



## Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general  
4 de febrero de 2021  
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. 2546/2015\* \*\*

<i>Comunicación presentada por:</i>	Damir Nurlanuly (con representante legal de la organización no gubernamental Ar.Rukh.Khak)
<i>Presunta víctima:</i>	El autor
<i>Estado parte:</i>	Kazajstán
<i>Fecha de la comunicación:</i>	2 de septiembre de 2014 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión adoptada con arreglo al artículo 92 del reglamento del Comité, transmitida al Estado parte el 11 de diciembre de 2014 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	6 de noviembre de 2020
<i>Asunto:</i>	Sanción al autor por expresar su opinión; juicio sin la debidas garantías
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Agotamiento de los recursos internos; fundamentación de las reclamaciones
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Libertad de reunión; libertad de expresión; juicio con las debidas garantías
<i>Artículos del Pacto:</i>	14, párr. 3 d) y g); 19; y 21
<i>Artículos del Protocolo Facultativo:</i>	2 y 5, párr. 2 b)

1. El autor de la comunicación es Damir Nurlanuly, ciudadano de Kazajstán nacido en 1983. Afirma que Kazajstán ha violado sus derechos reconocidos en los artículos 14, párrafo 3 d) y g), 19 y 21 del Pacto. El Protocolo Facultativo entró en vigor para Kazajstán el 30 de junio de 2009. El autor tiene representación letrada.

\* Aprobado por el Comité en su 130º período de sesiones (12 de octubre a 6 de noviembre de 2020).

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



### **Los hechos expuestos por el autor**

2.1 El 15 de febrero de 2014, el autor participó en una manifestación pacífica junto al monumento en memoria de Abay, en la ciudad de Almaty, para protestar por la decisión de devaluar en un 30 % el tenge, moneda nacional de Kazajstán. La zona circundante a dicho monumento fue acordonada y custodiada por la policía, y la manifestación se trasladó a la plaza de la República, donde los participantes, incluido el autor, fueron detenidos por la policía.

2.2 El mismo día, el Tribunal Administrativo Especializado Interdistrital de Almaty declaró al autor culpable de una infracción administrativa tipificada en el artículo 373, párrafo 1, del Código de Infracciones Administrativas —relativo a la violación de la Ley de Organización y Celebración de Reuniones, Manifestaciones, Mítines, Marchas y Piquetes Pacíficos— y le impuso una multa de 18.520 tenge (unos 100 dólares de los Estados Unidos). El autor afirma que no se le asignó asistencia letrada, a pesar de haberla pedido. También afirma que se impidió que sus representantes y los medios de comunicación asistieran a la audiencia.

2.3 El 24 de febrero de 2014, el autor recurrió al Tribunal Municipal de Almaty, pero este desestimó su recurso el 4 de marzo de 2014.

2.4 El autor presentó sendas peticiones de revisión (control de las garantías procesales) de la sentencia del tribunal de primera instancia a la Fiscalía de Almaty, el 9 de abril de 2014, y a la Fiscalía General, el 5 de mayo de 2014. Sus peticiones fueron desestimadas por ambas instituciones el 16 de abril de 2014 y el 10 de junio de 2014, respectivamente.

### **La denuncia**

3.1 El autor afirma que el Estado parte ha violado sus derechos reconocidos en los artículos 19 y 21 del Pacto debido a las sanciones que se le impusieron por expresar su opinión y participar en una manifestación pacífica.

3.2 Por otro lado, el autor sostiene que se violaron sus derechos amparados por el artículo 14, párrafo 3 d), del Pacto porque no se le proporcionó asistencia letrada y porque se denegó el acceso a la audiencia a sus representantes y a los medios de comunicación. Señala además que también se violaron sus derechos reconocidos en el artículo 14, párrafo 3 g), del Pacto, pero no ha proporcionado ningún argumento al respecto.

3.3 El autor solicita al Comité que recomiende al Estado parte: enjuiciar a los responsables de la violación de sus derechos<sup>1</sup>; proporcionarle una indemnización por los daños morales y materiales sufridos, como mínimo por el importe de la multa y las costas; adoptar medidas para eliminar las limitaciones que impone la legislación del Estado parte al derecho de reunión pacífica y a la libertad de expresión y para eliminar las violaciones del derecho a un juicio con las debidas garantías, protegido por el artículo 14, párrafo 3 d) y g), del Pacto; y garantizar, con carácter urgente, que las autoridades del Estado no se inmiscuyan injustificadamente en la celebración de protestas pacíficas ni enjuicien a sus participantes.

