

**Pacto Internacional de Derechos
Civiles y Políticos**

Distr. general
3 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. 2540/2015* ****

<i>Comunicación presentada por:</i>	Ayauzhan Kurtinbaeva (representada por un abogado de la organización no gubernamental Ar.Rukh.Khak)
<i>Presunta víctima:</i>	La autora
<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>	5 de noviembre de 2020
<i>Asunto:</i>	Sanción a la autora por expresar su opinión; juicio sin las 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. La autora de la comunicación es Ayauzhan Kurtinbaeva, nacional de Kazajstán nacida en 1980. Afirma que Kazajstán ha vulnerado los derechos que la asisten en virtud de los artículos 14, párrafo 3 d) y g), 19 y 21 del Pacto. El Protocolo Facultativo entró en vigor para Kazajstán el 30 de septiembre de 2009. La autora 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: Yadh Ben Achour, Arif Bulkan, Ahmed Amin Fathalla, Furuya Shuichi, Christof Heyns, Marcia V. J. Kran, 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.



Hechos expuestos por la autora

2.1 La autora está desempleada. El 15 de febrero de 2014, participó en una manifestación pacífica en Almaty para protestar contra la devaluación del 30 % de la moneda nacional de Kazajstán (el tenge). La autora, que se encontraba casualmente cerca del lugar de la manifestación, se unió a esta cuando supo de qué se trataba, sin haberlo planeado de antemano. La policía detuvo brutalmente a los participantes en la manifestación, incluida la autora.

2.2 Ese mismo día, el Tribunal Administrativo Interdistrital Especializado de Almaty declaró a la autora culpable de una infracción prevista en el artículo 373 del Código de Infracciones Administrativas, relativo a la vulneración de la legislación sobre organización y celebración de reuniones, concentraciones, marchas, piquetes y manifestaciones de carácter pacífico, y le impuso una multa de 3.704 tenge kazajos (aproximadamente 20 dólares de los Estados Unidos). La autora afirma que, cuando la detuvieron, no se le asignó asistencia letrada a pesar de haberla pedido, y que se impidió a sus familiares, a la prensa y a los observadores de las organizaciones de derechos humanos asistir a la vista.

2.3 El 24 de febrero de 2014, la autora presentó un recurso ante el Tribunal Municipal de Almaty, pero este lo desestimó el 4 de marzo de 2014.

2.4 La autora interpuso sendas peticiones de revisión (control de las garantías procesales) de la decisión del tribunal de primera instancia a la Fiscalía de Almaty, el 31 de marzo de 2014, y a la Fiscalía General de Kazajstán, el 26 de mayo de 2014, que fueron desestimadas el 4 de abril y el 14 de julio de 2014, respectivamente.

Denuncia

3.1 La autora alega que el Estado parte ha vulnerado los derechos que la asisten en virtud de los artículos 19 y 21 del Pacto debido a las sanciones que se le impusieron por participar en una manifestación pacífica.

3.2 La autora afirma que se han vulnerado los derechos que la amparan con arreglo al artículo 14, párrafo 3 d), del Pacto porque no se le proporcionó asistencia letrada cuando fue detenida y se impidió a sus familiares, a la prensa y a los observadores de las organizaciones de derechos humanos asistir a la vista. También alega la contravención del artículo 14, párrafo 3 g), del Pacto, pero no ha proporcionado ninguna explicación al respecto.

3.3 La autora pide que el Comité recomiende al Estado parte que enjuicie a los responsables de la vulneración de sus derechos¹; la indemnice por los daños morales y materiales sufridos, incluidos el importe de la multa y las costas; adopte medidas para eliminar las limitaciones del derecho a la libertad de reunión pacífica existentes en la legislación del Estado parte y ponga fin a las vulneraciones del derecho a un juicio con las debidas garantías reconocido en el artículo 14, párrafo 3 d) y g), del Pacto; y garantice, con carácter urgente, que no haya injerencias injustificadas de las autoridades estatales en las manifestaciones pacíficas ni se enjuicie a quienes participen en ellas.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad

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

4.2 El Estado parte recuerda los hechos del caso y observa que la autora participó en un acto multitudinario no autorizado. Los participantes molestaban a los demás, coreando consignas e instándolos a unirse a ellos. La policía les pidió que detuvieran el acto no autorizado, pero no hicieron caso.

