



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general
24 de mayo 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. 2308/2013* **

<i>Comunicación presentada por:</i>	Ruslan Dzhumanbaev (representado por la abogada Bakhytzhana Toregozhina)
<i>Presunta víctima:</i>	El autor
<i>Estado parte:</i>	Kazajstán
<i>Fecha de la comunicación:</i>	13 de junio de 2013 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión adoptada por el Relator Especial con arreglo al artículo 97 del reglamento, transmitida al Estado parte el 4 de diciembre de 2013 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	29 de marzo de 2019
<i>Asunto:</i>	Sanción por participar en una reunión pacífica
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Agotamiento de los recursos internos
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Libertad de expresión; libertad de reunión
<i>Artículos del Pacto:</i>	19, párr. 2; y 21
<i>Artículos del Protocolo Facultativo:</i>	2 y 5, párr. 2 b)

1. El autor de la comunicación es Ruslan Dzhumanbaev, nacional de Kazajstán nacido en 1974. Afirma que el Estado parte ha vulnerado los derechos que lo asisten en virtud de los artículos 19, párrafo 2, y 21 del Pacto. El Protocolo Facultativo entró en vigor para Kazajstán el 30 de septiembre de 2009. El autor está representado por una abogada.

Los hechos expuestos por el autor

2.1 El 2 de junio de 2012, el autor se reunió con algunos amigos en el centro de Almaty, cerca de la estatua del poeta Abay Kunanbayev, antepasado directo del autor. Hablaron de la poesía de Abay Kunanbayev, así como de los trágicos acontecimientos que se habían

* Aprobado por el Comité en su 125º período de sesiones (4 a 29 de marzo de 2019).

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



producido el 16 de diciembre de 2011 en Zhanaozen. No llevaban micrófonos ni pancartas, y su reunión era de carácter informal.

2.2 En un momento dado, un representante de la fiscalía se acercó al grupo y los informó de que estaban infringiendo la Ley de Organización y Celebración de Reuniones, Concentraciones, Marchas, Piquetes y Manifestaciones Pacíficas. Siguiendo su consejo, el autor y sus amigos decidieron alejarse de la estatua de Abay Kunanbayev para no infringir la ley.

2.3 Ese mismo día, el autor fue detenido por la policía y juzgado por el Tribunal Administrativo Interdistritos Especializado de Almaty. El autor testificó que solo se había reunido con amigos para hablar de poesía y de los acontecimientos de Zhanaozen, ejerciendo así su libertad de opinión y de expresión. El tribunal declaró al autor culpable de haber vulnerado la mencionada Ley sobre la Organización y Celebración de Reuniones Pacíficas y lo condenó a pagar una multa de 32.360 tenge¹.

2.4 El autor se enteró por la transcripción del juicio de que el Akimat² de Almaty había denegado anteriormente una solicitud de reunión pública de B. M. Abilov, dirigente del partido político Azat, prevista para el mismo día, a la misma hora y en el mismo lugar. El autor sostiene que no es miembro del partido Azat y que no tenía ninguna relación con el acto previsto.

2.5 El 11 de junio de 2012, el autor presentó un recurso ante el Tribunal de Apelación de Almaty, en el que alegó que el Tribunal Administrativo no había tenido en cuenta que la reunión en la que participó era de carácter pacífico, no vulneraba los derechos de los demás y no tenía relación alguna con la reunión prevista por el Sr. Abilov. El 19 de junio de 2012, el Tribunal de Apelación confirmó la decisión del tribunal de primera instancia y desestimó el recurso. El Tribunal de Apelación determinó que el Tribunal Administrativo había actuado de conformidad con la ley, había evaluado correctamente los hechos y las pruebas y había impuesto una sanción apropiada.

2.6 El 5 de julio de 2012, el autor solicitó a la Fiscalía General un procedimiento de revisión (control de las garantías procesales) de la decisión del Tribunal Administrativo. El 17 de julio de 2012, el Fiscal General Adjunto desestimó su solicitud de un procedimiento de revisión.