### **Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad**

4.1 En una nota verbal de 26 de marzo de 2015, el Estado parte presentó sus observaciones sobre la admisibilidad de la comunicación y solicitó al Comité que la declarara inadmisibles por carecer de fundamento.

4.2 El Estado parte recuerda los hechos del caso y observa que el autor participó en un acto multitudinario no autorizado. Los participantes molestaban a los demás, coreaban consignas y los instaban a sumarse a ellos. La policía pidió a los participantes que detuvieran el acto no autorizado, pero no hicieron caso.

4.3 El Estado parte sostiene que el autor fue sancionado por haber vulnerado la legislación relativa a la celebración de actos multitudinarios, lo que constituye una infracción administrativa con arreglo al artículo 373, párrafo 1, del Código de Infracciones Administrativas. El Estado parte señala que el autor no solicitó asistencia letrada ni ser

---

<sup>1</sup> El autor no especifica quiénes son estas personas.

representado por ninguna otra persona. Tampoco solicitó que se permitiera el acceso de sus familiares y de los medios de comunicación a la sala de audiencias.

4.4 El Estado parte discrepa con los argumentos del autor, a saber, que sus actos no constituyeron una infracción porque el acto fue espontáneo, lo que le impidió solicitar autorización previa, y que se encontraba por casualidad en la zona y decidió entonces sumarse a la manifestación. El Estado parte sostiene que los derechos consagrados en los artículos 19 y 21 del Pacto pueden ser objeto de ciertas restricciones y explica que, aunque la libertad de reunión pacífica no está prohibida en Kazajstán, para celebrar una reunión se deben realizar ciertos trámites. En ese sentido, el Estado parte se remite al artículo 32 de la Constitución y a los artículos 2 y 9 de la Ley de Organización y Celebración de Reuniones, Manifestaciones, Mítines, Marchas y Piquetes Pacíficos, según los cuales los organizadores de toda reunión deben solicitar una autorización a las autoridades locales; de lo contrario, las personas que violen la normativa son consideradas responsables.

4.5 El Estado parte considera necesario imponer ciertas limitaciones al derecho a la libertad de reunión. Como demuestra la experiencia reciente en Europa, la realización del derecho a la libertad de reunión por una parte determinada de la sociedad puede provocar daños a bienes públicos y privados y a los medios de transporte, entre otros, aunque los actos comiencen de forma pacífica. Por ello es necesario regular (pero no prohibir) la celebración de actos multitudinarios.

4.6 El Estado parte aclara que el acto en que participó el autor podría haber provocado una contramanifestación de otras personas que no deseaban que se les impusieran opiniones ajenas. El acto perturbó la paz y la seguridad pública, y perjudicó al funcionamiento del transporte público y las infraestructuras, ya que se celebró en un lugar que no era apropiado, donde descansa la gente y transita el transporte público. Las personas que deseen ejercer su derecho a participar en eventos de este tipo tienen obligaciones y responsabilidades concretas, ya que sus actos pueden tener consecuencias graves. Así pues, las limitaciones impuestas constituyeron una respuesta adecuada de la ley. En el presente caso, la policía consiguió reprimir a tiempo las acciones ilegales del autor y de otras personas. Gracias a ello se evitaron males mayores.

4.7 El Estado parte sostiene que se han asignado lugares específicos para celebrar los actos públicos, garantizándose así la protección de los derechos y libertades de los demás y la seguridad pública, el funcionamiento normal del transporte público y las infraestructuras, y la protección de los espacios verdes y los objetos arquitectónicos. El Estado parte recuerda que el derecho internacional de los derechos humanos reconoce la necesidad de imponer ciertas limitaciones al ejercicio del derecho a la libertad de reunión. En Kazajstán se han asignado lugares específicos para celebrar las reuniones con el fin de proteger los derechos y libertades de los demás y el orden público.

4.8 Así pues, el Estado parte afirma que el ejercicio del derecho a la libertad de reunión en Kazajstán se ajusta plenamente a la Declaración Universal de Derechos Humanos y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

4.9 El Estado parte sostiene que el autor no fue condenado por expresar su opinión, sino más bien por infringir la normativa que regula la celebración del acto multitudinario en que expresó esa opinión.

