4.2 El Estado parte señala que el artículo 32 de la Constitución garantiza el derecho de los ciudadanos a congregarse pacíficamente y a celebrar reuniones, concentraciones, manifestaciones, marchas y piquetes. No obstante, el ejercicio de este derecho puede restringirse por ley en interés de la seguridad del Estado y del orden público, y para proteger la salud y los derechos y libertades de los demás. El formato y la forma que debe adoptar la expresión de los intereses sociales, colectivos o personales en los espacios públicos, así como ciertas limitaciones al respecto, se establecen en la Ley del Procedimiento de Organización y Celebración de Reuniones, Concentraciones, Marchas, Manifestaciones y Piquetes Pacíficos. El artículo 7 de esta Ley faculta a los órganos ejecutivos locales para prohibir la celebración de actos públicos si, entre otros motivos, suponen una amenaza para “el orden público y la seguridad de los ciudadanos”.

4.3 En relación con las resoluciones de sus tribunales, el Estado parte sostiene que la decisión del Maslijat de Almaty de 29 de julio de 2005, por la que se autoriza la organización de todos los actos públicos no gubernamentales de “carácter social y político” en la plaza situada detrás del cine Sary Arka, no contraviene el artículo 21 del Pacto, que permite restringir el ejercicio del derecho de reunión pacífica si la restricción está prevista en el derecho interno y resulta necesaria en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para la protección de la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

4.4 El Estado parte sostiene que la decisión de no autorizar la concentración también estaba justificada por el hecho de que los lugares indicados en las solicitudes de la autora se encontraban en las inmediaciones de vías con un tráfico intenso, por las que además circulaba regularmente el transporte público. Asimismo, los lugares escogidos por la autora se destinan a actividades recreativas y de ocio de los ciudadanos. Dado que se esperaba en torno a un millar de participantes, la concentración habría creado obstáculos que habrían ocasionado la interrupción de los servicios regulares de transporte público y unas condiciones que habrían perturbado el orden público y la seguridad de los ciudadanos.

4.5 El Estado parte sostiene que la celebración de reuniones, concentraciones, marchas y manifestaciones pacíficas no está prohibida en su territorio. Sin embargo, de conformidad con la Ley del Procedimiento de Organización y Celebración de Reuniones, Concentraciones, Marchas, Manifestaciones y Piquetes Pacíficos, los organizadores deben obtener una autorización del órgano ejecutivo local antes de celebrar un acto público de esa índole.

4.6 El Estado parte señala que la autora no se acogió a la posibilidad de organizar la concentración en el lugar designado en la decisión del Maslijat de Almaty. Por consiguiente, tras examinar las pruebas presentadas en el caso de la autora, los tribunales nacionales decidieron no admitir sus recursos.

4.7 El Estado parte señala además que ha examinado la práctica de otros países y ha concluido que en algunos de ellos se imponen restricciones más severas a la celebración de actos públicos que en Kazajstán. En la ciudad de Nueva York, por ejemplo, es necesario solicitar una autorización 45 días antes de la celebración del acto e indicar el recorrido que seguirán los participantes. Las autoridades municipales tienen derecho a ordenar que el acto se celebre en otro lugar si el propuesto no resulta adecuado. Otros países, como Suecia, tienen una lista negra de organizadores de manifestaciones que fueron prohibidas o dispersadas. En Francia, las autoridades locales tienen derecho a prohibir cualquier manifestación. En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, las autoridades tienen derecho a establecer prohibiciones temporales, y la celebración de actos en la vía pública está permitida únicamente tras la obtención del permiso de la policía. En Alemania, todo acto o reunión multitudinario, o manifestación, se celebre al aire libre o en un espacio cerrado, debe contar con el permiso de las autoridades. En general, en los últimos años, por haber permitido a determinados grupos ejercer su derecho a celebrar actos multitudinarios, los países europeos han perdido miles de millones en razón de los desperfectos causados a

bienes públicos y privados por los autores de “múltiples disturbios”. Además, esos sucesos han perturbado el funcionamiento de las redes privadas y públicas de transporte.