4.3 El Estado parte sostiene que la autora fue sancionada por infringir la normativa relativa a la organización de actos multitudinarios, lo que constituye una infracción administrativa con arreglo al artículo 373, párrafo 1, del Código de Infracciones Administrativas. El Estado parte sostiene que la autora nunca pidió asistencia letrada ni la

¹ La autora no especifica de qué personas se trata.

presencia de ningún otro representante. Tampoco pidió que se permitiera a sus familiares y a la prensa asistir a la vista.

4.4 El Estado parte no está de acuerdo con los argumentos de la autora de que no cometió ninguna infracción porque decidió asistir a la reunión de manera espontánea, por lo que no pudo pedir autorización, y que simplemente se encontraba cerca del lugar de la manifestación por casualidad y decidió unirse a esta. El Estado parte señala que los derechos consagrados en los artículos 19 y 21 del Pacto pueden ser objeto de ciertas restricciones. Afirma que la libertad de reunión pacífica no está prohibida en Kazajstán, pero que hay que realizar ciertos trámites para celebrar una reunión. A ese respecto, 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, Concentraciones, Marchas, Desfiles, Piquetes y Manifestaciones de Carácter Pacífico, en los que se dispone que, para celebrar una reunión, los organizadores deben solicitar la autorización de las autoridades locales y se establece la responsabilidad de quienes incumplan esa disposición.

4.5 El Estado parte considera necesario imponer ciertas limitaciones al derecho a la libertad de reunión. Como muestra la reciente experiencia en Europa, el ejercicio del derecho a la libertad de reunión por una parte de la sociedad puede causar daños a la propiedad pública y privada y al transporte, entre otras cosas, aunque los actos multitudinarios comiencen siendo pacíficos. Por ello, es necesario regular (pero no prohibir) la celebración de actos multitudinarios.

4.6 El Estado parte sostiene que el tipo de acto en que participó la autora podía haber molestado a otras personas que piensan diferente. El acto perturbó la paz y la seguridad pública y alteró el funcionamiento del transporte público y las infraestructuras porque se celebró en un lugar no apropiado, donde reinaba la calma y el transporte público funcionaba con normalidad. Las personas que deseen ejercer su derecho a participar en ese tipo de actos tienen obligaciones y responsabilidades concretas, ya que sus actos pueden tener graves consecuencias. Así pues, las limitaciones impuestas constituyen una respuesta adecuada de la ley. En el presente caso, la policía logró reprimir los actos ilegales de la autora y de otras personas a tiempo, con lo que se evitaron graves consecuencias.

4.7 El Estado parte sostiene que se han designado lugares específicos para la celebración de actos multitudinarios a fin de garantizar la protección de los derechos y libertades de los demás, la seguridad de la población, el funcionamiento normal del transporte público y las infraestructuras y la protección de las zonas verdes y los elementos arquitectónicos. El Estado parte recuerda que el derecho internacional de los derechos humanos reconoce la necesidad de imponer ciertas limitaciones a la libertad de reunión.

4.8 Por consiguiente, el Estado parte alega que el ejercicio efectivo del derecho a la libertad de reunión en Kazajstán se ajusta plenamente a la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

4.9 El Estado parte sostiene que la autora no fue condenada por expresar su opinión, sino por infringir la normativa relativa a la organización de un acto multitudinario en el que expresó su opinión.

4.10 El Estado parte afirma que los argumentos de la autora sobre la vulneración de los derechos que la asisten en virtud del artículo 14 del Pacto se examinaron y se consideraron infundados. Se informó a la autora de todos sus derechos y esta lo confirmó con su firma. Además, en el expediente administrativo del tribunal no hay constancia de que la autora solicitara la presencia de representantes o de observadores.