4.10 El Estado parte señala que los argumentos del autor sobre la violación de sus derechos reconocidos en el artículo 14 del Pacto fueron examinados pero se consideraron infundados. El autor fue informado de todos sus derechos, y él confirmó ese hecho con su firma. Además, en el expediente administrativo del tribunal no consta que el autor solicitara la presencia de representantes o de otros observadores.

4.11 El Estado parte afirma también que las acciones policiales emprendidas contra los participantes en el acto multitudinario fueron legales, ya que tenían por objeto poner fin a una violación de la ley.

4.12 El Estado parte sostiene que su legislación no contempla el concepto de acto multitudinario espontáneo. Todos los actos multitudinarios deben organizarse y celebrarse con arreglo a la Ley de Organización y Celebración de Reuniones, Manifestaciones, Mítines, Marchas y Piquetes Pacíficos.

4.13 El Estado parte señala además que ha estudiado la práctica de otros países y constatado que las restricciones a los actos públicos en algunos países son más estrictas que en Kazajstán. En la ciudad de Nueva York, por ejemplo, es necesario pedir permiso 45 días antes del acto previsto e indicar su itinerario exacto. Las autoridades de la ciudad tienen derecho a trasladar el acto a otro lugar. Otras autoridades, como las de Suecia, han establecido una lista negra de organizadores de manifestaciones prohibidas o dispersadas. En Francia, las autoridades locales tienen derecho a prohibir cualquier manifestación, mientras que las autoridades del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte están facultadas para decretar prohibiciones temporales. Además, en el Reino Unido, los actos en la vía pública solo se permiten después de recibir el aval de las autoridades policiales. En Alemania, los organizadores de todo acto multitudinario, mitin o manifestación, al aire libre o en un lugar cerrado, deben contar con el permiso previo de las autoridades.

4.14 Por otro lado, el Estado parte observa que el autor no presentó a la Fiscalía General una solicitud de revisión en su caso y, por lo tanto, no ha agotado los recursos internos.

#### **Comentarios del autor acerca de las observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad**

5.1 El 18 de noviembre de 2015, el autor presentó comentarios sobre las observaciones del Estado parte. Afirma que, aunque, según el Estado parte, los derechos previstos en los artículos 19 y 21 del Pacto están garantizados en Kazajstán y solo pueden restringirse en determinadas circunstancias, el Estado parte no explica por qué en su caso era necesario sancionarlo con una multa administrativa. Reitera que también se violó su derecho a un juicio con las debidas garantías y que, a pesar de su solicitud, no se le proporcionó asistencia letrada, y sostiene que no pudo presentar ninguna petición por escrito al tribunal, que hizo caso omiso de sus peticiones orales. Además, el tribunal no realizó transcripción alguna de las audiencias.

5.2 El autor afirma que, de conformidad con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado parte, toda restricción del derecho a la libertad de reunión debe ser proporcionada y aplicarse en función de las circunstancias concretas de cada caso, y que la participación de las autoridades en el proceso de organización de actos públicos debería reducirse al mínimo. El autor alega que el Estado parte ignoró y violó estos principios.

5.3 En cuanto al argumento del Estado parte según el cual no ha agotado los recursos internos, el autor afirma que una petición de revisión presentada a la Fiscalía General no constituye un recurso interno efectivo. Señala que, de todos modos, presentó sendas peticiones en ese sentido a la Fiscalía de Almaty y a la Fiscalía General, que las desestimaron.

5.4 El autor se remite al informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación acerca de su visita a Kazajstán de enero de 2015, en el que el Relator Especial criticó el enfoque restrictivo de la libertad de reunión aplicado en el país<sup>2</sup>. Se remite también a las directrices sobre la libertad de reunión pacífica<sup>3</sup> elaboradas en 2007 por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y señala que el Estado parte se ha comprometido a seguirlas. Si bien el artículo 10 de la Ley de Organización y Celebración de Reuniones, Manifestaciones, Mítines, Marchas y Piquetes Pacíficos permite a las autoridades locales regular la celebración de una reunión pacífica, el autor sostiene que esa disposición no les otorga la facultad de elegir lugares permanentes en que deban celebrarse las reuniones ni tampoco la facultad de limitarlas a un solo lugar. En este contexto, añade que toda restricción impuesta al derecho a la libertad de reunión debe ser proporcional y su aplicación no debe ser automática, sino estudiarse caso por caso, teniendo en cuenta las circunstancias particulares.

5.5 El autor afirma que se han violado sus derechos amparados por los artículos 14, 19 y 21 del Pacto.

<sup>2</sup> A/HRC/29/25/Add.2.