4.8 A fin de proteger los derechos y libertades de los demás y el orden público, así como el sistema de transporte y otras infraestructuras, las autoridades del Estado parte han designado lugares específicos para la celebración de los actos públicos no gubernamentales. En la actualidad, casi todas las capitales regionales, y también algunos distritos, cuentan con zonas designadas a esos efectos, establecidas por decisión de sus órganos ejecutivos locales.

4.9 Por consiguiente, el Estado parte considera que sus leyes y reglamentos internos se ajustan a los requisitos del derecho internacional aplicable y a la práctica de otros países, y que sus autoridades y tribunales cumplieron los requisitos previstos en los artículos 21 y 26 del Pacto al negarse a autorizar la concentración convocada por la autora.

4.10 El Estado parte sostiene asimismo que, además, la autora no ha agotado todos los recursos internos. Recuerda que, el 4 de mayo de 2013, el Fiscal General Adjunto desestimó el recurso de revisión interpuesto por la autora. Ahora bien, con arreglo a los artículos 384 y 385 del Código de Procedimiento Civil, la autora tenía derecho a solicitar al Fiscal General que interpusiera un recurso de revisión ante el Tribunal Supremo. Dado que la autora no ejerció ese derecho, la comunicación que presentó al Comité debe considerarse inadmisibles a tenor de lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo.

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

5.1 El 14 de abril de 2014, la autora presentó comentarios sobre las observaciones del Estado parte. Alega que, aunque, según el Estado parte, en Kazajstán se garantiza el derecho de reunión pacífica enunciado en el artículo 21 del Pacto y solo se imponen restricciones en determinadas circunstancias limitadas⁹, en su caso no se daba ninguna de esas circunstancias, ya que la concentración prevista para el 24 de marzo de 2012 era de carácter estrictamente pacífico. La autora observa a este respecto que el Estado parte no ha presentado ninguna prueba convincente de que la concentración prevista tuviera por objeto perseguir alguno de los fines prohibidos por su derecho interno. Alega que la decisión de no autorizar la concentración sobre la base de una mera sospecha, infundada, de que podría desencadenar una incitación a la violencia no puede considerarse una medida proporcionada.

5.2 En relación con el argumento adicional aducido por el Estado parte para justificar la negativa a autorizar la concentración (véase el párr. 4.4), la autora señala que el Akimat de Almaty no explicó a qué propósito legítimo respondía la decisión de no autorizar la celebración de la concentración en ninguno de los 30 lugares indicados en sus solicitudes. Señala también que el Akimat de Almaty no explicó por qué la restricción de su derecho de reunión pacífica, denegándole la autorización de la concentración, era “necesaria” para la protección de alguno de esos propósitos legítimos. En su opinión, la referencia del Estado parte a la necesidad de garantizar el funcionamiento ininterrumpido del transporte público o de proteger las zonas verdes como motivo para restringir el derecho de reunión pacífica no puede considerarse pertinente ni proporcionada, ya que amenaza la misma esencia de ese

⁹ Se hace referencia al artículo 7 de la Ley del Procedimiento de Organización y Celebración de Reuniones, Concentraciones, Marchas, Manifestaciones y Piquetes Pacíficos, que dice lo siguiente: “El órgano ejecutivo local [...] prohibirá toda reunión, concentración, marcha, piquete o manifestación que tenga por objeto promover la intolerancia racial, nacional, social o religiosa, la superioridad de clase, el derrocamiento violento del ordenamiento constitucional, la violación de la integridad territorial de la República o la vulneración de otras disposiciones constitucionales, leyes u otros actos reglamentarios de la República, o cuya celebración suponga una amenaza para el orden público y la seguridad de los ciudadanos. No está permitida la celebración de actos públicos en las instalaciones de transporte ferroviario, naval y aéreo, así como tampoco en las inmediaciones de las entidades públicas que velan por la defensa o la seguridad del Estado o prestan servicios esenciales a la población (transporte urbano público, abastecimiento de agua, electricidad, calefacción y otras fuentes de energía), y de las instituciones de salud y educación”.

derecho. Por tanto, esa restricción no se ajusta al requisito de ser “necesaria” para la protección de un propósito legítimo.