4.11 El Estado parte también sostiene que la actuación de la policía con los participantes en el acto multitudinario fue legal, ya que tenía por objeto poner fin a una contravención de la ley.

4.12 El Estado parte sostiene que la legislación de Kazajstán no reconoce 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, Concentraciones, Marchas, Desfiles, Piquetes y Manifestaciones de Carácter Pacífico.

4.13 El Estado parte señala además que estudió la práctica de otros países y constató que las restricciones de los actos públicos en algunos países eran más estrictas que en Kazajstán. En la ciudad de Nueva York, por ejemplo, es necesario solicitar una autorización 45 días antes del acto previsto e indicar su itinerario exacto. Las autoridades municipales tienen derecho a trasladar el acto a otro lugar. Otras autoridades, como las de Suecia, tienen una lista negra de organizadores de manifestaciones que han sido prohibidas o dispersadas. En Francia, las autoridades locales pueden prohibir cualquier manifestación, mientras que las autoridades del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte pueden decretar prohibiciones temporales. Además, en el Reino Unido los actos en la vía pública solo se autorizan después de haber recibido 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 obtener la autorización previa de las autoridades.

4.14 El Estado parte sostiene que la autora no solicitó al Fiscal General que incoara un procedimiento de revisión en relación con su caso, por lo que no ha agotado los recursos internos.

Comentarios de la autora acerca de las observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad

5.1 El 17 de noviembre de 2015, la autora presentó sus comentarios sobre las observaciones del Estado parte. Afirma que, si bien los derechos reconocidos en los artículos 19 y 21 del Pacto están garantizados en Kazajstán y solo pueden restringirse en determinadas circunstancias, el Estado parte no explicó por qué era necesario imponerle una sanción administrativa. Reitera que se vulneró su derecho a un juicio con las debidas garantías y que, a pesar de haberlo solicitado, no se le proporcionó asistencia letrada cuando fue detenida. También afirma que no pudo presentar ninguna petición escrita en el tribunal, y que se ignoraron sus peticiones orales. Además, el tribunal no realizó transcripción alguna de la vista.

5.2 La autora 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 específicas de cada caso, y que la participación de las autoridades en el proceso de organización de actos públicos debe reducirse al mínimo. También alega que el Estado parte ignoró esos principios y los vulneró.

5.3 En cuanto al argumento del Estado parte de que la autora no ha agotado los recursos internos, esta sostiene que la interposición de un recurso de revisión ante el Fiscal General no constituye un recurso interno efectivo. Observa que interpuso recursos de ese tipo ante la Fiscalía de Almaty y ante la Fiscalía General, pero que ambos fueron desestimados.

5.4 La autora 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 en enero de 2015, en el que el Relator Especial criticó el enfoque restrictivo de la libertad de reunión aplicado en el país². También se remite a las directrices sobre la libertad de reunión pacífica³ elaboradas en 2007 por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, y señala que el Estado parte se ha comprometido a respetarlas. Si bien el artículo 10 de la Ley de Organización y Celebración de Reuniones, Concentraciones, Marchas, Desfiles, Piquetes y Manifestaciones de Carácter Pacífico permite a las autoridades locales regular el procedimiento para la celebración de una reunión pacífica, la autora alega que no les confiere la facultad de designar lugares permanentes a tal efecto, ni de limitarlas a un solo lugar. En este contexto, añade que toda restricción impuesta al derecho a la libertad de reunión ha de ser proporcionada y su aplicación no debe ser automática, sino estudiarse caso por caso, teniendo en cuenta las circunstancias específicas.

5.5 La autora sostiene que se han vulnerado los derechos que la asisten en virtud de los artículos 14, 19 y 21 del Pacto.

² A/HRC/29/25/Add.2.