<sup>3</sup> Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2ª ed. (Varsovia/Estrasburgo, 2010).

### Observaciones del Estado parte sobre el fondo

6.1 En una nota verbal de 16 de marzo de 2016, el Estado parte presentó sus observaciones sobre el fondo de la cuestión. Sostiene que en el presente caso no se ha producido ninguna violación de los derechos del autor protegidos por el artículo 21 del Pacto. Reitera también sus argumentos sobre la inadmisibilidad e insiste en que la libertad de reunión pacífica no está prohibida en Kazajstán, sino que está regulada por medio de ciertas limitaciones.

6.2 El Estado parte refuta la afirmación del autor según la cual la limitación de sus derechos fue injustificada. Recuerda que los derechos consagrados en los artículos 19 y 21 del Pacto pueden ser objeto de ciertas limitaciones. El derecho a la libertad de reunión no está prohibido en Kazajstán, pero puede restringirse 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 Kazajstán, el orden público es el elemento más importante del respeto de los derechos humanos garantizados por la ley, y los funcionarios y funcionarias autorizados deben poner fin a todo quebrantamiento del orden público y a las infracciones administrativas.

6.3 El Estado parte observa que la limitación impuesta al derecho a la libertad de reunión, en particular en lo que respecta al lugar de celebración de los actos multitudinarios, se ajusta a las disposiciones del Pacto. La decisión núm. 167 del Akimat<sup>4</sup> fue adoptada por un órgano legítimo que actuaba en el ámbito de su competencia. El Estado parte sostiene que esa decisión no permite discriminar a nadie por motivos políticos; solo recomienda determinados lugares para la celebración de los actos multitudinarios. En ese sentido, el Akimat puede elegir el lugar —la plaza situada detrás del cine Sary-Arka— donde deben celebrarse los actos oficiales y todos los demás, según las circunstancias.

6.4 El Estado parte señala también que la denuncia del autor debe declararse inadmisibles por ser incompatible con las disposiciones del Pacto, ya que toda denuncia al Comité debe referirse a una violación de los derechos protegidos por el Pacto. En general, el Comité no puede revisar una sentencia impuesta por los tribunales nacionales, ni revisar la cuestión de la inocencia o la culpabilidad. Además, normalmente no puede revisar la evaluación de los hechos y las pruebas realizada por los tribunales y las autoridades nacionales ni la interpretación de la legislación interna, a menos que el autor de la comunicación pueda demostrar que dicha evaluación fue arbitraria o equivalió a un error manifiesto o a una denegación de justicia, o que los tribunales incumplieron de otro modo su deber de independencia e imparcialidad.

6.5 El Estado parte sostiene que las reclamaciones del autor no son compatibles con los principios mencionados. El autor ha solicitado al Comité que se extralimite en sus funciones e intervenga en los asuntos internos de un Estado independiente, y que influya directamente en las políticas públicas en el ámbito de los derechos humanos. Al mismo tiempo, el autor no ha presentado ninguna conclusión motivada ni ningún dictamen pericial que demuestren que la legislación nacional sobre la libertad de asociación y la libertad de expresión contradice las normas internacionales.

6.6 El Estado parte sostiene también que la presentación de una petición de revisión a la Fiscalía General constituye un recurso efectivo. En ese sentido, presenta tres ejemplos de casos en que esa vía prosperó.

6.7 El Estado parte señala que la denuncia debe declararse inadmisibles con arreglo al artículo 3 del Protocolo Facultativo y el artículo 99 b) del reglamento, ya que el autor no ha expuesto los motivos por los que no pudo presentar su denuncia personalmente.

6.8 El Estado parte sostiene que el autor no fue condenado por haber ejercido su derecho a la libertad de reunión, sino más bien por haber violado la normativa legal sobre el ejercicio de dicho derecho. El acto multitudinario en que participó el autor quebrantó el orden público, por lo que las medidas aplicadas fueron proporcionadas y justificadas en esa situación concreta.

<sup>4</sup> Equivalente de una alcaldía (gobierno municipal, distrital o provincial).