La denuncia

3. El autor alega que el Estado parte ha vulnerado sus derechos a la libertad de expresión, reconocidos en el artículo 19, párrafo 2, del Pacto, y a la libertad de reunión pacífica, enunciado en el artículo 21 del Pacto, ya que ni la policía ni los tribunales proporcionaron una justificación válida para restringir esos derechos.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad

4.1 El Estado parte envió al Comité una nota verbal de fecha 28 de enero de 2014, en la que solicitaba al Comité que declarase la comunicación inadmisibles por falta de fundamentación y por no haberse agotado los recursos internos. El Estado parte observa que el 2 de junio de 2012 el autor, junto con otras 25 personas, participó activamente en una reunión no autorizada para abordar los acontecimientos de Zhanaozen. En su discurso público, habló sobre la pobreza de la población rural, la corrupción y otros temas. El evento recibió cobertura de varios medios de comunicación. El Estado parte señala que los actos del autor vulneraron el artículo 9 de la Ley de Organización y Celebración de Reuniones, Concentraciones, Marchas, Piquetes y Manifestaciones Pacíficas. El mismo día, el Tribunal Administrativo Interdistritos Especializado de Almaty declaró al autor culpable de una infracción administrativa con arreglo al artículo 373, párrafo 1, (violación de la legislación sobre la organización y celebración de reuniones pacíficas) del Código de Infracciones Administrativas de Kazajstán y le impuso una multa de 32.360 tenge.

¹ Suma equivalente a aproximadamente 211 dólares de los Estados Unidos en 2013.

² Corresponde a un órgano ejecutivo local (administración municipal, distrital o provincial).

4.2 El Estado parte observa además que el autor no niega haber participado en la reunión no autorizada del 2 de junio de 2012, aunque alega que sus actos no infringieron la ley. El artículo 19, párrafo 3, del Pacto permite ciertas restricciones al ejercicio del derecho a la libertad de expresión si están fijadas por la ley y son necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás y la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Del mismo modo, el artículo 21 reconoce el derecho de reunión pacífica, y el ejercicio de ese derecho solo podrá 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. El Estado parte observa que, en Kazajstán, la Ley de Organización y Celebración de Reuniones, Concentraciones, Marchas, Piquetes y Manifestaciones Pacíficas dispone el procedimiento para expresar opiniones en lugares públicos y establece restricciones a este derecho. De acuerdo con esta Ley, los interesados deben presentar una solicitud a la municipalidad correspondiente para celebrar un evento público, y toda persona que infrinja ese requisito podrá ser considerada responsable de acuerdo con la legislación. El Estado parte sostiene que la administración municipal local no había expedido ningún permiso para la reunión a la que asistió el autor.

4.3 El Estado parte reconoce que la libertad de reunión representa el ejercicio democrático del activismo político, y la Constitución de Kazajstán garantiza la efectividad y la protección de ese derecho inalienable. Sin embargo, observa que el ejercicio de los derechos por unos no debe conducir a la vulneración de los derechos de otros. A este respecto, se refiere a las directrices de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, que reconocen la necesidad de restricciones y excepciones al ejercicio del derecho de reunión pacífica. El Estado parte observa que todos los países democráticos desarrollados restringen el derecho de reunión pacífica mediante leyes que establecen condiciones específicas para hacerlo efectivo. Según el Estado parte, en los últimos años los países europeos han sufrido pérdidas de miles de millones de dólares debido al ejercicio del derecho de reunión pacífica por determinados colectivos sociales, principalmente en razón de los múltiples disturbios, la destrucción de bienes públicos y privados y el cierre de fábricas, entre otras cosas. Así pues, para garantizar los derechos y libertades de los demás, la seguridad pública, el funcionamiento normal del transporte y la preservación de la infraestructura, las administraciones locales de Kazajstán han identificado zonas designadas en las que se pueden celebrar actos públicos no estatales.

4.4 El Estado parte observa que el autor no ha sido sancionado por expresar su opinión, sino por infringir el procedimiento de celebración de una reunión pública. Su reclamación de que no cometió ningún acto ilícito ha sido examinada por los tribunales de primera instancia y de apelación y considerada infundada.