³ 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 adicionales del Estado parte

6.1 En una nota verbal de fecha 16 de marzo de 2016, el Estado parte presentó sus observaciones sobre el fondo. Afirma que en el presente caso no se vulneraron los derechos de la autora amparados por el artículo 21 del Pacto. También reitera sus argumentos en el sentido de que la comunicación es inadmisibles e insiste en que la libertad de reunión pacífica no está prohibida en Kazajstán, sino que está regulada por ciertas limitaciones.

6.2 El Estado parte refuta la afirmación de la autora de que 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 pacífica no está prohibido en Kazajstán, pero puede limitarse en interés de la seguridad nacional, la seguridad pública o el 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 autorizados deben poner fin a cualquier alteración del orden público e infracción administrativa.

6.3 El Estado parte observa que la limitación impuesta al derecho a la libertad de reunión, en particular en lo relativo al lugar de celebración de actos multitudinarios, se ajusta a las disposiciones del Pacto. La Decisión núm. 167 del Akimat⁴ fue aprobada por un órgano legítimo en el ámbito de su competencia. El Estado parte sostiene que esa decisión no permite discriminar a nadie por motivos políticos, sino que solo recomienda determinados lugares para la celebración de actos multitudinarios. Así pues, el Akimat puede elegir el lugar —la plaza situada detrás del cine “Sary Arka”— para los actos oficiales y de otra índole, en función de las circunstancias.

6.4 El Estado parte también sostiene que la denuncia de la autora debe considerarse inadmisibles por ser incompatible con las disposiciones del Pacto, ya que la vulneración alegada en una denuncia debe referirse a los derechos protegidos por este. En general, el Comité no puede revisar una sentencia dictada por tribunales nacionales, ni revisar la cuestión de la inocencia o la culpabilidad. Además, normalmente el Comité no puede revisar la evaluación de los hechos y las pruebas realizada por tribunales y 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 de la autora no son compatibles con los principios mencionados. La autora ha solicitado al Comité que se exceda en su competencia 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, la autora no presentó ninguna conclusión motivada ni ningún dictamen pericial para demostrar que la legislación nacional sobre la libertad de asociación y la libertad de expresión contradice las normas internacionales.

6.6 El Estado parte también afirma que el recurso ante el Fiscal General es un recurso efectivo y da tres ejemplos en que esa vía ha prosperado.

6.7 El Estado parte sostiene que la denuncia debe declararse inadmisibles con arreglo al artículo 3 del Protocolo Facultativo y el artículo 99 b) del reglamento, ya que la autora no proporcionó ninguna información sobre los motivos por los que no pudo presentar su denuncia personalmente.

6.8 El Estado parte reitera que la autora no fue condenada por ejercer su derecho a la libertad de reunión, sino por infringir el procedimiento prescrito por la ley para el ejercicio de ese derecho. El acto multitudinario en el que participó la autora alteró el orden público, por lo que las medidas aplicadas fueron proporcionadas y justificadas.

⁴ Equivalente de una alcaldía (gobierno municipal, distrital o provincial).

Comentarios de la autora acerca de las observaciones adicionales del Estado parte

7. El 27 de septiembre de 2016, la autora informó al Comité de que no tenía ninguna observación adicional.

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 El Comité se ha cerciorado, en cumplimiento de lo exigido en el artículo 5, párrafo 2 a), del Protocolo Facultativo, 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 se ha opuesto a la admisibilidad de la comunicación porque considera que la autora no interpuso un recurso de revisión ante el Fiscal General contra las sentencias judiciales dictadas en su contra. Observa que, el 26 de mayo de 2014, la autora solicitó a la Fiscalía General que se incoara un procedimiento de revisión de su causa administrativa. No obstante, su solicitud fue desestimada por un Fiscal General Adjunto el 14 de julio de 2014. El Comité recuerda además su jurisprudencia según la cual la presentación a una fiscalía de un recurso de revisión, cuya resolución depende de la discrecionalidad del fiscal, para que revise una sentencia judicial firme no constituye un recurso que deba agotarse a efectos del artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo⁵. Por consiguiente, el Comité concluye que lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo no obsta para que examine la comunicación.