### Comentarios del autor sobre las observaciones adicionales del Estado parte

7. El 27 de septiembre de 2016, el autor informó al Comité de que no formularía más observaciones.

### 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 ha impugnado la admisibilidad de la comunicación porque considera que el autor no ha presentado a la Fiscalía General una petición de revisión (control de las garantías procesales) de las sentencias judiciales que se dictaron en su contra. El Comité observa que, el 5 de mayo de 2014, el autor solicitó a la Fiscalía General que realizara dicha revisión de su sentencia administrativa. Sin embargo, esa solicitud fue desestimada por un Fiscal General Adjunto el 10 de junio de 2014. El Comité recuerda además que, según ha establecido en su jurisprudencia, la solicitud a la fiscalía de un procedimiento de revisión de resoluciones judiciales firmes, que depende de la facultad discrecional de la fiscalía, no constituye un recurso que deba agotarse conforme al artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo<sup>5</sup>. Por lo tanto, el Comité considera que lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo no le impide examinar la comunicación.

8.4 El Comité toma nota además de la afirmación del Estado parte según la cual la comunicación fue presentada por terceros y no por el propio autor. A este respecto, recuerda que el artículo 99 b) de su reglamento dispone que normalmente la comunicación deberá ser presentada por la propia persona o por un representante suyo. En el presente caso, el Comité observa que la presunta víctima otorgó un poder autorizando a un miembro de la abogacía a representarlo ante el Comité. Por lo tanto, el Comité considera que lo dispuesto en el artículo 1 del Protocolo Facultativo no obsta para que examine la comunicación.

8.5 En cuanto a la afirmación del autor, a tenor de lo dispuesto en el artículo 14, párrafo 3 d), en el sentido de que no se permitió a sus representantes legales entrar en la sala de audiencias, el Comité toma nota del argumento del Estado parte según el cual el autor no solicitó representación letrada ni en la comisaría ni ante el tribunal. A la luz de la información de que dispone, el Comité considera que el autor no ha fundamentado suficientemente esta parte de la comunicación por lo que a la admisibilidad se refiere y la declara inadmisibile con arreglo al artículo 2 del Protocolo Facultativo.

8.6 Asimismo, el Comité observa que el autor no ha proporcionado ninguna información para justificar sus alegaciones relacionadas con el artículo 14, párrafo 3 g), del Pacto. Concluye que esta parte de la comunicación no está suficientemente fundamentada en cuanto a la admisibilidad se refiere, por lo que es inadmisibile con arreglo al artículo 2 del Protocolo Facultativo.

8.7 El Comité toma nota de la afirmación del autor según la cual se han violado sus derechos amparados por los artículos 19 y 21, ya que fue sancionado injustificadamente por haber participado en una reunión pacífica con otras personas para protestar por la decisión de devaluar en un 30 % la moneda nacional de Kazajstán. El Comité considera que esas reclamaciones han sido suficientemente fundamentadas en lo relativo a la admisibilidad. Así pues, las declara admisibles y procede a examinar el fondo de la cuestión.

---

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, *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.

*Examen de la cuestión en cuanto al fondo*

9.1 El Comité ha examinado la presente 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 afirmación del autor según la cual se violó su derecho a la libertad de reunión, protegido por el artículo 21 del Pacto, porque el 15 de febrero de 2014 fue detenido, juzgado y multado por participar en un acto multitudinario no autorizado para protestar por la decisión del Gobierno de devaluar la moneda nacional. El Comité recuerda que el derecho de reunión pacífica, garantizado por el artículo 21 del Pacto, es un derecho humano fundamental que es esencial para la expresión pública de las opiniones y los puntos de vista de la persona e indispensable en una sociedad democrática. Permite a las personas expresarse colectivamente y participar en la configuración de sus sociedades. El derecho de reunión pacífica es importante por sí mismo, puesto que protege la capacidad de las personas para ejercer su autonomía individual en solidaridad con los demás. Junto con otros derechos conexos, constituye también el fundamento mismo de un sistema de gobierno participativo basado en la democracia, los derechos humanos, el respeto de la ley y el pluralismo<sup>6</sup>. Dado el carácter típicamente expresivo de las reuniones, se debe permitir en la medida de lo posible que los participantes las lleven a cabo de manera que puedan ser vistas y oídas por sus destinatarios<sup>7</sup>, y el ejercicio de ese derecho solo puede 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. Si bien el derecho de reunión pacífica se puede limitar en algunos casos, incumbe a las autoridades justificar toda restricción<sup>8</sup>. Las autoridades deben poder demostrar que las restricciones cumplen el requisito de legalidad y son necesarias y proporcionadas en relación con al menos uno de los motivos de restricción admisibles que figuran en el artículo 21. Si no se cumple esta obligación, se viola el artículo 21<sup>9</sup>. La imposición de cualquier restricción se debería guiar por el objetivo de facilitar el derecho, en vez de intentar imponerle limitaciones innecesarias y desproporcionadas<sup>10</sup>. Las restricciones no deben ser discriminatorias, comprometer la esencia del derecho o tener por objeto desalentar la participación en las reuniones o provocar un efecto disuasorio<sup>11</sup>.

