

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 251
10 diciembre 2024
Original: español

INFORME No. 239/24
PETICIÓN 382-16
INFORME DE ADMISIBILIDAD

GERENTES Y COMUNICADORES DE RADIODIFUSORA CAPLINA
PERÚ

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 10 de diciembre de 2024.

Citar como: CIDH, Informe No. 239/24. Petición 382-16. Admisibilidad. Gerentes y comunicadores de Radiodifusora Caplina. 10 de diciembre de 2024.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Felipe Chino Begazo
Presunta víctima:	Radiodifusora Caplina y Frecuencia Modulada Sociedad Comercial de Responsabilidad Limitada, Nicolasa Cavina Laura Mamani, Sabino Mario Aguilar Aguilar e hijos, los periodistas, reporteros y panelistas de la Radiodifusora Caplina y Frecuencia Modulada Sociedad Comercial de Responsabilidad Limitada
Estado denunciado:	República del Perú
Derechos invocados:	Artículo 8 (garantías judiciales), 13 (libertad de pensamiento y expresión), 21 (propiedad privada), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ¹

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH²

Presentación de la petición:	7 de marzo de 2016
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	26 de junio de 2017
Notificación de la petición al Estado:	06 de diciembre de 2019
Reiteración de pedido de respuesta al Estado	14 de mayo de 2020
Primera respuesta del Estado:	1 de junio de 2020
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	3 de abril de 2021
Observaciones adicionales del Estado:	19 de julio de 2021
Manifestación de Interés/Impulso procesal por la parte peticionaria:	30 de junio de 2023

III. COMPETENCIA

Competencia <i>Ratione personae</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione loci</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione temporis</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione materiae</i>:	Sí, en relación con Convención Americana (depósito del instrumento de ratificación realizado el 12 de julio de 1978)

IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:	No
Derechos declarados admisibles:	Artículos 8 (garantías judiciales), 13 (libertad de pensamiento y expresión), 21 (propiedad privada) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana; en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos)
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí
Presentación dentro de plazo:	Sí

¹ En adelante “la Convención Americana” o “la Convención”.

² Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

V. POSICIÓN DE LAS PARTES

La parte peticionaria

1. La parte peticionaria (o también “el peticionario”) denuncia que el Estado violó los derechos a la libertad de expresión, propiedad privada, igualdad ante la ley, garantías y protección judicial de un grupo de comunicadores mediante actos de abusos de poder del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, que habrían resultado en el cierre de Radio Caplina (en adelante también “la emisora”) por haber informado acerca de protestas en Tacna.

2. El peticionario narra que en 1991 se otorgó a la empresa Radiodifusora Caplina y Frecuencia Modulada una autorización para operar una estación de radiodifusión en Tacna. Posteriormente, en enero de 2001, la emisora presentó una solicitud formal de renovación automática de la autorización ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante también “MTC”) para continuar operando. Sin embargo, el 1 de abril de 2005 se declaró improcedente dicha solicitud de renovación debido a deudas de la empresa con el MTC. Tras la interposición de distintos recursos administrativos entre 2005 y 2008, el 3 de noviembre de 2008 el MTC confirmó la improcedencia del pedido de renovación. En consecuencia, el 12 de noviembre de 2008 representantes de la Dirección General de Control y Supervisión de Comunicaciones del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, con el Ejército, clausuraron la emisora e incautaron los equipos de transmisión, rodeando la emisora con tanques de guerra e ingresando a patadas.

3. El cierre de la emisora, en cumplimiento de la resolución administrativa, ocurrió en el contexto de manifestaciones masivas en Perú, tras la modificación de la Ley del Canon Minero en octubre del 2008. Esta modificación había reducido significativamente la participación de Tacna en los ingresos del canon, provocando protestas en la ciudad. En este contexto, el 4 de noviembre de 2008 el gobierno declaró un estado de emergencia por 30 días en varias provincias de Tacna. La parte peticionaria denuncia que la actuación del Ministerio de Transporte y Comunicaciones fue un acto de abuso de poder, que se produjo en represalia por la cobertura que Radio Caplina hizo de esas protestas sociales en Tacna.