8.4 El Comité observa la afirmación del Estado parte de que la comunicación no fue presentada al Comité por la propia autora, sino por un tercero. A este respecto, recuerda que el artículo 99 b) de su reglamento establece que 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 tramitó debidamente un poder para autorizar a su abogado a representarla ante el Comité. Por consiguiente, el Comité considera que lo dispuesto en el artículo 1 del Protocolo Facultativo no obsta para que examine la comunicación.

8.5 En lo que respecta a la reclamación planteada por la autora en relación con el artículo 14, párrafo 3 d), en el sentido de que no se permitió a sus representantes legales acceder a la sala de vistas, el Comité observa el argumento del Estado parte de que la autora no solicitó asistencia letrada ni en la comisaría ni en el juicio. A la luz de la información de que dispone, el Comité considera que la autora no ha fundamentado suficientemente esta parte de la comunicación a efectos de su admisibilidad y la declara inadmisibile con arreglo al artículo 2 del Protocolo Facultativo.

8.6 El Comité observa que la autora no ha proporcionado ninguna información en apoyo de las reclamaciones que ha formulado en relación con el artículo 14, párrafo 3 g), del Pacto. Concluye que esta parte de la comunicación no está suficientemente fundamentada a los efectos de la admisibilidad y es por tanto inadmisibile en virtud del artículo 2 del Protocolo Facultativo.

8.7 El Comité observa las alegaciones de la autora en el sentido de que se han vulnerado los derechos que la asisten en virtud de los artículos 19 y 21 al ser sancionada injustificadamente por haber participado en una reunión pacífica con otras personas para protestar contra la devaluación del 30 % de la moneda nacional de Kazajstán. El Comité considera que estas alegaciones han sido suficientemente fundamentadas a efectos de la

⁵ Véanse, 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.

admisibilidad. Por consiguiente, las declara admisibles y procede a examinarlas en cuanto al fondo.

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, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 1, del Protocolo Facultativo.

9.2 El Comité observa que, según la autora, se vulneró su derecho a la libertad de reunión reconocido en el artículo 21 del Pacto porque, el 15 de febrero de 2014, fue detenida, juzgada y multada por haber participado en un acto multitudinario no autorizado para protestar contra la devaluación de la moneda nacional por parte del Gobierno. El Comité recuerda que el derecho de reunión pacífica garantizado en el artículo 21 del Pacto es un derecho humano fundamental, 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 pluralismo⁶. Dado que las reuniones suelen ser un foro de expresión, en la medida de lo posible se debe permitir a los participantes celebrarlas en un lugar cercano al público destinatario⁷ 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 puede limitarse en ciertos casos, corresponde a las autoridades justificar cualquier restricción⁸. Las autoridades deben poder demostrar que toda restricción cumple el requisito de legalidad y que es necesaria y proporcionada por al menos uno de los motivos de restricción admisibles enumerados en el artículo 21. Cuando no se cumple esta obligación, se infringe el artículo 21⁹. La imposición de cualquier restricción debe guiarse por el objetivo de facilitar el ejercicio del derecho y no de imponerle limitaciones innecesarias y desproporcionadas¹⁰. Las restricciones no deben ser discriminatorias, comprometer la esencia del derecho ni tener por objeto desalentar la participación en las reuniones o tener un efecto disuasorio¹¹.

9.3 El Comité observa que los regímenes de autorización, en los que es necesario solicitar a las autoridades una autorización (o permiso) para poder reunirse, socavan la idea de que la reunión pacífica es un derecho básico¹². Cuando esos requisitos persisten, deben funcionar en la práctica como un sistema de notificación, de manera que la autorización se conceda de oficio si no hay razones imperiosas para denegarla. Esos sistemas tampoco deben ser excesivamente burocráticos¹³. Por su parte, los regímenes de notificación no deben funcionar en la práctica como sistemas de autorización¹⁴. El Comité observa también que las reuniones espontáneas, que suelen celebrarse en respuesta directa a acontecimientos de actualidad, ya sean coordinadas o no, también están protegidas por el artículo 21¹⁵.

