



## Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general  
29 de agosto de 2022  
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. 2864/2016\* \*\*

<i>Comunicación presentada por:</i>	Nina Erkaeva (representada por la asociación pública Dignidad)
<i>Presunta víctima:</i>	La autora
<i>Estado parte:</i>	Kazajstán
<i>Fecha de la comunicación:</i>	10 de octubre de 2016 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión adoptada con arreglo al artículo 92 del reglamento del Comité, transmitida al Estado parte el 22 de noviembre de 2016 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	15 de marzo de 2022
<i>Asunto:</i>	Denegación a la autora del permiso para realizar un piquete individual
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Agotamiento de los recursos internos
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Libertad de expresión, libertad de reunión, discriminación, juicio imparcial
<i>Artículos del Pacto:</i>	2; 14, párr. 1; 19; 21; y 26
<i>Artículos del Protocolo Facultativo:</i>	5, párr. 2 b)

1. La autora de la comunicación es Nina Erkaeva, nacional de Kazajstán, nacida en 1961. Afirma que el Estado parte ha vulnerado los derechos que la asisten en virtud de los artículos 2, 14, párrafo 1, 19, 21 y 26, leídos conjuntamente con el artículo 2 del Pacto. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 30 de septiembre de 2009. La autora cuenta con representación letrada.

\* Aprobado por el Comité en su 134º período de sesiones (28 de febrero a 25 de marzo de 2022).

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



### Los hechos expuestos por la autora

2.1 La autora afirma que en diciembre de 2014 vio una valla publicitaria en la ciudad de Karagandá en la que se anunciaba el Centro de Rehabilitación Viktoria, que prometía prestar asistencia a las víctimas de la “influencia religiosa negativa”. La autora se sintió ofendida por los términos empleados en la valla, y el 15 de diciembre de 2014 solicitó permiso a la municipalidad (*akimat*) de Karagandá para realizar un piquete individual cerca de la tienda Yubileiny en Karagandá, en el lugar donde había visto el cartel en cuestión, con el fin de apoyar “la libertad de religión y de conciencia como componentes importantes de la construcción de una sociedad democrática”. El 23 de diciembre de 2014, el alcalde (*akim*), rechazó su solicitud ateniéndose a la decisión núm. 3 emitida por la municipalidad el 13 de julio de 2007.

2.2 La decisión núm. 3 determina que los actos públicos como los piquetes y las manifestaciones de los ciudadanos de a pie solo podrán celebrarse cerca del estadio Liteishik, en las afueras de la ciudad. La misma decisión permite, en cambio, que los funcionarios públicos celebren sus actos en el centro de la ciudad. La autora recurrió esta decisión negativa ante el Tribunal de Distrito de Kazybek Bi. Los tribunales rechazaron las demandas de la autora en primera instancia, apelación y casación los días 17 de febrero, 30 de abril y 2 de diciembre de 2015, respectivamente. Los tribunales confirmaron las decisiones municipales y no constataron ninguna violación de los derechos a la igualdad y a la no discriminación de la autora.

2.3 La autora reconoce que la municipalidad tiene derecho a regular las manifestaciones. No obstante, afirma que el estadio Liteishik está situado en las afueras de la ciudad, que está abandonado y en desuso desde hace mucho tiempo, que no se le ha quitado la nieve y que no está destinado a celebrar manifestaciones. La autora sostiene que nadie asistiría a manifestaciones allí. Alega que esas restricciones son, por tanto, arbitrarias y que tienen por objeto coartar su derecho a realizar un piquete pacífico. Además, las restricciones no se impusieron en interés de la seguridad nacional, la seguridad pública o el orden público, ni para proteger la salud y la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

### La denuncia

3.1 La autora afirma que se violaron los derechos que la asistían en virtud del artículo 14, ya que el Estado parte no garantizó que los tribunales fueran imparciales, independientes y justos. Durante las vistas judiciales, los representantes de la fiscalía aportaron sus “conclusiones” y, puesto que los tribunales consideran esas opiniones “prioritarias”, se vulneraron los derechos que tenía la autora en virtud del artículo 14, párrafo 1, del Pacto.