4.5 El Estado parte reconoce además que no existe ninguna relación entre la reunión no autorizada del autor y la solicitud del Sr. Abilov de celebrar una reunión pública a la misma hora y en el mismo lugar.

4.6 En cuanto al agotamiento de los recursos internos, el Estado parte sostiene que el Código de Infracciones Administrativas prevé un procedimiento de revisión, que permitía al autor presentar una solicitud a la Fiscalía General para que se revisase su caso. El autor presentó dicha solicitud al Fiscal General Adjunto, y le fue denegada el 6 de junio de 2013. Sin embargo, no solicitó un procedimiento de revisión ante la Fiscalía General. Por consiguiente, el Estado parte considera que el autor no ha agotado todos los recursos disponibles en la jurisdicción interna y que su comunicación debe considerarse inadmisibles de conformidad con el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo.

Comentarios del autor sobre las observaciones del Estado parte

5.1 El autor respondió a las observaciones del Estado parte en una carta de 20 de febrero de 2014. En ella, se remite a las *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica*, publicadas en 2007 por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y aceptadas por Kazajstán y por otros miembros de la Organización, en las que se establecen seis principios rectores

para la regulación de las reuniones pacíficas. El autor afirma que el Estado parte los ha vulnerado todos y alega también que, si bien el artículo 10 de la Ley de Organización y Celebración de Reuniones, Concentraciones, Marchas, Piquetes y Manifestaciones Pacíficas permite a las autoridades locales regular el procedimiento de una reunión pacífica, ello no les confiere la facultad de determinar los lugares donde se celebrarán dichas reuniones, ni tampoco las autoriza, en particular, a limitarlas a un único lugar. El autor afirma asimismo que en la decisión núm. 167, de 29 de julio de 2005, del Consejo Municipal de Almaty se recomienda al alcalde que los actos financiados por el Estado se celebren en la plaza principal de la ciudad; que los actos de organizaciones no gubernamentales tengan lugar en la plaza situada detrás de uno de los cines locales; y que los demás actos oficiales y de entretenimiento se programen en cualquiera de las demás plazas. El autor afirma que esta decisión no se basa formalmente en la ley y es incompatible con el derecho internacional de los derechos humanos porque restringe efectivamente la libertad de reunión pacífica. También aduce que la decisión discrimina en función de las opiniones políticas de la población.

5.2 En cuanto al agotamiento de los recursos internos, el autor afirma que ya solicitó un procedimiento de revisión ante la Fiscalía General. Por consiguiente, considera que se han agotado los recursos internos.

Observaciones adicionales del Estado parte sobre la admisibilidad

6. En una nota verbal de fecha 30 de abril de 2014, el Estado parte reiteró su posición de que el Comité debía declarar inadmisibles la comunicación por falta de fundamentación y por no haberse agotado los recursos internos.

Comentarios del autor sobre las observaciones adicionales del Estado parte

7. En una carta de fecha 30 de mayo de 2014, el autor señala que, en sus observaciones, el Estado parte ha admitido que se lo acusó de una infracción administrativa por participar en una reunión pacífica. Afirma que sus derechos han sido restringidos por un reglamento aprobado por el consejo local, que es de carácter recomendatorio y vulnera la Constitución de Kazajstán y las normas internacionales. El autor indica que, de conformidad con el párrafo 35 de la observación general núm. 34 (2001) sobre la libertad de opinión y la libertad de expresión, cuando un Estado parte haga valer una razón legítima para restringir la libertad de expresión, deberá demostrar en forma concreta e individualizada la naturaleza precisa de la amenaza, y la necesidad y la proporcionalidad de la medida concreta que se haya adoptado. Sin embargo, la reunión del 2 de junio de 2012 no puede calificarse de amenaza, porque fue pacífica y no perturbó el orden público ni vulneró los derechos de los demás. El autor observa que el Estado parte, al afirmar que la restricción de sus derechos era necesaria, no ha indicado en cuál de los motivos enumerados en el artículo 19, párrafo 3, se basa para hacer esa afirmación.