4. Con respecto al agotamiento de los recursos internos, la parte peticionaria narra que, además de los recursos administrativos planteados ante el MTC para continuar con su licencia, interpuso una demanda de nulidad el 14 de enero de 2009, la cual fue resuelta de manera final por la Corte Suprema de Justicia el 8 de abril de 2013, resultando improcedente. El 20 de agosto de 2013 la emisora planteó una acción de amparo en contra de esa decisión del 8 de abril de 2013, pero fue declarada improcedente porque supuestamente habría sido propuesto ante un juzgado incompetente. Para el peticionario esta decisión no consideró adecuadamente el lugar de domicilio del demandante a la fecha de presentación del recurso. La decisión final que archivó este proceso de garantías constitucionales habría sido notificada el 25 de septiembre de 2016.

5. La parte peticionaria alega que, aunque la Constitución y la Convención Americana permiten restricciones durante un estado de emergencia, estas no deben anular las libertades de información, opinión y expresión. En este sentido, la intervención y clausura de la emisora fueron medidas desproporcionadas y violaron estos derechos, intentando silenciar una voz crítica y objetiva en la cobertura de eventos públicos. Estas acciones vulnerarían los citados derechos de la Convención Americana, así como legislación doméstica.

El Estado peruano

6. El Estado, por su parte, argumenta que la Radiodifusora Caplina no tiene legitimación para presentar peticiones ante la CIDH porque la Convención Americana sólo protege a personas naturales. En este sentido, recuerda que ese organismo ha emitido varias decisiones inadmitiendo peticiones presentadas por entidades comerciales bajo condición de víctimas directas. Perú también señala que la legislación nacional invocada como presuntamente violada no forma parte de los derechos protegidos por la Convención, y que la CIDH no puede actuar como una cuarta instancia para revisar decisiones judiciales internas.

7. Sobre el agotamiento de recursos internos el Estado argumenta que la petición inicial fue enviada a la Comisión el 7 de marzo de 2016, antes de que se resolvieran las controversias sobre la demanda de nulidad de una de las resoluciones administrativas impugnadas; ya que, según indica, la decisión final del Tribunal Constitucional en el recurso de amparo fue notificada el 25 de septiembre de 2016.

8. Asimismo, afirma que la petición fue interpuesta mientras se encontraban pendientes las resoluciones finales de dos expedientes judiciales que fueron abiertos en 2011. En estos procesos los afectados cuestionan la improcedencia de un pedido administrativo formulado en 2010, en el que intentaban la restitución de la autorización de la Radio Caplina, dejando sin efecto las decisiones administrativas tomadas en 2008. Según el Estado, se habría notificado la resolución de uno de los expedientes judiciales en agosto de 2017, y el otro en septiembre de 2018, fechas posteriores a la presentación de la petición ante la CIDH.

9. Asimismo, en materia sustantiva, Perú argumenta que la petición no expone hechos que constituyan violaciones de los derechos garantizados por la Convención Americana. Aduce que la CIDH no debe reexaminar decisiones judiciales internas, ya que los procesos se llevaron a cabo con las garantías del debido proceso conforme a la ley. Respecto a la libertad de expresión e información sostiene que la denegatoria de renovación de la autorización se debió a un incumplimiento de pagos, no a una acción arbitraria. Sobre el derecho a la propiedad privada, el Estado indica que la incautación de la estación de radiodifusión no autorizada "Radio Caplina" el 12 de noviembre de 2008, realizada con la participación del Ministerio Público, la Policía Nacional y las fuerzas armadas en un contexto de estado de emergencia, fue legal y conforme a la Constitución y a la propia Convención; ya que la estación operaba sin autorización, configurándose el delito de hurto agravado del espectro radioeléctrico. Acerca del derecho a la igualdad ante la ley sostiene que la parte peticionaria no demostró sus posibles vulneraciones; y, en lo tocante al derecho a la protección judicial, asegura que la parte peticionaria tuvo acceso a recursos judiciales efectivos, y que no presentó quejas contra los jueces.