3.2 La autora alega que el Estado parte restringió su derecho a la libertad de expresión, dispuesto en el artículo 19 del Pacto, ya que pensaba protestar contra el contenido del cartel que había visto. Sus derechos se restringieron de una manera que no era necesaria para lograr los objetivos indicados por el Estado parte. Además, el hecho de que se le impidiera hacer un piquete pacífico en el lugar propuesto implica que también se vulneraron los derechos que la asistían en virtud del artículo 21 del Pacto.

3.3 Las autoridades del Estado parte discriminan también a los ciudadanos según sean funcionarios públicos o particulares. Esa discriminación es patente en la norma según la cual los actos organizados por funcionarios gubernamentales pueden celebrarse en el centro de Karagandá, mientras que los actos de las organizaciones no gubernamentales deben celebrarse cerca del estadio Liteishik, lo que vulnera los derechos que asisten a la autora en virtud del artículo 26 del Pacto. Este trato también contraviene el artículo 2 del Pacto.

### Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo

4.1 El 30 de enero de 2017, el Estado parte presentó sus observaciones sobre la admisibilidad y el fondo de la comunicación. El Estado parte confirma que el 15 de diciembre de 2014 la autora solicitó permiso a la municipalidad de Karagandá para realizar una protesta unipersonal cerca de la tienda Yubileiny. Las autoridades municipales de Karagandá se negaron a conceder el permiso, afirmando que todos los actos públicos deben celebrarse cerca del estadio Liteishik. La autora recurrió esta decisión ante el Tribunal de Distrito de Kazybek

Bi, que desestimó sus recursos. Además, el 11 de abril y el 20 de junio de 2016, el Tribunal Supremo de Kazajstán rechazó el recurso de apelación de la autora en el marco del procedimiento de casación.

4.2 La autora recurrió estas decisiones y solicitó a la Fiscalía General de Kazajstán que interpusiera un recurso de revisión ante el Tribunal Supremo de Kazajstán. El 23 de agosto de 2016, el Fiscal General Adjunto rechazó la solicitud de la autora. La autora tiene derecho a interponer otro recurso de revisión ante el Fiscal General, si bien no ha hecho uso de este recurso de duración ilimitada. En su comunicación, la autora no aportó argumentos suficientes para respaldar la ineficacia de ese recurso, y según la jurisprudencia del Comité, las meras dudas sobre la efectividad de los recursos no eximen a la autora de cumplir con sus obligaciones de agotamiento de los recursos internos.

4.3 En cuanto al fondo de la comunicación, la Ley de Organización y Celebración de Reuniones Pacíficas permite a las autoridades locales imponer requisitos adicionales que regulen las reuniones pacíficas, teniendo en cuenta las “condiciones locales”. Al adoptar estas medidas, la municipalidad tuvo en cuenta la necesidad de proteger los derechos y las libertades de los demás, los requisitos de orden público y la necesidad de un funcionamiento adecuado del transporte. La autora pidió celebrar su acto en una “zona animada” de la ciudad y, de haberse celebrado, el acto podría haber dado lugar a amenazas al orden público, a la población y a la propia autora. Los tribunales tuvieron en cuenta esas circunstancias y consideraron, entre otras cosas, que, en caso de necesidad, las ambulancias habrían tenido dificultades para llegar a ese lugar.

4.4 Los argumentos de la autora sobre la falta de independencia, imparcialidad y equidad de los tribunales debido a la presencia del fiscal durante las vistas tampoco están fundamentados. La presencia del fiscal está prevista en el artículo 54, párrafo 2, del Código de Procedimiento Civil de Kazajstán.

4.5 Además, el Estado parte argumenta que la legislación sobre reuniones pacíficas en Kazajstán se ajusta plenamente a las normas del derecho internacional y que la Constitución de Kazajstán, en su artículo 32, protege el derecho de reunión pacífica de todos los ciudadanos. Cualquiera puede presentar una solicitud a las autoridades locales y, tras recibir el permiso, celebrar un acto pacífico. Estos requisitos se ajustan a las disposiciones del artículo 21 del Pacto, que establece que el ejercicio de los derechos solo podrá estar sujeto a restricciones 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. En su opinión, aprobada durante su sesión plenaria de los días 16 y 17 de marzo de 2012, la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) convino en que “ciertas cuestiones” relativas a la reglamentación de los actos públicos debían dejarse a la discreción de las autoridades locales. En su decisión relativa al asunto *The Sunday Times c. el Reino Unido*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictaminó que la ley debe permitir cierta flexibilidad y admitió que era imposible prever la certeza absoluta de las leyes<sup>1</sup>.