9.4 El Comité observa que la obligación de respetar y garantizar las reuniones pacíficas impone a los Estados obligaciones negativas y positivas antes, en el curso y después de las

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

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

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

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

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

¹¹ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 37, párr. 36.

¹² 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.

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

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

¹⁵ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 37, párr. 14.

reuniones. La obligación negativa exige que no haya injerencias injustificadas en las reuniones pacíficas. Los Estados no pueden, por ejemplo, prohibir, restringir, bloquear, dispersar o interrumpir las reuniones pacíficas sin una justificación convincente ni sancionar a los participantes u organizadores sin causa legítima¹⁶. Además, los Estados partes tienen ciertas obligaciones positivas de facilitar las reuniones pacíficas y hacer posible que los participantes logren sus objetivos. Así pues, 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 pueda ejercerse efectivamente ese derecho. A veces puede ser necesario que las autoridades adopten medidas específicas. Por ejemplo, pueden tener que bloquear las calles, redirigir el tráfico o proporcionar seguridad. Cuando sea necesario, los Estados también deben proteger a los participantes contra posibles abusos por parte de agentes no estatales, como las injerencias o actos violentos de otros ciudadanos, contramanifestantes y proveedores de seguridad privada¹⁷. Además, los Estados tienen el deber de proteger a los participantes frente a todas las formas de abuso y ataques discriminatorios¹⁸. La posibilidad de que una reunión pacífica pueda provocar reacciones adversas o incluso violentas de algunos miembros de la población no es motivo suficiente para restringirla o prohibirla. 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 sin interrupciones¹⁹.

9.5 El Comité observa la alegación de la autora de que ni las autoridades ni los tribunales del Estado parte han justificado la imposición de una multa administrativa por haber participado en una reunión pacífica, aunque no autorizada. 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, Concentraciones, Marchas, Desfiles, Piquetes y Manifestaciones de Carácter Pacífico. El Comité observa asimismo el argumento del Estado parte de que el requisito de solicitar autorización tiene por objeto proteger el orden público y los derechos y libertades de los demás. No obstante, el Comité observa también la afirmación de la autora de que, si bien la restricción pudo haber sido conforme a la legislación nacional, su detención y condena eran innecesarias en una sociedad democrática para el logro de los objetivos legítimos invocados por el Estado parte. La autora sostiene además que la protesta organizada en respuesta a una cuestión importante (la devaluación del 30 % de la moneda nacional de Kazajstán por el Gobierno) 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 restringe el derecho de reunión pacífica. El Comité recuerda que la libertad de reunión es un derecho, no un privilegio. Las restricciones de 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 observa además que, según el Estado parte, la detención de la autora fue necesaria para proteger el orden público porque los participantes en la reunión molestaban a la gente y obstaculizaban 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 constituyen un uso legítimo de los espacios públicos y de otros lugares, y dado que pueden entrañar, por su propia naturaleza, cierto grado de perturbación de la normalidad, se debe permitir dicha perturbación a menos que imponga una carga desproporcionada, en cuyo caso las autoridades deberán justificar detalladamente las restricciones que impongan²⁰. El Comité también observa que por “orden público” se entiende el conjunto de normas que aseguran el funcionamiento adecuado de la sociedad o el

¹⁶ *Ibid.*, párr. 23.

¹⁷ *Ibid.*, párr. 24.

¹⁸ *Ibid.*, párr. 25.

¹⁹ *Ibid.*, párr. 27.

