



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general
25 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. 2420/2014* **

<i>Comunicación presentada por:</i>	Esenbek Ukteshbaev (representado por la abogada Bakhytzhan Toregozhina)
<i>Presunta víctima:</i>	El autor
<i>Estado parte:</i>	Kazajstán
<i>Fecha de la comunicación:</i>	10 de marzo 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 y detención administrativa por organizar un acto multitudinario sin autorización
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Fundamentación
<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. El autor de la comunicación es Esenbek Ukteshbaev¹, nacional de Kazajstán nacido en 1958. Al presentar la comunicación, afirmó que Kazajstán había vulnerado los derechos que lo asistían en virtud del artículo 21 del Pacto. El 28 de abril de 2015, denunció nuevas vulneraciones de los derechos que lo asistían en virtud de los artículos 14 y 19, párrafo 2, del Pacto. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 30 de septiembre de 2009. El autor está representado por la abogada Bakhytzhan Toregozhina.

Los hechos expuestos por el autor

2.1 El 1 de octubre de 2013, el autor, junto con otras 200 personas, llegó a Astaná², congregándose el grupo frente a la sede del 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. La multitud mantuvo la calma y permaneció cerca del edificio del Gobierno. A las 16.00 horas ningún representante del Gobierno había aparecido y la multitud comenzó a gritar: “¡Nazarbayev, ayúdanos!”. A continuación, la policía comenzó a detener a algunas personas y a llevarlas a distintos lugares del Ministerio del Interior de Astaná.

2.3 El autor fue uno de los detenidos. Ese mismo día fue llevado ante el Tribunal Administrativo Especializado Interdistrital de Astaná. Fue declarado culpable de participar en un acto multitudinario no autorizado en virtud de la Ley de Organización y Celebración de Reuniones, Concentraciones, Marchas, Piquetes y Manifestaciones Pacíficas de Kazajstán, núm. 2126, de 17 de marzo de 1997, y del artículo 373, párrafo 3, del Código de Infracciones Administrativas de Kazajstán, y se lo mantuvo en detención administrativa durante 15 días.

2.4 El 7 de octubre de 2013, el autor interpuso un recurso ante el Tribunal Municipal de Astaná contra la decisión del Tribunal Administrativo Especializado Interdistrital, pero fue desestimado el 8 de octubre de 2013.

2.5 Posteriormente, el autor presentó dos reclamaciones en el marco del procedimiento de revisión, una el 4 de noviembre de 2013 ante la Fiscalía de Astaná y la otra el 23 de diciembre de 2013 ante la Fiscalía General, en que impugnaba la sentencia de 1 de octubre de 2013. Las reclamaciones fueron rechazadas. El autor explicó que había agotado todos los recursos internos disponibles.

La queja

3.1 El autor afirma que el Estado parte ha vulnerado los derechos que lo amparan en virtud del artículo 21 del Pacto. El Gobierno tenía conocimiento de la concentración de una muchedumbre con el fin de entregar una petición al Presidente, pero las autoridades hicieron caso omiso del acto y no se comunicaron adecuadamente con la multitud. Según el autor, el ejercicio del derecho a dirigirse al Presidente y a llamar su atención sobre cuestiones sociales no puede considerarse una reunión ilícita. La concentración que tuvo lugar cerca del edificio del Gobierno fue pacífica y no constituyó una amenaza para la seguridad nacional, la seguridad pública, la salud o la moral públicas ni los derechos y libertades de los demás. Además, se pidió a la multitud que aguardara la decisión cerca del edificio del Gobierno. Sin embargo, las peticiones de la multitud no fueron atendidas y varios participantes fueron detenidos por la policía de manera violenta y tuvieron que pagar multas o fueron mantenidos en detención administrativa.

¹ El autor es un activista de la sociedad civil y miembro del movimiento social “La vivienda, para las personas”.

² El 27 de marzo de 2019, la capital de Kazajstán, Astaná, pasó a denominarse Nursultán.

3.2 El autor afirma que, en su caso, la condena y las sanciones administrativas que se le impusieron fueron consecuencia de su participación en una reunión pública que no había sido autorizada por las autoridades locales. Sostiene que, dadas las circunstancias, la condena que se le impuso constituye una restricción de su libertad de reunión. Alega que esa restricción no es compatible con el artículo 21 del Pacto.

3.3 El autor señala que, según la jurisprudencia del Comité, toda restricción del derecho a la libertad de reunión debe estar contemplada entre las limitaciones permisibles de conformidad con el artículo 21 del Pacto. Sostiene además que ni la policía ni los tribunales dieron justificación alguna respecto de los valores que se pretendía proteger al restringir 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 El autor solicita al Comité que inste al Estado parte a que pida cuentas a las personas que vulneraron sus derechos; elimine las restricciones injustificadas a la libertad de reunión y ajuste la legislación correspondiente a lo dispuesto en el artículo 21 del Pacto, y garantice que la organización de reuniones pacíficas no se penalice.