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 alegación del Estado parte de que el autor no ha solicitado un procedimiento de revisión ante la Fiscalía General. El Comité recuerda su jurisprudencia según la cual la presentación de una solicitud a la fiscalía para que revise una decisión judicial firme no constituye un recurso que deba agotarse a los efectos del artículo 5,

párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo³. En el presente caso, el Comité toma nota de la afirmación del autor de que el 5 de julio de 2012 solicitó a la Fiscalía General un procedimiento de revisión de su causa administrativa. Sin embargo, su solicitud fue desestimada por el Fiscal General Adjunto el 17 de julio de 2012. El Comité considera que el Estado parte no ha demostrado que la presentación de una nueva solicitud del procedimiento de revisión ante la Fiscalía General hubiera constituido un recurso efectivo en el caso del autor. 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.

8.4 El Comité considera que el autor ha fundamentado suficientemente sus reclamaciones en relación con los artículos 19 y 21 del Pacto a los efectos de la admisibilidad. Por tanto, declara admisible la comunicación y procede a examinarla 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, en cumplimiento de lo exigido en el artículo 5, párrafo 1, del Protocolo Facultativo.

9.2 El Comité toma nota de la reclamación del autor de que el Estado parte vulneró su derecho a la libertad de expresión, así como su derecho de reunión pacífica, al condenarlo al pago de una multa por haber participado en una reunión pública y pacífica en Almaty el 2 de junio de 2012. El Comité considera que el Estado parte impuso restricciones a los derechos del autor, en particular a su derecho a difundir informaciones e ideas de toda índole, reconocido en el artículo 19, párrafo 2, del Pacto. Por consiguiente, el Comité debe determinar si las restricciones impuestas a los derechos del autor se justifican en virtud del artículo 19, párrafo 3.

9.3 El Comité se remite a su observación general núm. 34, en la que afirma que ambas libertades 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 (párr. 2). El Comité recuerda que el artículo 19, párrafo 3, del Pacto permite ciertas restricciones, pero solo si están expresamente fijadas por la ley y son necesarias para: a) asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; y b) proteger la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Toda restricción del ejercicio de dichas libertades ha de ajustarse a criterios estrictos de necesidad y proporcionalidad. Las restricciones solamente se podrán aplicar para los fines con que fueron prescritas y deberán estar relacionadas directamente con la necesidad específica de la que dependen⁴. El Comité recuerda además que incumbe al Estado parte demostrar que las restricciones impuestas a los derechos que asisten al autor en virtud del artículo 19 del Pacto eran necesarias y fueron proporcionadas⁵.

9.4 El Comité observa que el autor fue sancionado por participar en un acto público no autorizado el 2 de junio de 2012, a raíz de la determinación por los tribunales locales de que el acto se había celebrado sin autorización previa, en contravención de la Ley de Organización y Celebración de Reuniones, Concentraciones, Marchas, Piquetes y Manifestaciones Pacíficas. El Comité toma nota de las diferentes versiones de lo acontecido. Según el relato del autor, el acto fue de carácter informal y las conversaciones se limitaron a la poesía y a los recientes acontecimientos ocurridos en Zhanaozen. Participaron él mismo y un grupo de amigos, que se marcharon inmediatamente después de que agentes del orden les dijeran que su conducta infringía la ley. El Comité también toma

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

⁴ Observación general núm. 34, párr. 22; *Turchenyak y otros c. Belarús* (CCPR/C/108/D/1948/2010 y Corr.1), párr. 7.7; *Korol c. Belarús* (CCPR/C/117/D/2089/2011), párr. 7.3; y *Poplavny y Sudalenko c. Belarús*, párr. 8.3.

⁵ *Androsenko c. Belarús* (CCPR/C/116/D/2092/2011), párr. 7.3; y *Poplavny y Sudalenko c. Belarús*, párr. 8.3.

nota de la información proporcionada por el Estado parte de que el acto del autor recibió cobertura de varios medios de comunicación y contó con la participación activa de otras 25 personas. El Estado parte afirma que, en su charla pública sobre los acontecimientos ocurridos poco tiempo antes en Zhanaozen, el autor abordó la pobreza de la población rural y la corrupción, entre otros temas, lo que no ha sido refutado por el autor.