5.3 La autora sostiene que la interpretación que hace el Estado parte de la práctica de otros países en lo relativo a la regulación del ejercicio del derecho de reunión pacífica (véase el párr. 4.7) es errónea, ya que en ninguno de los países mencionados en las observaciones del Estado parte existe un sistema de designación de lugares específicos, alejados del público en general, para la celebración de todos los actos públicos o reuniones no gubernamentales de carácter social y político.

5.4 La autora afirma que la celebración de cualquier acto público, en cuanto componente del derecho de reunión pacífica, debe considerarse un uso legítimo, dentro de un límite temporal razonable, de lugares públicos como las plazas, las calles, los parques, etc., junto con su uso para los fines “ordinarios”, como permitir que el tráfico y los peatones circulen libremente.

Información adicional presentada por el Estado parte y la autora

6. El 17 de junio de 2014, el Estado parte reiteró sus observaciones iniciales. El 19 de septiembre de 2014, la autora presentó comentarios sobre la información adicional del Estado parte, y en ellos reiteró sus reclamaciones iniciales.

Deliberaciones del Comité

Examen de la admisibilidad

7.1 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.

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 la autora no ha agotado todos los recursos internos de que disponía, ya que no solicitó al Fiscal General que interpusiera un recurso de revisión ante el Tribunal Supremo. El Comité recuerda su jurisprudencia, según la cual la presentación a una fiscalía de una solicitud, cuyo examen queda a discreción del fiscal, para que revise una resolución judicial firme constituye un recurso extraordinario y el Estado parte debe demostrar que existe una posibilidad razonable de que dicha solicitud ofrezca una vía de recurso efectiva en las circunstancias del caso¹⁰. Sin embargo, el Estado parte no ha indicado si, en causas relativas al derecho de reunión pacífica, ha prosperado alguna solicitud dirigida al Fiscal General para que interpusiera un recurso de revisión ante el Tribunal Supremo y, en caso afirmativo, en cuántas ocasiones¹¹. El Comité también observa que, el 16 de enero de 2013, la autora interpuso un recurso de revisión de las resoluciones judiciales anteriores ante el Tribunal Supremo. El 14 de marzo de 2013, el Tribunal Supremo desestimó su recurso por considerarlo infundado. En una fecha no especificada, la autora interpuso otro recurso de revisión ante la Fiscalía General. Su recurso fue desestimado por el Fiscal General Adjunto el 4 de mayo de 2013. El Comité considera que el Estado parte no ha demostrado que la presentación de una solicitud al Fiscal General para que interpusiera un recurso de revisión ante el Tribunal Supremo habría constituido un recurso efectivo en este caso. Por consiguiente, el Comité concluye que lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo no obsta para que examine la presente comunicación.

7.4 El Comité considera que la autora ha fundamentado suficientemente, a efectos de su admisibilidad, las alegaciones que formula en relación con los artículos 21 y 26 del Pacto.

¹⁰ *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; y *Poplavny y Sudalenko c. Belarús* (CCPR/C/118/D/2139/2012), párr. 7.3.

¹¹ *Kostenko c. la Federación de Rusia* (CCPR/C/115/D/2141/2012), párr. 6.3.

Por consiguiente, declara admisible la comunicación y procede a examinarla en cuanto al fondo.

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, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 1, del Protocolo Facultativo.