VI. ANÁLISIS DE LA COMPETENCIA *RATIONE PERSONAE*

10. La Comisión ha seguido el criterio de interpretación del artículo 44 de la Convención Americana requiriendo que, para que una petición sea admisible, deben existir víctimas concretas, individualizadas y determinadas, o se refieran a un grupo de víctimas específico y definido compuesto de individuos determinables.

11. En el presente caso, la parte peticionaria plantea que son presuntas víctimas Radiodifusora Caplina y Frecuencia Modulada Sociedad Comercial de Responsabilidad Limitada; la gerente de esta emisora Nicolasa Cabina Laura Mamani; el gerente Sabino Mario Aguilar Aguilar y sus hijos; y los periodistas, reporteros y panelistas de dicho medio de comunicación.

12. A este respecto, la CIDH reitera que si bien no posee competencia para evaluar alegadas violaciones a derechos de personas jurídicas *per se*, y ha emitido jurisprudencia constante en la materia, lo que se refuerza con las conclusiones de la Corte IDH en su Opinión Consultiva 22/16, sí puede pronunciarse sobre actos que afectan a un medio de comunicación cuando materialmente se afecta a personas concretas ejercían su derecho a la libertad de expresión a través de esa vía de emisión de información. Conclusión a la que también llega el tribunal interamericano en su citado dictamen, y en su jurisprudencia.

13. En este sentido, la Corte IDH también ha reconocido que "*hoy en día una parte importante del periodismo se ejerce a través de personas jurídicas y se reitera que es fundamental que los periodistas que laboran en estos medios de comunicación gocen de la protección y de la independencia necesarias para realizar sus funciones a cabalidad*"³. En esa línea, esta Comisión ha reconocido que los medios de comunicación hacen posible el ejercicio del derecho a la libertad de expresión de los directores, editores y comunicadores del mismo, a título individual⁴.

³ Corte IDH, Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de junio de 2015, Serie C No. 293, párr. 152.

⁴ CIDH, Informe No. 72/11, Petición 1164-05, Admisibilidad, William Gómez Vargas, Costa Rica, 31 de marzo de 2011, párr. 35

14. En el caso bajo estudio las personas naturales arriba citadas, señaladas como presuntas víctimas, habrían sido afectadas en el ejercicio de su libertad de expresión, sea porque eran gerentes del medio de comunicación, periodistas o panelistas de la emisora; o porque fueran de la población de Tacna, que en un sentido más amplio y general también pudiera considerarse afectada. Esta determinación, estima la Comisión, es suficiente para efectos del análisis de competencia, sin perjuicio de que en la etapa de fondo se complete la determinación definitiva las personas naturales afectadas por la clausura de la emisora. Por lo tanto, la CIDH concluye que tiene competencia *ratione personae* para conocer del presente asunto, y que tal determinación es consistente con los criterios establecidos en distintas decisiones de los órganos del Sistema Interamericano.

VII. ANÁLISIS DEL AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y DEL PLAZO DE PRESENTACIÓN DE LA PETICIÓN

15. La parte peticionaria argumenta que los recursos internos disponibles fueron agotados tras el rechazo de su solicitud de renovación de la licencia de la Radio Caplina en 2005, por medio de una serie de recursos administrativos y judiciales. En contraste, el Estado peruano sostiene que el requisito de agotamiento no se cumplió completamente, ya que algunos procesos permanecían pendientes en enero de 2017, y la petición ante la CIDH fue presentada antes de la notificación de la última resolución en septiembre de 2016.

