



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general
9 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. 2309/2013* **

<i>Comunicación presentada por:</i>	Anar Abildayeva (representada por la abogada Bakhytzhan Toregozhina)
<i>Presunta víctima:</i>	La autora
<i>Estado parte:</i>	Kazajstán
<i>Fecha de la comunicación:</i>	5 de julio de 2013 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión adoptada con arreglo al artículo 97 del reglamento del Comité, transmitida al Estado parte el 6 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 a la autora por participar en una reunión pacífica
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Agotamiento de los recursos internos; fundamentación de las reclamaciones
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Libertad de opinión y de expresión; libertad de reunión
<i>Artículos del Pacto:</i>	19 y 21
<i>Artículo del Protocolo Facultativo:</i>	5, párr. 2 b)

* 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. Kran, Duncan Muhumuza Laki, Photini Pazartzis, Hernán Quezada Cabrera, Vasilka Sancin, José Manuel Santos Pais, Yuval Shany, Hélène Tigroudja, Andreas Zimmermann y Gentian Zyberi.



1. La autora de la comunicación es Anar Abildayeva, nacional de Kazajstán nacida en 1992, que afirma que el Estado parte vulneró los derechos que la asisten en virtud de los artículos 19 y 21 del Pacto. La autora tiene representación letrada. El Protocolo Facultativo entró en vigor para Kazajstán el 30 de septiembre de 2009.

Los hechos expuestos por la autora

2.1 El 15 de junio de 2012 la autora participó junto con otros compañeros en una protesta pública por la detención del director de teatro Bolat Atabaev y el periodista Zhanbolat Mamai ese mismo día. Al tratarse de una protesta espontánea en reacción inmediata a esa detención, no se solicitó la autorización de las autoridades municipales.

2.2 El 28 de junio de 2012, el Tribunal Interdistritos de lo Contencioso-Administrativo de Almaty declaró a la autora culpable de una infracción administrativa contemplada en el artículo 373, párrafo 3, del Código de Infracciones Administrativas. El Tribunal determinó que la autora había participado en una reunión no autorizada en contravención de la Ley de Organización y Celebración de Reuniones, Mítines, Marchas, Piquetes y Manifestaciones Pacíficas. Puesto que la autora ya había cometido una infracción similar ese mismo año, el Tribunal la condenó a diez días de detención administrativa.

2.3 El 4 de julio de 2012 la autora presentó un recurso ante el Tribunal de Apelaciones de Almaty. Remitiéndose al artículo 19 del Pacto, afirmó que había sido detenida únicamente por expresar su opinión. Reconoció que no había respetado la norma en virtud de la cual debe presentarse una solicitud de autorización de diez días antes de celebrar una protesta, pero argumentó que fue debido a la urgente necesidad de reaccionar ante la detención del director de teatro y el periodista. Insistió en que la protesta había sido pacífica y no había representado ninguna amenaza para la seguridad o el orden público, para la protección de la salud o la moral o para los derechos o las libertades de los demás.

2.4 El 5 de julio de 2012 el Tribunal de Apelaciones de Almaty confirmó la decisión del Tribunal Administrativo y desestimó el recurso presentado por la autora al considerar que esta no había obtenido la autorización para celebrar la reunión exigida por la Ley de Organización y Celebración de Reuniones, Mítines, Marchas, Piquetes y Manifestaciones Pacíficas. El 19 de julio de 2012 la autora solicitó a la Fiscalía General que interpusiera un recurso de revisión (control de las garantías procesales) de la decisión del Tribunal Administrativo ante el Tribunal Supremo. Su solicitud fue transmitida a la Fiscalía Municipal de Almaty, que la desestimó el 20 de mayo de 2013. La autora solicitó nuevamente a la Fiscalía General que interpusiera un recurso de revisión el 23 de mayo de 2013, solicitud que fue desestimada el 28 de junio de ese mismo año.