9.5 El Comité observa que, en el presente caso, el Estado parte ha sostenido que el artículo 19, párrafo 3, permite ciertas restricciones al derecho a la libertad de expresión si están fijadas por la ley y son necesarias para asegurar el respeto a los derechos de los demás y la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. El Comité observa también que, independientemente de la naturaleza o el contenido de las intervenciones del autor durante el acto del 2 de junio de 2012, el Estado parte no ha invocado claramente ningún motivo específico que justifique la necesidad de las restricciones impuestas al autor, como exige el artículo 19, párrafo 3, del Pacto⁶. Además, en sus comunicaciones, el Estado parte no ha proporcionado ninguna información que justifique la restricción del derecho del autor a la libertad de expresión. El Comité considera que, en las circunstancias de este caso, no se ha demostrado que las restricciones a los derechos del autor, a pesar de haberse impuesto de conformidad con el derecho interno, estén justificadas y sean proporcionales con arreglo a las condiciones establecidas en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto. Por consiguiente, concluye que se han vulnerado los derechos que asisten al autor en virtud del artículo 19, párrafo 2, del Pacto⁷.

9.6 En cuanto a la reclamación formulada por el autor con arreglo al artículo 21 del Pacto, el Comité recuerda que el derecho de reunión pacífica, enunciado en el artículo 21 del Pacto, es un derecho humano esencial para la expresión pública de las opiniones y los puntos de vista de las personas y es indispensable en una sociedad democrática. 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. El ejercicio del derecho de reunión pacífica solo podrá estar sujeto a las restricciones que: a) estén previstas por la ley; y b) 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. Cuando un Estado parte impone restricciones para conciliar el derecho de reunión de una persona y los mencionados intereses de carácter general, debe guiarse por el objetivo de facilitar el derecho en vez de intentar imponer limitaciones innecesarias o desproporcionadas. Por consiguiente, el Estado parte está obligado a justificar la limitación del derecho amparado por el artículo 21 del Pacto⁸.

9.7 El Comité toma nota de la afirmación del Estado parte de que la Constitución de Kazajstán garantiza la protección del derecho de reunión pacífica y de que el ejercicio de este derecho puede limitarse para garantizar los derechos y libertades de los demás, la seguridad pública, el funcionamiento normal del transporte y la preservación de la infraestructura. Sin embargo, el Comité observa que, en el presente caso, el Estado parte no ha proporcionado ninguna justificación o explicación de cómo, en la práctica, la reunión del autor habría violado los intereses de la seguridad nacional o la seguridad pública, el orden público, la protección de la salud o la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás, como se establece en el artículo 21 del Pacto. En consecuencia, el Comité concluye que los hechos que tiene ante sí también constituyen una violación de los derechos que asisten al autor en virtud del artículo 21 del Pacto.

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 derechos que asisten al autor en virtud 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 facilitar al autor un recurso efectivo. Ello incluye proporcionar una reparación integral a las personas cuyos derechos reconocidos en el Pacto hayan sido

⁶ *Toregozhina c. Kazajstán* (CCPR/C/112/D/2137/2012), párr. 7.5; y *Zhagiparov c. Kazajstán* (CCPR/C/124/D/2441/2014), párr. 13.4.

⁷ *Toregozhina c. Kazajstán*, párr. 7.5; y *Zhagiparov c. Kazajstán*, párr. 13.4.

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

vulnerados. Por consiguiente, el Estado parte tiene, entre otras, la obligación de conceder al autor una indemnización adecuada, que incluya el reembolso del valor actual de la multa y de las costas judiciales y otros gastos en que haya incurrido. El Estado parte tiene también la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para evitar que se cometan vulneraciones semejantes en el futuro. En este sentido, el Estado parte debe revisar su legislación relativa a la libertad de expresión y de reunión pacífica, en particular la Ley de Organización y Celebración de Reuniones, Concentraciones, Marchas, Piquetes y Manifestaciones Pacíficas, en relación con su aplicación en el presente caso, con vistas a garantizar que los derechos reconocidos en los artículos 19 y 21 del Pacto puedan ejercerse plenamente en el Estado parte.

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 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 todos los idiomas oficiales del Estado parte.