16. A partir de la revisión de la información aportada por las partes en el expediente de la presente petición, la Comisión observa que:

17. El 3 de enero de 2001 se presentó al Ministerio de Transportes y Comunicaciones la solicitud de renovación de autorización de la emisora radial. Sin embargo, mediante resolución del 1 de abril de 2005 esta se negó debido a deudas pendientes con el Ministerio. Luego se interpuso un recurso de reconsideración, que fue declarado improcedente por extemporaneidad el 15 de junio de 2005. Esta negativa se apeló, y el 15 de septiembre de 2005 se declaró la nulidad por no haberse contabilizado adecuadamente el término para presentar el recurso.

18. De esta manera, el proceso volvió a tramitar ante la autoridad responsable por juzgar el recurso de reconsideración interpuesto. En esta etapa, se suministró una petición para que la empresa fuera acogida en los beneficios de la reciente Ley 28586, que, conforme detalla el Estado, establecía un "plazo único para que las empresas cumplan con regularizar los pagos por servicios de radiodifusión". Así, El 24 de marzo de 2006 se emitió una nueva resolución sobre el pedido de reconsideración que había sido presentado el 1 de abril de 2005. De esta vez, el MTC declaró infundado el recurso de reconsideración, debido al pago extemporáneo de la tasa correspondiente a los años 2002, 2003 y 2005.

19. Se presentó un recurso en contra de esta resolución, una vez que la empresa consideraba que los pagos habrían sido hechos conforme los beneficios de la Ley 28856. Asimismo, durante el trámite de este recurso, la empresa envió nuevos Oficios, pues también consideraba que podría ser beneficiada por las disposiciones de la nueva Ley 28.692. Según el Estado, esta nueva Ley ampliaba alcances de la Ley N° 28.586.

20. No obstante, el 2 de septiembre de 2008, las autoridades del MTC mantuvieron la decisión de dejar sin efecto la autorización otorgada para la operación de Radio Caplina, bajo el razonamiento de que, aún cuando considerada la nueva legislación, hubo pago extemporáneo del canon de 2006. Se interpuso nuevo recurso de reconsideración en contra de dicha resolución, tramitado como recurso de apelación por decisión del MTC, pero 3 de noviembre de 2008 las autoridades del Ministerio lo declararon infundado,

21. En consecuencia, el 12 de noviembre de 2008 se ejecutó la resolución administrativa en la madrugada, cuando los representantes de la Dirección General de Control y Supervisión de Comunicaciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

22. Seguidamente, el 14 de enero de 2009, se interpuso en sede judicial una demanda de nulidad de la resolución administrativa (expediente nro. 451-2009), con base en el alegado cumplimiento de las Leyes 28.586 y 28.692. Ahora bine, la demanda fue declarada infundada por el Segundo Juzgado Contencioso

Administrativo de Lima el 12 de abril de 2011. Apelada esta decisión, el 6 de agosto de 2012 la Primera Sala del Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima ratificó la sentencia. Contra esta decisión los afectados presentaron un recurso de casación (Cas. 8030-2012), que fue declarado improcedente por la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia el 8 de abril de 2013.

23. Estas resoluciones judiciales fueron cuestionadas por medio de una acción de amparo el 20 de agosto de 2013, presentada ante el Primer Juzgado Mixto de Ilo (expediente nro. 00310-2013). La parte peticionaria afirma que la demanda fue propuesta alegando " la violación del derecho constitucional a la debida motivación, al principio de interdicción de la arbitrariedad, seguridad jurídica y predictibilidad de las resoluciones judiciales," - información que no es contestada por el Estado. Mientras tanto, el amparo declarada improcedente por falta de competencia territorial del juzgado. En contra de esta decisión se presentó un recurso de apelación ante la Sala Mixta Descentralizada de Ilo, la que confirmó la decisión de primera instancia el 26 de junio de 2014. Finalmente, el Tribunal Constitucional rechazó el 7 de octubre de 2014 un recurso de agravio constitucional (expediente nro. 3736-2014) presentado por los afectados.