4.6 En 2015 se celebraron en Kazajstán 146 actos públicos en los que participaron más de 5.000 personas. Las autoridades locales han aprobado más de 200 disposiciones en las que se enumeran más de 500 lugares para la celebración de esos actos y más de 340 rutas para las manifestaciones pacíficas. Cuando, por diversas razones, resulta imposible celebrar un acto en la fecha y hora solicitadas, las autoridades locales ofrecen soluciones alternativas. Los organizadores de actos públicos tienen derecho a presentar una denuncia en el sistema judicial, que se examina en un plazo breve. Impedir de manera ilegal que alguien organice un evento de este tipo puede ser motivo de sanción con arreglo a lo previsto en el artículo 155 del Código Penal de Kazajstán.

4.7 El derecho de reunión pacífica se ejerce activamente en Karagandá. Por ejemplo, el 17 de marzo de 2015 una organización llamada Levie Kommunisti celebró una reunión cerca del estadio Liteishik. También hubo otras reuniones en 2015 y 2016. La afirmación de la autora según la cual la decisión de la municipalidad de 13 de julio de 2007 tiene carácter

<sup>1</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *The Sunday Times v. the United Kingdom*, sentencia de 26 de abril de 1979, demanda núm. 6538/74.

discriminatorio es, por tanto, errónea. Según esa decisión, la municipalidad se limita a recomendar la ubicación del evento propuesto. No obstante, esa decisión fue anulada y sustituida por la decisión núm. 40, de 24 de agosto de 2016. Este nuevo procedimiento propone cinco posibles ubicaciones para las reuniones pacíficas y dos rutas para las manifestaciones, en las que se incluye el centro de la ciudad.

4.8 Habida cuenta de lo que antecede, las reclamaciones de la autora deben considerarse inadmisibles por falta de fundamentación.

#### **Comentarios de la autora sobre las observaciones del Estado parte**

5.1 El 27 de abril de 2017, la autora presentó sus comentarios sobre las observaciones del Estado parte acerca de la admisibilidad y el fondo. Afirma que la solicitud al Fiscal General de interponer un recurso de revisión ante el Tribunal Supremo puede considerarse un recurso ineficaz. En cualquier caso, ya presentó una solicitud al Fiscal General que fue rechazada. Contando a la fiscalía, la autora presentó quejas en cuatro niveles diferentes de las autoridades del Estado parte y todas rechazaron sus reclamaciones.

5.2 La autora afirma que la ley permite en efecto que las municipalidades regulen las reuniones pacíficas. Estas, sin embargo, en lugar de regular la forma en que se organizan los actos, regulan cómo se celebran. Las autoridades deben dejar que los organizadores decidan las cuestiones relativas a la fecha, la hora y el lugar del acto, así como el número de participantes y los temas tratados, entre otras cosas. Asimismo, las autoridades locales tampoco deberían tener derecho a discriminar entre los actos públicos “no gubernamentales” y los organizados por las propias autoridades, que sí se celebran en el centro de la ciudad.

5.3 Los argumentos del Estado parte de que el acto de la autora obstaculizaría de algún modo el tráfico y el acceso de las ambulancias no son pertinentes, ya que la autora solicitó celebrar un piquete individual en la acera. Las restricciones impuestas por el Gobierno deben ser en todo caso proporcionales al riesgo planteado y el Estado parte, sin tenerlo en cuenta, simplemente denegó la petición de la autora. La autora eligió un lugar concreto porque estaba situado cerca de la valla publicitaria contra cuyo texto pensaba protestar. En esas circunstancias, no era posible celebrar el acto a que se hace referencia en esta comunicación cerca de un estadio alejado del centro.

5.4 La autora afirma además que el lugar exacto que solicitó había sido utilizado anteriormente por otros grupos (como grupos de pequeñas y medianas empresas y agricultores) en eventos en los que había participado un gran número de personas. Cuando había sido necesario (por ejemplo, durante eventos deportivos), las autoridades habían podido detener el tráfico en las cercanías para ofrecer condiciones de seguridad a los participantes.