8.2 De la documentación de que dispone el Comité se desprende que el Akimat de Almaty denegó a la autora su solicitud de que se autorizara una reunión pacífica (concentración) en alguno de los 30 lugares indicados por ella sobre la base de una decisión anterior del Maslijat de Almaty, aprobada el 29 de julio de 2015, con arreglo a la cual todos los actos públicos no gubernamentales de “carácter social y político” deben celebrarse en un lugar específico designado a esos efectos, a saber, la plaza situada detrás del cine Sary Arka. El Comité observa además que las distintas instancias judiciales nacionales del Estado parte, hasta el Tribunal Supremo, ratificaron la decisión del Akimat de Almaty. Los tribunales también concluyeron que, dado que se esperaba en torno a un millar de participantes, la concentración habría creado obstáculos que habrían ocasionado la interrupción de los servicios regulares de transporte público y unas condiciones que habrían perturbado el orden público y la seguridad de los ciudadanos.

8.3 El Comité toma nota asimismo de la afirmación de la autora de que la decisión de las autoridades locales de no autorizar la concentración en ninguno de los 30 lugares señalados por ella, junto con el requisito general de que ese tipo de actos se celebren en un lugar designado en las afueras de la ciudad, constituyó una vulneración del derecho de reunión pacífica que le reconoce el artículo 21 del Pacto. Dado que la concentración prevista era de carácter estrictamente pacífico, la autora sostiene que las autoridades del Estado parte deberían haber justificado por qué la restricción de su derecho de reunión pacífica, denegando la autorización de la concentración, era “necesaria” para la protección de alguno de los propósitos legítimos previstos en el artículo 21 del Pacto.

8.4 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 democrática¹². Este 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 puedan ser vistos y oídos por el público al que se dirigen, y no cabe restricción alguna de este derecho, salvo que esté prevista por la ley y sea necesaria en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para la protección de 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 desproporcionada. Por consiguiente, el Estado parte está obligado a justificar la limitación del derecho protegido por el artículo 21 del Pacto¹³.

8.5 El Comité observa además que, aunque las autoridades puedan considerar que el requisito de obtener una autorización previa para celebrar una reunión pacífica es importante para el buen desarrollo de los actos públicos, su cumplimiento no puede convertirse en un fin en sí mismo y no puede restringir la propia esencia del derecho de reunión pacífica. En este contexto, el Comité toma nota del argumento del Estado parte de que la Constitución garantiza la protección del derecho de reunión pacífica, y de que el ejercicio de este derecho solo puede restringirse por ley en interés de la seguridad del Estado y del orden público, y para proteger la salud, los derechos y libertades de los demás, el funcionamiento normal del transporte y la preservación de la infraestructura. El Comité también toma nota del argumento de la autora de que la concentración prevista iba a ser de

¹² *Korol c. Belarús* (CCPR/C/117/D/2089/2011), párr. 7.5.

¹³ *Poplavny c. Belarús* (CCPR/C/115/D/2019/2010), párr. 8.4.

carácter pacífico, y de que el Estado parte no presentó ninguna prueba de que el acto tuviera por objeto perseguir alguno de los fines prohibidos por su derecho interno. El Comité recuerda que las restricciones del derecho de reunión pacífica, aunque estén autorizadas por el derecho interno, también deben justificarse en cada caso concreto en función de los criterios establecidos en el artículo 21 del Pacto¹⁴. Por consiguiente, sobre la base de la información de que dispone, el Comité considera que, en el presente caso, el Estado parte no ha proporcionado justificación o explicación alguna sobre la forma en que, en la práctica, la concentración que preveía organizar la autora atentaría contra cualesquiera de los intereses previstos en el artículo 21 del Pacto, a saber, la seguridad nacional, la seguridad pública o el orden público, la protección de la salud o la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás. En consecuencia, el Comité concluye que los hechos que tiene ante sí constituyen una violación de los derechos que asisten a la autora en virtud del artículo 21 del Pacto.