2.5 La autora afirma que las autoridades siguen aplicando un enfoque restrictivo a la libertad de expresión y la libertad de reunión, bien prohibiendo la organización de reuniones pacíficas, bien autorizándolas en lugares de la periferia alejados especialmente designados para tal fin. Además, el requisito de presentar una solicitud de autorización con diez días de antelación a la celebración de una reunión hace imposible organizar una concentración espontánea como reacción ante una situación urgente.

La denuncia

3.1 La autora afirma que su detención injustificada y su condena a diez días de detención administrativa por expresar su opinión en una reunión pacífica vulneraron los derechos que la asisten en virtud de los artículos 19 y 21 del Pacto.

3.2 La autora pide al Comité que inste al Estado parte a exigir que las personas responsables de la vulneración de sus derechos rindan cuentas de sus actos y a indemnizarla por los diez días de detención administrativa; a velar por que se eliminen las restricciones injustificadas a la libertad de reunión y por que la legislación correspondiente se armonice con lo dispuesto en el artículo 21 del Pacto; y a garantizar que la organización de reuniones pacíficas no se penalice.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo

4.1 En una nota verbal de fecha 23 de enero de 2013, el Estado parte presentó sus observaciones, en las que argumentaba que la comunicación era inadmisibles y no estaba fundamentada con arreglo al artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo. El Estado parte alega que el artículo 40 del Código de Infracciones Administrativas prevé un procedimiento excepcional en virtud del cual la autora podría haber solicitado al Fiscal General que interpusiera un recurso de revisión de su expediente administrativo ante el Tribunal Supremo. Al no emplear ese procedimiento, la autora no ha agotado los recursos internos.

4.2 El Estado parte recuerda 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 remite al artículo 2 de la Ley de Organización y Celebración de Reuniones, Mítines, Marchas, Piquetes y Manifestaciones Pacíficas, que establece que, para celebrar una reunión, los organizadores deben solicitar la autorización de las autoridades ejecutivas locales. Según el artículo 9 de esa Ley, el incumplimiento de esos requisitos procedimentales genera responsabilidad jurídica. La autora no obtuvo esa autorización. Por lo tanto, fue sancionada, no por expresar su opinión, sino por infringir el procedimiento para celebrar una reunión en la que expresó su opinión.

4.3 Los tribunales nacionales evaluaron cuidadosamente las alegaciones de la autora de que no había cometido ningún acto ilícito y las consideraron infundadas. Tuvieron en cuenta las circunstancias del caso de la autora y la sanción impuesta se ajustó a los límites establecidos en el artículo 373, párrafo 3, del Código de Infracciones Administrativas.

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

5.1 El 20 de febrero de 2014 la autora presentó sus comentarios sobre las observaciones del Estado parte. En ellos afirma que, si bien el Estado parte 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 explicó por qué era necesario sancionarla con diez días de detención administrativa. Como protesta por su detención, la autora hizo huelga de hambre mientras estuvo detenida.

5.2 La autora considera que fue castigada por expresar sus opiniones políticas, que no se ajustaban a la política oficial del Estado. Afirma que, de conformidad con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado parte, toda restricción de la libertad de reunión debe ser proporcionada y deben tenerse en cuenta 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 mediante el uso de la fuerza debe ser una medida de último recurso. La autora alega que el Estado parte hace caso omiso de esos principios y los vulnera.

5.3 La autora afirma que ha agotado todos los recursos internos disponibles, incluida la presentación a la Fiscalía General de una solicitud para que interponga un recurso de revisión ante el Tribunal Supremo.

Observaciones adicionales del Estado parte

6. El 19 de mayo de 2014, el Estado parte reiteró sus observaciones iniciales.

Deliberaciones del Comité

Examen de la admisibilidad

7.1 Antes de examinar toda reclamación formulada en una comunicación, el Comité debe decidir, de conformidad con el artículo 93 de su reglamento, si dicha comunicación es o no admisible en virtud del Protocolo Facultativo.