24. La Comisión nota que, respecto de los hechos anteriormente señalados, no hay mayor controversia entre las partes, salvo en cuanto a la fecha de notificación de esta última decisión del Tribunal Constitucional del 7 de octubre de 2014: de acuerdo con los peticionarios esta se notificó el 25 de septiembre de 2015; mientras que el Estado señala que la fecha de notificación fue el 25 de septiembre de 2016, pero ninguna de las partes aporta prueba de cuál es la fecha correcta.

25. Por otro lado, a partir de las informaciones aportadas por el Estado y no controvertidas por la parte peticionaria, se tiene que el 27 de agosto de 2010 se presentó otro pedido administrativo de restitución de la autorización de operación de la emisora, que había estado sin operar desde 2008. Este nuevo pedido fue negado en vía administrativa el 15 de noviembre de 2010. Se presentó un recurso de apelación administrativo, que fue negado el 26 de enero de 2011. En contra de dicha resolución, que negaba la apelación administrativa, se inició una demanda judicial de nulidad (expediente judicial nro. 911- 2011).

26. Esa demanda fue desestimada por el 15º Juzgado Contencioso-Administrativo de Lima el 29 de septiembre de 2015 por supuesta litispendencia. Posteriormente, la 1ª Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, en sede de apelación, confirmó la decisión de primera instancia. No consta en el expediente que se haya impugnado esta decisión.

27. Igualmente, surge del expediente, a partir de la información aportada por el Estado y no controvertidas por el peticionario, que el 10 de enero de 2011 se habría presentado un nuevo pedido de renovación de frecuencia, de esta vez basado en el Decreto Supremo 060-2010. Sin embargo, una vez más esta solicitud fue negada. Primero mediante resolución del 21 de enero de 2011, confirmada tras apelación mediante otra resolución del 31 de marzo de 2011.

28. Frente a lo anterior, se interpuso una demanda judicial de nulidad (expediente judicial nro. 2695-2011). Esta fue primero declarada infundada por el 11º Juzgado Administrativo de Lima el 25 de enero de 2017; y confirmada en grado de apelación por la Tercera Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de Lima el 26 de septiembre de 2018. No se impugnó este fallo, que fue el final de este proceso.

Conclusiones de la CIDH respecto del agotamiento de los recursos internos

29. La Comisión considera que el requisito de agotamiento de recursos internos, establecido en el artículo 46.1.a) de la Convención, fue cumplido a partir de la resolución de octubre de 2014 del Tribunal Constitucional, considerada notificada el 25 de septiembre de 2015. Dicho recurso resolvió en última instancia procedimientos judiciales resultantes de la negativa de pedidos administrativos intentados por la Radio Caplina sobre de la renovación de su autorización de operación. Además, independientemente de que la discrepancia respecto de la fecha de notificación de esta decisión del Tribunal Constitucional ocurrió en 2015 como indica el peticionario o en 2016 como dice el Estado, de cualquier forma la petición cumple con el requisito del plazo de presentación establecido en el artículo 46.1.b) de la Convención Americana, porque la

petición se recibió el 7 de marzo de 2016. Es decir, aun tomando como fecha de notificación el 25 de septiembre de 2015, la petición cae dentro del plazo de seis meses establecido en dicha norma.

30. Por otro lado, frente al alegato del Estado de que al momento de la sumisión de la petición había otros procesos en trámite ante la jurisdicción interna, la CIDH reitera que el momento en el que deben estar agotados los recursos es el de la adopción de la decisión de admisibilidad, por medio de un informe. Además, como ya se indicó en el párrafo anterior, los recursos pertinentes al cumplimiento de ese requisito convencional sí se agotaron dentro de los seis meses previos a la formalización de la petición.