9.3 El Comité observa que los regímenes de autorización, en los que quienes deseen reunirse tienen que solicitar permiso (o una autorización) de las autoridades para hacerlo, merman el concepto de que la reunión pacífica es un derecho básico.<sup>12</sup> Si persisten esos requisitos, deben equivaler en la práctica a un sistema de notificación en el que la autorización se conceda de oficio, a no ser que haya razones imperiosas para denegarla. Esos sistemas tampoco deben ser excesivamente burocráticos<sup>13</sup>. Por su parte, los regímenes de notificación no deben equivaler en la práctica a sistemas de autorización<sup>14</sup>. El Comité observa también que las reuniones espontáneas, que suelen ser respuestas directas a acontecimientos de actualidad, ya sea de manera coordinada o no, están igualmente protegidas en virtud del artículo 21<sup>15</sup>.

9.4 El Comité observa que la obligación de respetar y garantizar las reuniones pacíficas impone a los Estados deberes negativos y positivos antes, durante y después de su celebración. El deber negativo implica que no haya injerencias injustificadas en las reuniones

<sup>6</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 37 (2020), relativa al derecho de reunión pacífica, párr. 1.

<sup>7</sup> *Ibid.* párr. 22. Véase también *Strizhak c. Belarús* (CCPR/C/124/D/2260/2013), párr. 6.5.

<sup>8</sup> *Gryb c. Belarús* (CCPR/C/108/D/1316/2004), párr. 13.4.

<sup>9</sup> *Chebotareva c. la Federación de Rusia* (CCPR/C/104/D/1866/2009), párr. 9.3.

<sup>10</sup> *Turchenyak y otros c. Belarús* (CCPR/C/108/D/1948/2010), párr. 7.4.

<sup>11</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 37, párr. 36.

<sup>12</sup> CCPR/C/MAR/CO/6, párr. 45; CCPR/C/GMB/CO/2, párr. 41; y Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa*, párr. 71.

<sup>13</sup> *Poliakov c. Belarús* (CCPR/C/111/D/2030/2011), párr. 8.3.

<sup>14</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 37, párr. 73; y CCPR/C/JOR/CO/5, párr. 32.

<sup>15</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 37, párr. 14.

pacíficas. Los Estados tienen la obligación, por ejemplo, de no prohibir, restringir, bloquear, dispersar o perturbar las reuniones pacíficas sin una justificación imperiosa ni sancionar a los participantes o los organizadores sin una causa legítima<sup>16</sup>. Además, los Estados partes tienen determinados deberes positivos para facilitar las reuniones pacíficas y hacer posible que los participantes logren sus objetivos. Por lo tanto, los Estados deben promover un entorno propicio para el ejercicio del derecho de reunión pacífica sin discriminación y establecer un marco jurídico e institucional en el que se pueda hacer efectivo. A veces puede ser necesario que las autoridades adopten medidas específicas. Por ejemplo, tal vez tengan que cerrar calles, desviar el tráfico o garantizar la seguridad. Cuando sea preciso, los Estados también deben proteger a los participantes contra posibles abusos por parte de agentes no estatales, como la injerencia o la violencia de otros ciudadanos, los contramanifestantes y los proveedores de seguridad privada<sup>17</sup>. Además, los Estados tienen el deber de proteger a los participantes de todas las formas de malos tratos y ataques discriminatorios<sup>18</sup>. La posibilidad de que una reunión pacífica pueda provocar reacciones adversas o incluso violentas en algunos ciudadanos no es motivo suficiente para prohibir o restringir la reunión. Los Estados tienen la obligación de adoptar todas las medidas razonables que no les impongan una carga desproporcionada para proteger a todos los participantes y permitir que esas reuniones se celebren de manera ininterrumpida<sup>19</sup>.