3.5 El autor alegó posteriormente otra violación de sus derechos por el Estado parte, en virtud del artículo 14 y del artículo 19, párrafo 2, del Pacto (véanse los párrafos 5.4 y 5.5 *infra*).

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo

4.1 El 21 de abril de 2015, el Estado parte presentó sus observaciones sobre la admisibilidad y el fondo de la comunicación y solicitó que esta se declarara inadmisibles por no estar fundamentada.

4.2 El Estado parte reitera los hechos ocurridos durante el acto de 1 de octubre de 2013 e indica que ese mismo día el Tribunal Especializado Administrativo Interdistrital de Astana declaró al autor culpable de una infracción administrativa tipificada en el artículo 373, párrafo 3, del Código de Infracciones Administrativas de la República de Kazajstán y lo condenó a 15 días de detención administrativa. El Estado parte también afirma que la decisión mencionada fue confirmada, tras un recurso interpuesto el 8 de octubre de 2013, por el Tribunal Municipal de Astana. Observa que el autor solicitó a la Fiscalía General que iniciara un procedimiento de revisión de la decisión del Tribunal Administrativo ante el Tribunal Supremo, petición que se le denegó.

4.3 El Estado parte indica que el formato y la forma que debe adoptar la expresión de los intereses sociales, colectivos o personales en los lugares públicos, así como algunas de sus limitaciones, están establecidos en la Ley de Organización y Celebración de Reuniones, Concentraciones, Marchas, Piquetes y Manifestaciones Pacíficas de Kazajstán, núm. 2126, de 17 de marzo de 1997. Según el artículo 9 de esa Ley, el incumplimiento de esos requisitos procedimentales genera responsabilidad jurídica. El autor no presentó una solicitud a las autoridades ejecutivas y no recibió una respuesta positiva. Además, el 22 de mayo de 2013, el autor fue declarado responsable de una infracción administrativa similar y, por lo tanto, conocía los requisitos establecidos por la Ley cuando la volvió a infringir, deliberadamente.

4.4 El Estado parte recuerda además 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 de 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. Con arreglo a la Ley, las autoridades locales pueden prohibir todo acto multitudinario que tenga un objetivo ilegal, y pueden establecer requisitos adicionales para la celebración de ese tipo de actos. El autor no obtuvo esa autorización. Por lo tanto, fue sancionado por infringir el procedimiento establecido para celebrar una reunión.

4.5 El Estado parte recuerda que el derecho internacional de los derechos humanos reconoce la necesidad de imponer ciertas limitaciones a la libertad de reunión. En Kazajstán se han establecido lugares específicos para la celebración de reuniones con el fin de proteger el orden público y los derechos y libertades de los demás. En consecuencia, el Estado parte alega que en Kazajstán el ejercicio efectivo de la libertad de reunión se ajusta plenamente a la Declaración Universal de Derechos Humanos y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

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

5.1 El 28 de abril de 2015, el autor presentó comentarios sobre las observaciones del Estado parte. Afirma que Estado parte, si bien considera que los derechos reconocidos en los artículos 19 y 21 del Pacto están garantizados en Kazajstán y solo pueden restringirse en determinadas circunstancias, no explica por qué fue necesario mantenerlo en detención administrativa durante 15 días.

5.2 Afirma que, de conformidad con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado parte, toda restricción de la libertad de reunión debe ser proporcionada y aplicada 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 la suspensión de reuniones por la fuerza debe ser una medida de último recurso. El autor alega que el Estado parte hace caso omiso de esos principios y los vulnera.

5.3 El autor 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”³.

5.4 El autor 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.

5.5 El autor sostiene también que vio vulnerado su derecho a la libertad de expresión, reconocido en el artículo 19, párrafo 2, del Pacto.

Información adicional presentada por las partes

6. El 28 de marzo de 2017, el Estado parte reiteró sus observaciones iniciales.

7. El 19 de abril de 2017, el autor reiteró sus comentarios anteriores sobre las observaciones del Estado parte acerca de la admisibilidad y el fondo.

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 observa que el Estado parte no ha cuestionado el hecho de que se hayan agotado los recursos internos. Por consiguiente, el Comité considera que nada le impide examinar la comunicación de conformidad con el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo.

³ Véase el informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación acerca de su misión a Kazajstán (A/HRC/29/25/Add.2, párr. 91).

8.4 El Comité toma nota de la afirmación del autor de que la parcialidad y la actitud acusatoria de los tribunales al examinar su caso constituyeron una vulneración de los derechos que lo asistían en virtud del artículo 14 del Pacto. No obstante, a falta de otra información pertinente al respecto, el Comité considera que el autor no ha fundamentado suficientemente esta reclamación a efectos de su admisibilidad. En consecuencia, concluye que esta parte de la comunicación es inadmisibles con arreglo al artículo 2 del Protocolo Facultativo.