VIII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

31. En primer lugar, la Comisión reitera que el criterio de evaluación de la fase de admisibilidad difiere del que se utiliza para pronunciarse sobre el fondo de una petición; la CIDH debe realizar en esta etapa una evaluación *prima facie* para determinar si la petición establece el fundamento de la violación, posible o potencial, de un derecho garantizado por la Convención, pero no para establecer la existencia de una violación de derechos. Esta determinación sobre la caracterización de violaciones de la Convención Americana constituye un análisis primario, que no implica prejuzgar sobre el fondo del asunto. A los efectos de la admisibilidad, la Comisión debe decidir si los hechos alegados pueden caracterizar una violación de derechos, según lo estipulado en el artículo 47.b) de la Convención Americana o si la petición es “manifiestamente infundada” o es “evidente su total improcedencia”, conforme al 47.c) de la Convención Americana.

32. La Comisión observa que los hechos denunciados se centran en la negativa del Estado de renovar la autorización para operar la emisora de radio debido a deudas pendientes, y su consecuente clausura, seguida de la negativa de las autoridades administrativas y judiciales de permitirle seguir operando, lo que según los peticionarios responde a un acto de amordazamiento del medio, o de represalia por su papel informativo en el contexto de determinadas protestas sociales en el país. Esta situación, compleja en cuanto a su desarrollo y consideraciones jurídicas en términos del derecho internacional de los derechos humanos, amerita de un análisis de convencionalidad propio de la etapa de fondo del proceso ante la CIDH. Los alegatos de la parte peticionaria no son manifiestamente infundados y, de comprobarse como ciertos, podrían constituir vulneraciones a los derechos establecidos en los artículos 8 (garantías judiciales), 13 (libertad de pensamiento y expresión), 21 (propiedad privada) —por lo relativo a la incautación de los equipos de la emisora⁰⁰ y 25 (protección judicial), previstos en la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos), en perjuicio de las personas naturales individualizadas hasta este punto del procedimiento, y de aquellas que se sustente como afectadas en la etapa de fondo del presente caso.

33. En relación con el argumento del Estado sobre la “fórmula de la cuarta instancia”, la Comisión considera que, tal como lo ha indicado la Corte IDH, “[le]compete verificar si en los pasos efectivamente dados a nivel interno se violaron o no obligaciones internacionales del Estado derivadas de los instrumentos interamericanos que le otorgan competencia”⁵. Asimismo, le atañe valorar “si las actuaciones de órganos judiciales constituyen o no una violación de las obligaciones internacionales del Estado, [lo cual]puede conducir a que [...] deba ocuparse de examinar los respectivos procesos internos para establecer su compatibilidad con la Convención Americana”⁶. En este sentido, el análisis sobre si el Estado incurrió en violaciones a la Convención Americana es una cuestión que corresponde ser decidida en el fondo del presente asunto.

34. Finalmente, en cuanto a la invocación que hace el peticionario sobre la alegada violación del artículo 24 de la Convención Americana (derecho a la igualdad ante la ley), la Comisión observa que este no ha aportado elementos de convicción suficientes que permitan, al menos *prima facie*, considerar su eventual vulneración atribuible al Estado peruano.

⁵ Corte IDH, Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de noviembre de 2010, Serie C No. 220, párr. 19.

⁶ Corte IDH, Caso Palma Mendoza y otros Vs. Ecuador, Excepción Preliminar y Fondo, Sentencia de 3 de septiembre de 2012, Serie C No. 247, párr. 18.

IV. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 13, 21 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;
2. Declarar inadmisibile la presente petición en relación con el artículo 24 de la Convención Americana, y;
3. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 10 días del mes de diciembre de 2024. (Firmado): Carlos Bernal Pulido, Primer Vicepresidente; José Luis Caballero Ochoa, Segundo Vicepresidente; Edgar Stuardo Ralón Orellana y Andrea Pochak, miembros de la Comisión.