9.5 El Comité toma nota de la afirmación del autor según la cual ninguna autoridad o tribunal del Estado parte ha justificado que se le impusiera una multa administrativa por haber participado en una reunión pacífica, aunque no autorizada. El Comité toma nota también de la afirmación del Estado parte según la cual la restricción que se impuso al autor fue conforme al Código de Infracciones Administrativas y a las disposiciones de la Ley de Organización y Celebración de Reuniones, Manifestaciones, Mítines, Marchas y Piquetes Pacíficos. El Comité toma nota además del argumento del Estado parte según el cual el requisito de solicitar autorización tiene por objeto proteger el orden público, así como los derechos y libertades de los demás. Sin embargo, el Comité toma nota también de la afirmación del autor según la cual, aunque la restricción pudo haber sido conforme a la legislación nacional, su detención y condena eran innecesarias en una sociedad democrática para perseguir los objetivos legítimos invocados por el Estado parte. El autor sostiene además que la manifestación, cuyos participantes protestaban por una cuestión importante —la decisión del Gobierno de devaluar en un 30 % la moneda nacional de Kazajstán—, fue pacífica y no dañó ni puso en peligro nada ni a nadie.

9.6 El Comité observa que el Estado parte se basó en las disposiciones de la ley sobre los actos públicos, que exige presentar una solicitud con diez días de antelación a la celebración del acto y obtener la autorización del gobierno local, lo que constituye una restricción del derecho de reunión pacífica. El Comité recuerda que la libertad de reunión es un derecho, no un privilegio. Las restricciones a ese derecho, aun cuando estén autorizadas por la ley, deben satisfacer también los criterios establecidos en la segunda oración del artículo 21 del Pacto para ser compatibles con este. El Comité toma nota además de la observación del Estado parte según la cual la detención del autor era necesaria para proteger el orden público, ya que los participantes de la reunión molestaban a la gente y afectaban el funcionamiento del transporte público. A este respecto, el Comité observa que las restricciones impuestas para proteger “los derechos y libertades de los demás” pueden estar relacionadas con la protección de los derechos amparados por el Pacto o de otros derechos humanos de personas que no participen en la reunión. Al mismo tiempo, las reuniones entrañan un uso legítimo de los espacios públicos y de otros lugares, y dado que pueden causar, por su propia naturaleza, cierto grado de perturbación de la normalidad, se deben permitir esos trastornos, a menos que impongan una carga desproporcionada, en cuyo caso las autoridades deben poder justificar detalladamente las restricciones<sup>20</sup>. El Comité observa también que por “orden público” se entiende el conjunto de normas que aseguran el funcionamiento de la sociedad o el conjunto

<sup>16</sup> *Ibid.*, párr. 23.

<sup>17</sup> *Ibid.*, párr. 24.

<sup>18</sup> *Ibid.*, párr. 25.

<sup>19</sup> *Ibid.*, párr. 27.

<sup>20</sup> *Ibid.*, párr. 47. Véase también *Stambrovsky c. Belarús* (CCPR/C/112/D/1987/2010), párr. 7.6; y *Pugach c. Belarús* (CCPR/C/114/D/1984/2010), párr. 7.8.

de principios fundamentales en que se basa dicha sociedad, que comprenden también el respeto de los derechos humanos, incluido el derecho de reunión pacífica<sup>21</sup>. Los Estados partes no se deben basar en una definición vaga de “orden público” para justificar restricciones excesivamente amplias del derecho de reunión pacífica<sup>22</sup>. En algunos casos, las reuniones pacíficas pueden tener un efecto perturbador inherente o deliberado y requerir un grado de tolerancia considerable. “Orden público” y “ley y orden” no son sinónimos y la prohibición de los “desórdenes públicos” en el derecho interno no se debería utilizar indebidamente para restringir las reuniones pacíficas<sup>23</sup>. Por otro lado, el Comité observa que el Estado parte no ha proporcionado ninguna precisión sobre la naturaleza de la perturbación ocasionada por la reunión en cuestión ni ninguna información que permita deducir que dicha perturbación cruzó el umbral de lo tolerable.