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

7.3 El Comité toma nota de la afirmación de la autora de que se han agotado todos los recursos internos disponibles. También toma nota de la observación del Estado parte de que la autora no ha pedido al Fiscal General que inicie un procedimiento de revisión ante el Tribunal Supremo, por lo que no ha agotado los recursos internos. A este respecto, el Comité observa que la autora solicitó a la Fiscalía General que interpusiera un recurso de revisión el 19 de julio de 2012 y el 23 de mayo de 2013. Sus solicitudes fueron desestimadas por la Fiscalía Municipal de Almaty el 20 de mayo de 2013 y por la Fiscalía General el 28 de junio de 2013. El Comité recuerda además su jurisprudencia, con arreglo a la cual la presentación a un tribunal o a una fiscalía de una solicitud de revisión de una resolución judicial ejecutoria, cuyo examen queda a discreción del juez o el fiscal, constituye un recurso extraordinario y el Estado parte debe demostrar que existe una posibilidad razonable de que dicha solicitud constituya un recurso efectivo en las circunstancias del caso¹. No obstante, el Estado parte no ha mostrado que los recursos de revisión interpuestos en asuntos relacionados con libertad de expresión y de reunión hayan prosperado. En consecuencia, considera que lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo no le impide examinar la presente comunicación.

7.4 El Comité considera que la autora ha fundamentado suficientemente sus alegaciones en relación con los artículos 19 y 21 del Pacto a efectos de admisibilidad. Por consiguiente, declara la comunicación admisible y procede a examinarla en cuanto al fondo.

Examen de la cuestión en cuanto al fondo

8.1 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.

8.2 El Comité observa la alegación de la autora de que, al condenarla a diez días de detención administrativa por celebrar una reunión pacífica, el Estado parte vulneró sus derechos relativos a la libertad de expresión y de reunión. El Comité observa también la afirmación del Estado parte de que la autora fue condenada a detención administrativa por organizar un acto público sin haber obtenido el permiso de las autoridades locales, y no por expresar su opinión.

8.3 El Comité observa que sancionar a la autora por expresar su opinión participando 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. Por consiguiente, el Comité debe decidir si las limitaciones impuestas a la autora están permitidas en virtud de alguna de las restricciones establecidas en el artículo 19, párrafo 3.

8.4 El Comité hace referencia a su observación general núm. 34 (2011), sobre la libertad de opinión y la libertad de expresión, según la cual la libertad de opinión y la libertad de expresión son condiciones indispensables para el pleno desarrollo de la persona. Ambas son fundamentales para toda sociedad y constituyen la piedra angular de todas las sociedades libres y democráticas (párr. 2). El Comité recuerda que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto, podrán aplicarse ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; y b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Toda restricción del ejercicio de dichas libertades debe cumplir los más estrictos criterios de necesidad y proporcionalidad. Las restricciones solamente se podrán aplicar para los fines con que fueron prescritas y deberán estar relacionadas

¹ Véanse *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; *Poplavny y Sudalenko c. Belarús*, (CCPR/C/118/D/2139/2012), párr. 7.3; *Gelazauskas c. Lituania* (CCPR/C/77/D/836/1998), párr. 7.4; *Sekerko c. Belarús* (CCPR/C/109/D/1851/2008), párr. 8.3; *E. Z. c. Kazajistán* (CCPR/C/113/D/2021/2010), párr. 7.3; y *Sviridov c. Kazajistán* (CCPR/C/120/D/2158/2012), párr. 9.3.

directamente con la necesidad específica de la que dependen². El Comité recuerda que 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. Recuerda además que corresponde al Estado parte demostrar que las restricciones a los derechos consagrados en el artículo 19 son necesarias y proporcionales³. El Estado parte afirma que la autora incumplió un procedimiento para obtener autorización para una reunión, pero no da más respuestas a las alegaciones de la autora. En particular, el Estado parte no trata de demostrar que la detención de la autora guardara proporción con un objetivo legítimo del Gobierno. El Comité considera que, dadas las circunstancias, la prohibición impuesta a la autora no fue justificada por el Estado parte conforme a las condiciones enunciadas en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto. Por consiguiente, concluye que se han vulnerado los derechos que asisten a la autora de conformidad con el artículo 19, párrafo 2, del Pacto.