8.6 El Comité toma nota asimismo de la afirmación de la autora de que el hecho de que las autoridades del Estado parte autoricen la organización de actos públicos de “carácter social y político” únicamente en un lugar designado para tal fin, mientras que autorizan que se celebren reuniones públicas organizadas por el Estado y de carácter no político en otros emplazamientos, responde a una motivación política, entraña discriminación y constituye una vulneración por el Estado parte de los derechos que asisten a la autora en virtud del artículo 26 del Pacto. Aunque el Estado parte no ha respondido a esta alegación específica, en la información que ha presentado al Comité ha reconocido que, de conformidad con sus leyes y reglamentos internos, la celebración de actos públicos no gubernamentales de “carácter social y político” solo se autoriza en las zonas designadas a esos efectos, establecidas por decisión de sus órganos ejecutivos locales (véanse los párrs. 4.2, 4.3 y 4.8).

8.7 El Comité recuerda que, en el párrafo 1 de su observación general núm. 18 (1989), sobre la no discriminación, dispuso que, en virtud del artículo 26, todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección de la ley, se prohíbe cualquier discriminación en virtud de la ley, y se garantiza a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. El Comité recuerda también su jurisprudencia de que no todas las distinciones basadas en los motivos enumerados en el artículo 26 del Pacto constituyen discriminación, siempre que se basen en criterios razonables y objetivos¹⁵ y que con ellas se persiga un propósito que sea legítimo en virtud del Pacto¹⁶. Sin embargo, el Comité observa que, en el presente caso, ni el Estado parte ni los tribunales nacionales han demostrado que la decisión del Maslijat de Almaty de autorizar la celebración de actos públicos no gubernamentales de “carácter social y político” en Almaty, incluida la concentración organizada por la autora, únicamente en un lugar designado para tal fin se base en criterios razonables y objetivos y persiga un propósito que sea legítimo en virtud del Pacto. Además, el Estado parte no ha presentado ninguna prueba que indique que existan factores que puedan justificar la distinción entre las normas aplicables a los actos de “carácter social y político” convocados por organizaciones no gubernamentales y los actos gubernamentales o no políticos.

8.8 En esas circunstancias, el Comité considera que la negativa del Akimat de Almaty de autorizar una reunión pacífica en alguno de los 30 lugares propuestos por la autora, sobre la base de la decisión anterior del Maslijat de Almaty, según la cual todos los actos públicos no gubernamentales de “carácter social y político” deben celebrarse en un lugar específico designado a esos efectos, constituye una violación de los derechos que asisten a la autora en virtud del artículo 21, leído por separado y conjuntamente con el artículo 26, del Pacto.

¹⁴ *Abildayeva c. Kazajstán* (CCPR/C/125/D/2309/2013), párr. 8.7.

¹⁵ Véanse, por ejemplo, *Broeks c. los Países Bajos* (CCPR/C/29/D/172/1984), párr. 13; *Zwaan-de Vries c. los Países Bajos* (CCPR/C/29/D/182/1984), párr. 13; *Müller y Engelhard c. Namibia* (CCPR/C/74/D/919/2000), párr. 6.7; y *Derksen c. los Países Bajos* (CCPR/C/80/D/976/2001), párr. 9.2.

¹⁶ Véase, por ejemplo, *O'Neill y Quinn c. Irlanda* (CCPR/C/87/D/1314/2004), párr. 8.3.

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 que asisten a la autora en virtud del artículo 21, leído por separado y conjuntamente con el artículo 26, del Pacto.

10. 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 hayan 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 que haya asumido. El Estado parte también tiene la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para evitar que vuelvan a cometerse violaciones semejantes en el futuro. A este respecto, el Comité reitera que, con arreglo a las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 2, párrafo 2, del Pacto, el Estado parte debe revisar su legislación, en particular la Ley del Procedimiento de Organización y Celebración de Reuniones, Concentraciones, Marchas, Manifestaciones y Piquetes Pacíficos, así como las decisiones adoptadas por los órganos ejecutivos locales en virtud de esa Ley que se han aplicado en el presente caso, con vistas a garantizar que los derechos reconocidos en los artículos 21 y 26 del Pacto puedan ejercerse plenamente en el Estado parte¹⁷.

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 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.

¹⁷ *Toregozhina c. Kazajstán* (CCPR/C/124/D/2257/2013 y 2334/2014), párr. 9.