5.5 Como se ha mencionado anteriormente, la Ley sobre los Actos Públicos permite a las autoridades locales regular la organización de ese tipo de actos, si bien eso no significa que les permita restringir su lugar de celebración. El artículo 7 de la mencionada Ley ya establece la lista de lugares públicos restringidos donde no están permitidos los actos públicos, como intercambiadores, infraestructuras de suministro de agua, etc. La nueva decisión núm. 40 de la municipalidad de Karagandá, de fecha 24 de agosto de 2016, no alivia estas preocupaciones. Si bien no es una decisión relevante para los hechos que se examinan en la presente comunicación, la autora afirma que la decisión se limita a mencionar cinco lugares en los que pueden celebrarse actos.

5.6 Las autoridades del Estado parte se refieren a una serie de actos públicos que se organizaron según lo previsto. La autora, sin embargo, afirma que ha habido múltiples casos en que las autoridades locales no han permitido ese tipo de reuniones públicas. El 21 de mayo de 2016, las autoridades denegaron el permiso para las protestas relacionadas con lo que se conoce como “cuestiones relativas a la tierra”. En noviembre de 2016, se condenó a dos defensores de los derechos humanos a cinco años de prisión cada uno.

## Deliberaciones del Comité

### *Examen de la admisibilidad*

6.1 Antes de examinar toda reclamación formulada en una comunicación, el Comité debe decidir, de conformidad con el artículo 97 de su reglamento, si dicha comunicación es admisible en virtud del Protocolo Facultativo.

6.2 En cumplimiento de lo exigido en el artículo 5, párrafo 2 a), del Protocolo Facultativo, el Comité se ha cerciorado de que el mismo asunto no está siendo examinado en el marco de otro procedimiento de examen o arreglo internacional.

6.3 El Comité toma nota del argumento del Estado parte de que la autora no ha agotado los recursos internos, ya que no hizo uso de la posibilidad con la que aún contaba de solicitar al Fiscal General que interpusiera un recurso de revisión de las decisiones judiciales. 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. Por consiguiente, el Estado parte debe demostrar que existe una posibilidad razonable de que dicha solicitud ofrezca una vía de recurso efectiva en las circunstancias del caso<sup>2</sup>. El Comité observa que la autora solicitó un procedimiento de revisión ante la Fiscalía General de Kazajstán y que ese recurso fue desestimado. El Comité considera que el Estado parte no ha demostrado suficientemente que la presentación de nuevas solicitudes ante las autoridades de la fiscalía hubiera constituido un recurso efectivo en el caso de la autora. 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.

6.4 El Comité toma nota de que la autora alega, en el marco de los artículos 14, párrafo 1, 21<sup>3</sup> y 26, leídos conjuntamente con el artículo 2, del Pacto, que el Estado parte vulneró su derecho a ser oída por un tribunal independiente y su derecho de reunión pacífica, y que fue discriminada por su condición de particular. Sin embargo, el Comité considera que la autora no ha fundamentado suficientemente esas reclamaciones a efectos de la admisibilidad y que, por tanto, estas reclamaciones son inadmisibles en virtud de los artículos 2 y 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo.

6.5 El Comité considera que las reclamaciones de la autora, que plantean cuestiones en relación con el artículo 19 del Pacto, han sido suficientemente fundamentadas a efectos de su admisibilidad y procede a examinarlas en cuanto al fondo.

### *Examen de la cuestión en cuanto al fondo*

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

7.2 El Comité toma nota de las alegaciones de la autora de que se limitaron sus derechos a la libertad de expresión en vulneración del artículo 19 del Pacto, ya que se le denegó el permiso de organizar una acción pacífica para protestar contra el contenido de la valla publicitaria y estaba defendiendo sus derechos a la libertad de religión y de conciencia. Observa también las alegaciones de la autora de que las autoridades no explicaron por qué en su caso concreto era necesario restringir la organización de un piquete en interés de la seguridad nacional, la seguridad pública, el orden público, la protección de la salud y la moral públicas, o los derechos y libertades de los demás. El Comité toma nota de los argumentos del Estado parte en el sentido de que el derecho a plantear restricciones a la libertad de reunión es competencia de las autoridades locales, y que estas actuaban de acuerdo con la Ley sobre los Actos Públicos. El Comité toma nota además de las afirmaciones del Estado parte de que las

<sup>2</sup> *Suleymenova c. Kazajstán* (CCPR/C/126/D/2416/2014), párr. 8.3; *Toregozhina c. Kazajstán* (CCPR/C/126/D/2311/2013), párr. 7.3; e *Insenova c. Kazajstán* (CCPR/C/126/D/2542/2015 y CCPR/C/126/D/2543/2015), párr. 8.3.