9.7 El Comité recuerda que el artículo 21 del Pacto dispone que las restricciones deben ser las “necesarias en una sociedad democrática”. Por consiguiente, deben ser necesarias y proporcionadas en el contexto de una sociedad basada en la democracia, el respeto de la ley, el pluralismo político y los derechos humanos, en lugar de ser meramente razonables o convenientes<sup>24</sup>. Las restricciones deben ser una respuesta adecuada a una necesidad social apremiante y obedecer a uno de los motivos permitidos en virtud del artículo 21. Deben ser también la medida menos perturbadora entre las que podrían permitir lograr la función protectora pertinente<sup>25</sup>. Además, deben ser proporcionadas, lo cual requiere sopesar la naturaleza y el efecto perjudicial de la injerencia en el ejercicio del derecho frente al beneficio resultante para uno de los motivos de la injerencia<sup>26</sup>. Si el perjuicio supera al beneficio, la restricción es desproporcionada y, por lo tanto, no es admisible. Por otro lado, el Comité observa que el Estado parte no ha demostrado que la multa administrativa impuesta al autor por participar en una manifestación 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. El Comité recuerda también que toda restricción de la participación en reuniones pacíficas se debería basar en una evaluación diferenciada o individualizada de la conducta de los participantes y la reunión de que se trate. Se puede presumir que las restricciones generales de las reuniones pacíficas son desproporcionadas<sup>27</sup>. Por estas razones, el Comité concluye que el Estado parte no justificó la restricción del derecho del autor. Por lo tanto, el Estado parte ha violado el artículo 21 del Pacto.

9.8 El Comité toma nota también de la afirmación del autor según la cual se violó su derecho a la libertad de expresión, protegido por el artículo 19 del Pacto. Por lo tanto, el Comité debe decidir si las limitaciones impuestas al autor están permitidas en virtud de uno de los motivos de restricción previstos en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto.

9.9 El Comité observa que la sanción impuesta al autor por expresar su opinión mediante su participación en una protesta pública lesionó su derecho a difundir informaciones e ideas de toda índole, que está protegido por el artículo 19, párrafo 2, del Pacto. Asimismo, recuerda que el artículo 19, párrafo 3, del Pacto permite ciertas restricciones, siempre que estén expresamente fijadas por la ley y sean necesarias para asegurar el respeto de los derechos o la reputación de los demás y proteger la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. En su observación general núm. 34 (2011), relativa a la libertad de opinión y la libertad de expresión, el Comité afirmó que ambas libertades son condiciones indispensables para el pleno desarrollo de la persona y fundamentales para toda sociedad. Señaló también que esas libertades constituyen la piedra angular de todas las sociedades libres y democráticas. Toda restricción del ejercicio de dichas libertades debe cumplir pruebas estrictas de necesidad y proporcionalidad. Las restricciones solamente se podrán aplicar para los fines con que fueron prescritas y deberán estar relacionadas directamente con

<sup>21</sup> Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, párr. 22.

<sup>22</sup> CCPR/C/KAZ/CO/1, párr. 26, y CCPR/C/DZA/CO/4, párr. 45.

<sup>23</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 37, párr. 44.

<sup>24</sup> *Ibid.*, párr. 40.

<sup>25</sup> *Toregozhina c. Kazajstán* (CCPR/C/112/D/2137/2012), párr. 7.4.

<sup>26</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 37, párr. 40.

<sup>27</sup> *Ibid.*, párr. 38.

la necesidad específica de la que dependen. El Comité recuerda que corresponde al Estado parte demostrar que las restricciones de los derechos del autor protegidos por el artículo 19 eran a la vez necesarias y proporcionadas<sup>28</sup>.

9.10 En cuanto a la restricción de la libertad de expresión del autor, el Comité recuerda que se debe dar mayor cabida y protección a la expresión del pensamiento político<sup>29</sup>. El Comité toma nota de la afirmación del autor según la cual la reunión se celebró para protestar por la decisión del Gobierno de devaluar en un 30 % la moneda nacional de Kazajstán. Ante la falta de información pertinente del Estado parte que explique cómo puede compatibilizarse dicha restricción con lo dispuesto en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto, el Comité llega a la conclusión de que se han violado los derechos del autor protegidos por el artículo 19, párrafo 2, 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 artículos 19 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 hayan sido vulnerados. Así pues, el Estado parte debe, entre otras cosas, adoptar medidas apropiadas para conceder al autor una indemnización adecuada y reembolsarle la multa que se le impuso y las costas que haya asumido. El Estado parte tiene también la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para evitar que se cometan violaciones 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 y su práctica para garantizar el pleno disfrute en su territorio de los derechos consagrados en los artículos 19 y 21 del Pacto, incluido el derecho a organizar y celebrar reuniones, mítines, marchas, concentraciones, piquetes y manifestaciones de carácter pacífico.

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 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.

---

<sup>28</sup> Véase, por ejemplo, *Pivonos c. Belarús* (CCPR/C/106/D/1830/2008), párr. 9.3; y *Olechkevitch c. Belarús* (CCPR/C/107/D/1785/2008), párr. 8.5.

<sup>29</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34, párrs. 34, 37 y 38, y 42 y 43.