8.5 En cuanto a las alegaciones de la autora de que se vulneraron los derechos que la asisten en virtud del artículo 21 del Pacto, el Comité recuerda que el derecho a la libertad de reunión 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 democrática⁴. 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 los actos puedan ser vistos y oídos por el público al que se dirigen, sin que esté permitido restringir este derecho a no ser que la restricción: a) esté prevista por la ley; y b) 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 impone restricciones para 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 imponerle limitaciones innecesarias o desproporcionadas⁵. El Estado parte tiene, pues, la obligación de justificar la limitación del derecho protegido por el artículo 21 del Pacto⁶.

8.6 El Comité observa la alegación de la autora de que el Estado parte no ha justificado su detención administrativa por haber participado en una reunión pacífica, aunque sin autorización, y que el requisito de presentación de una solicitud de autorización con diez días de antelación a la celebración de una reunión significa que la ley no permite la organización de asambleas espontáneas. También observa la afirmación del Estado parte de que se impuso la restricción a la autora de conformidad con el Código de Infracciones Administrativas y las disposiciones de la Ley de Organización y Celebración de Reuniones, Mítines, Marchas, Piquetes y Manifestaciones Pacíficas.

8.7 El Comité señala que ha analizado casos similares con respecto a las mismas leyes y prácticas del Estado parte en varias comunicaciones anteriores⁷. Asimismo, observa que el Estado parte no ha intentado demostrar que la imposición de la detención administrativa a la autora por participar en una protesta pública pacífica fuese necesaria en una sociedad democrática y guardase proporción con el interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público y la protección de la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás, como se exige en el artículo 21 del Pacto. El Estado parte tampoco ha explicado por que no se protegen las asambleas espontáneas. Las limitaciones del derecho en cuestión, aunque estén autorizadas por el derecho interno, también deben justificarse en función de esos criterios. El Comité, por tanto, llega a la conclusión de que el Estado parte ha vulnerado el artículo 21 del Pacto.

² Véase la observación general núm. 34, párr. 22.

³ Véanse, por ejemplo, *Pivonos c. Belarús* (CCPR/C/106/D/1830/2008), párr. 9.3; *Androsenko c. Belarús* (CCPR/C/116/D/2092/2011), párr. 7.3; *Toregozhina c. Kazajstán* (CCPR/C/124/D/2257/2013-CCPR/C/124/D/2334/2014), párr. 7.5; y la observación general núm. 34, párr. 34.

⁴ Véase, por ejemplo, *Korol c. Belarús* (CCPR/C/117/D/2089/2011), párr. 7.5.

⁵ *Ibid.*; y *Toregozhina c. Kazajstán*, párr. 7.3.

⁶ Véase *Poplavny c. Belarús* (CCPR/C/115/D/2019/2010), párr. 8.4.

⁷ Véase, por ejemplo, *Toregozhina c. Kazajstán*.

9. El Comité, actuando en virtud del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, dictamina que los hechos que tiene ante sí ponen de manifiesto una violación por el Estado parte de los derechos que asisten a la autora en virtud de los artículos 19, párrafo 2, y 21 del Pacto.

10. De conformidad con el artículo 2, párrafo 3 a), del Pacto, el Estado parte tiene la obligación de proporcionar un recurso efectivo a la autora. Ello implica que debe concederles una reparación íntegra. Por consiguiente, el Estado parte está obligado, entre otras cosas, a conceder a la autora una indemnización adecuada, incluido el reembolso de todas las costas judiciales a las que haya tenido que hacer frente. El Estado parte también tiene 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 para garantizar el pleno disfrute en su territorio de los derechos consagrados en los artículos 19 y 21 del Pacto, en particular el derecho a organizar y celebrar reuniones, mítines, marchas, piquetes y manifestaciones pacíficas.

11. Teniendo presente que, por haber llegado a ser parte en el Protocolo Facultativo, el Estado parte ha reconocido la competencia del Comité para determinar si 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.