8.5 El Comité observa la afirmación del autor de que vio vulnerados los derechos que lo asistían en virtud de los artículos 19 y 21 del Pacto, ya que se le impuso sin justificación alguna un castigo por haber participado en una reunión pacífica con otras personas para reivindicar el derecho a la vivienda y hacer entrega de una petición al respecto. El Comité considera que el autor ha fundamentado suficientemente esta reclamación a efectos de la admisibilidad. Por consiguiente, la declara admisible 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, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 1, del Protocolo Facultativo.

9.2 El Comité observa la afirmación del autor de que, al mantenerlo en detención administrativa, el Estado parte vulneró su derecho a la libertad de expresión y de reunión. El autor sostiene que fue detenido durante una manifestación pacífica convocada como reacción “directa e inmediata” a la falta de una decisión relativa a la solicitud de organizar una protesta contra las vulneraciones del derecho a la vivienda, como habían prometido las autoridades. El Estado parte sostiene que el autor fue detenido por participar en un acto público no autorizado.

9.3 El Comité observa que la imposición de una sanción al autor por expresar sus opiniones mediante la participación en una manifestación pública lesionó su derecho a difundir informaciones e ideas de toda índole, reconocido en 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 ser 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 cumplir requisitos 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 dependen. El Comité recuerda que corresponde al Estado parte demostrar que las restricciones impuestas a los derechos que asisten al autor en virtud del artículo 19 fueron necesarias y proporcionales⁴.

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 democrática⁵. 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 puedan ser vistos y oídos por el público al que se dirigen y no se admite ninguna restricción a 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 proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. Cuando un Estado parte impone restricciones para

⁴ Véanse, por ejemplo, las comunicaciones núm. 1830/2008, *Pivonos c. Belarús* (CCPR/C/106/D/1830/2008), párr. 9.3, y núm. 1785/2008, *Olechkevitch c. Belarús* (CCPR/C/107/D/1785/2008), párr. 8.5.

⁵ Véase, por ejemplo, *Korol c. Belarús* (CCPR/C/117/D/2089/2011), párr. 7.5.

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 desproporcionadas⁶. 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 derecho⁷.

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 para conceder o no el permiso de reunión⁸. En cualquier caso, cuando se recurre a un procedimiento de notificación o autorización, este no debe ser excesivamente gravoso⁹. Incluso en los casos de reuniones para las que no se ha hecho ninguna notificación y 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 afirmación del autor de que el Estado parte no ha justificado que se le impusiera una pena de detención 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 al autor de conformidad con el Código de Infracciones Administrativas y las disposiciones de la Ley de Organización y Celebración de Reuniones, Concentraciones, Marchas, Piquetes y Manifestaciones Pacíficas. Asimismo, se hace eco del argumento del Estado parte de que el requisito de presentar una solicitud se debe a la necesidad de proteger el orden público y los derechos y libertades de otros ciudadanos. No obstante, también observa la afirmación del autor de que, si bien la restricción podía haber sido lícita en virtud de la legislación nacional, su detención y la condena dictada contra él no eran necesarias en una sociedad democrática para el logro de los objetivos legítimos invocados por el Estado parte. El autor sostiene además que la manifestación organizada en respuesta a un tema importante (la indiferencia de las autoridades ante la situación de vivienda de sus ciudadanos y la cuestión de la deshonestidad de los bancos y las entidades de crédito) fue absolutamente 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 y obtener la autorización de las autoridades ejecutivas locales para celebrar una reunión pacífica, lo que ya restringe de por sí el derecho de reunión pacífica. Las restricciones al derecho en cuestión, aun cuando estén autorizadas por el derecho interno, deben cumplir también los criterios establecidos en la segunda oración del artículo 21 del Pacto para cumplirlo. El Comité observa que el Estado parte no ha demostrado que la detención administrativa del autor durante 15 días, que es una pena grave, 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 del autor, y a falta de información pertinente del Estado parte que demuestre el cumplimiento de las restricciones impuestas con las disposiciones del artículo 19, párrafo 3, del Pacto, el Comité concluye que se han vulnerado los derechos que asisten al autor en virtud del artículo 19, párrafo 2, del Pacto.

⁶ *Ibid.*

⁷ Véase *Poplavny c. Belarús* (CCPR/C/115/D/2019/2010), párr. 8.4.

⁸ Véanse *CCPR/C/MAR/CO/6*, párr. 45, y *CCPR/C/GMB//CO/2*, párr. 41.

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 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 proporcionar al autor 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 está obligado, entre otras cosas, a conceder al autor una indemnización adecuada y a reembolsarle todas las costas judiciales 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. 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, que abarca 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 se ha producido una 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 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.