<sup>3</sup> El Comité señala además su jurisprudencia, según la cual los piquetes unipersonales normalmente no están comprendidos en el artículo 21 de la Convención, relativo al derecho de reunión pacífica, sino que están amparados por el artículo 19 del Pacto. Véase, por ejemplo, *Levinov c. Belarús* (CCPR/C/117/D/2082/2011), párr. 7.7.

restricciones impuestas por las autoridades locales tienen por objeto proteger la seguridad pública, el orden público, la salud o la moral públicas, los derechos y las libertades de los demás, el funcionamiento del transporte público y otros elementos infraestructurales.

7.3 El Comité recuerda su observación general núm. 34 (2011), en la que declara, entre otras cosas, que la libertad de expresión es fundamental para toda sociedad y constituye la piedra angular de todas las sociedades libres y democráticas (párr. 2). Señala que en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto se establece que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, incluida la libertad de difundir información e ideas, puede estar sujeto a restricciones, siempre y cuando estas estén expresamente fijadas por la ley y sean necesarias para: a) asegurar el respeto de los derechos o la reputación de los demás; o b) proteger la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas. Por último, las restricciones a la libertad de expresión no deben ser excesivamente amplias, esto es, deben ser el instrumento menos perturbador de los que permitan conseguir el resultado deseado, y deben guardar proporción con el interés que debe protegerse (párr. 34). El Comité recuerda que incumbe al Estado parte demostrar que las restricciones de los derechos que asisten a la autora consagrados en el artículo 19 del Pacto eran necesarias y proporcionadas<sup>4</sup>.

7.4 El Comité señala que la negativa a autorizar el piquete se basó en la Ley sobre los Actos Públicos y en la decisión núm. 3, emitida el 16 de julio de 2007 por la municipalidad de Karagandá, que establece que solo se permite celebrar actos públicos en un lugar específico de la ciudad, cerca del estadio Liteishik, en las afueras de la ciudad. El Comité observa que limitar la organización de concentraciones de protesta a ciertos lugares predeterminados no parece ajustarse a los criterios de necesidad y proporcionalidad establecidos en el artículo 19 del Pacto<sup>5</sup>. También observa que ni el Estado parte ni los tribunales nacionales han explicado debidamente cómo se justificaban esas restricciones en el presente caso con arreglo a los criterios de necesidad y proporcionalidad antes mencionados. Asimismo, considera que, en las circunstancias de este caso, las restricciones impuestas a la autora, aunque fundamentadas en el derecho interno, no estaban justificadas por los motivos previstos en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto. En las circunstancias del caso, tal como lo presentaron las partes, el Comité concluye que se han vulnerado los derechos que asisten a la autora en virtud del artículo 19, párrafo 2, del Pacto.

8. El Comité, actuando en virtud del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, dictamina que los hechos que tiene ante sí ponen de manifiesto una violación de los derechos que asisten a la autora en virtud del artículo 19, párrafo 2, del Pacto.

9. 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. Ello implica que se debe ofrecer una reparación integral a las personas cuyos derechos reconocidos en el Pacto hayan sido vulnerados. En consecuencia, el Estado parte tiene la obligación, entre otras cosas, de ofrecer una indemnización adecuada a la autora. El Estado parte tiene también la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro. A tal fin, el Estado parte debe revisar su marco normativo sobre los actos públicos y ponerlo en conformidad con las obligaciones contraídas en virtud del artículo 2, párrafo 2, del Pacto, de modo que los derechos consagrados en el artículo 19 del Pacto puedan ejercerse plenamente en el Estado parte.

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

<sup>4</sup> *Androsenko c. Belarús* (CCPR/C/116/D/2092/2011), párr. 7.3.

<sup>5</sup> Véase, entre otros, *Voronezhstev y otros c. Belarús* (CCPR/C/132/DR/2561/2015).