²⁰ *Ibid.*, párr. 47. Véanse 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.

conjunto de principios fundamentales en que se basa dicha sociedad, que entraña también el respeto de los derechos humanos, incluido el derecho de reunión pacífica²¹. Los Estados partes no se deben basar en una definición vaga de “orden público” para justificar restricciones excesivamente amplias del derecho de reunión pacífica²². En algunos casos, las reuniones pacíficas pueden tener un efecto perturbador inherente o deliberado y requerir un considerable grado de tolerancia. “Orden público” y “mantenimiento del orden” no son sinónimos, y la prohibición de los “desórdenes públicos” en el derecho interno no se debe utilizar injustificadamente para restringir la celebración de reuniones pacíficas²³. Además, 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 establece que las restricciones han de ser “necesarias en una sociedad democrática”. Por consiguiente, deben ser necesarias y proporcionadas en el contexto de una sociedad basada en la democracia, el estado de derecho, el pluralismo político y los derechos humanos, en lugar de ser meramente razonables o convenientes²⁴. Esas restricciones deben responder de manera adecuada a una necesidad social apremiante y obedecer a uno de los motivos admisibles previstos en el artículo 21. Deben ser también la medida menos perturbadora entre las que podrían permitir lograr la función protectora pertinente²⁵. Además, tienen que ser proporcionadas, lo que requiere una valoración en la que se sopesa 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 injerencia²⁶. 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 a la autora 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. El Comité recuerda también que toda restricción de la participación en reuniones pacíficas debe basarse en una evaluación diferenciada o individualizada de la conducta de los participantes y de la reunión de que se trate. Se puede presumir que las restricciones generales de las reuniones pacíficas son desproporcionadas²⁷. Por estas razones, el Comité concluye que el Estado parte no ha justificado la restricción del derecho de la autora. Por consiguiente, el Estado parte ha vulnerado el artículo 21 del Pacto.

9.8 El Comité también observa la alegación de la autora de que se vulneró su derecho a la libertad de expresión reconocido en el artículo 19 del Pacto. Por lo tanto, el Comité debe decidir si las limitaciones impuestas a la autora 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, al sancionar a la autora por expresar su opinión mediante su participación en una protesta pública, se lesionó su derecho a difundir informaciones e ideas de toda índole, protegido por el artículo 19, párrafo 2, del Pacto. 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 afirma que ambas libertades son condiciones indispensables para el pleno desarrollo de la persona y fundamentales para toda sociedad. También afirma que 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 la necesidad específica de la que

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

²² CCPR/C/KAZ/CO/1, párr. 26; y CCPR/C/DZA/CO/4, párr. 45.

²³ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 37, párr. 44.

²⁴ *Ibid.*, párr. 40.

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

²⁶ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 37, párr. 40.

²⁷ *Ibid.*, párr. 38.

dependen. El Comité recuerda que corresponde al Estado parte demostrar que las restricciones de los derechos que asisten a la autora en virtud del artículo 19 eran a la vez necesarias y proporcionadas²⁸.

9.10 En cuanto a la restricción de la libertad de expresión de la autora, el Comité recuerda que el discurso político goza de un mayor nivel de adaptación y protección como forma de expresión²⁹. El Comité observa que, según la autora, la reunión se celebró para protestar contra la devaluación del 30 % de la moneda nacional de Kazajstán por el Gobierno. A falta de información pertinente del Estado parte que explique cómo la restricción se ajustó a las disposiciones del artículo 19, párrafo 3, del Pacto, el Comité concluye que se han vulnerado los derechos que asisten a la autora en virtud del 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 a la autora un recurso efectivo. Esto significa que debe ofrecer una reparación integral a las personas cuyos derechos reconocidos en el Pacto hayan sido vulnerados. Por consiguiente, el Estado parte debe, entre otras cosas, adoptar medidas apropiadas para conceder a la autora una indemnización adecuada y reembolsarle la multa que le impusieron y las costas en que haya incurrido. 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 incumben al Estado parte en virtud del artículo 2, párrafo 2, del Pacto, este 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, concentraciones, marchas, desfiles, 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.

²⁸ Véanse, 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.

²⁹ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párrs. 34, 37, 38, 42 y 43.