



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general
16 de marzo de 2017
Español
Original: inglés

Comité de Derechos Humanos

Dictamen aprobado por el Comité en virtud del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo respecto de la comunicación núm. 2205/2012* **

<i>Presentada por:</i>	Yashar Agazade y Rasul Jafarov (representados por Rashid Hajili y Nani Jansen)
<i>Presuntas víctimas:</i>	Los autores
<i>Estado parte:</i>	Azerbaiyán
<i>Fecha de la comunicación:</i>	2 de noviembre de 2012
<i>Referencias:</i>	Decisión adoptada con arreglo al artículo 97 del reglamento, transmitida al Estado parte el 20 de noviembre de 2012 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	27 de octubre de 2016
<i>Asunto:</i>	Acceso a una licencia de radiodifusión
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Fundamentación suficiente de las denuncias
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Libertad de expresión, juicio imparcial
<i>Artículos del Pacto:</i>	14, párr. 1, y 19
<i>Artículo del Protocolo Facultativo:</i>	3

1.1 Los autores de la comunicación son Yashar Agazade y Rasul Jafarov, de nacionalidad azerbaiyana, nacidos en 1979 y 1984 respectivamente, que aducen ser víctimas de una contravención de los artículos 14, párrafo 1, y 19 del Pacto. Están representados por Rashid Hajili, del Instituto para los Derechos de los Medios de Comunicación de Bakú, y Nani Jansen, de Media Legal Defence Initiative (Londres). El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 27 de febrero de 2002.

1.2 El 22 de julio de 2013, el Comité, por conducto de su Relator Especial sobre nuevas comunicaciones y medidas provisionales, decidió no dar lugar a la solicitud del Estado

* Aprobado por el Comité en su 118º. período de sesiones (17 de octubre a 4 de noviembre de 2016).

** Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Yadh Ben Achour, Lazhari Bouzid, Sarah Cleveland, Olivier de Frouville, Ahmet Amin Fathalla, Yuji Iwasawa, Ivana Jelić, Duncan Laki Muhumuza, Photini Pazartzis, Mauro Politi, Sir Nigel Rodley, Víctor Manuel Rodríguez-Rescia, Fabián Omar Salvioli, Anja Seibert-Fohr, Yuval Shany, Konstantine Vardzelashvili y Margo Waterval.



parte de que la admisibilidad de la comunicación se examinara en forma separada del fondo del asunto.

Los hechos expuestos por los autores

2.1 El Sr. Agazade es periodista y redactor jefe del semanario azerbaiyano *Muhakima*, que a menudo tiene una postura crítica respecto de la política y las decisiones del Gobierno. El Sr. Jafarov es cofundador y Presidente de la asociación civil azerbaiyana denominada Desarrollo de la Televisión y los Medios de Comunicación Alternativos. De marzo de 2009 a diciembre de 2010 dirigió un grupo de observación de la teledifusión, por iniciativa del Instituto para la Libertad y Seguridad de los Periodistas¹. Es autor de varios informes en los que se critica la situación del país en el ámbito de la teledifusión. Asimismo, es un reconocido defensor de los derechos humanos en Azerbaiyán.

2.2 El 11 de marzo de 2010, los autores escribieron al Consejo Nacional de Radio y Televisión², organismo estatal que se encarga de regular la difusión radiofónica y televisiva en el país, para solicitar información sobre las radiofrecuencias disponibles y preguntar por qué no se había publicado ninguna lista de las frecuencias disponibles ni se había realizado licitación alguna de dichas frecuencias, tal como exigía la ley³. El 12 de marzo de 2010, el Consejo respondió que había radiofrecuencias libres y admitió que no se había publicado ninguna lista de las frecuencias disponibles.

2.3 El 19 de mayo de 2010, los autores solicitaron al Consejo una licencia de radiodifusión en Bakú y en la península de Absherón. El 25 de mayo de 2010, el Consejo respondió que para la difusión televisiva y radiofónica se necesitaba un permiso especial (una licencia) que se expedía por concurso de conformidad con la legislación y que los autores podían participar en las licitaciones de licencias anunciadas por el Consejo en zonas “consideradas necesarias para la actividad de radiodifusión”. Los autores señalan que el Consejo no indicó si en un futuro se iba a publicar una lista de las frecuencias disponibles ni si se iban a licitar licencias de radiodifusión.

2.4 El 10 de junio de 2010, los autores presentaron una demanda ante el Tribunal de Distrito de Sabail, en que alegaban que el Consejo, al no haber publicado una lista de las radiofrecuencias disponibles y no abrir licitaciones pese a la existencia de frecuencias disponibles, había vulnerado el derecho de los autores a la libertad de expresión. Los autores señalaron que la única vez que el Consejo había anunciado una licitación de radiodifusión había sido en septiembre de 2008 y que, desde entonces, se habían concedido licencias sin concurso, lo cual había “asegurado un monopolio político sobre la difusión radiofónica y televisiva” en el país. Los autores solicitaron al Tribunal que obligara al Consejo a expedirles una licencia. El 26 de agosto de 2010, el Tribunal declaró infundada la denuncia de los autores aduciendo que el Consejo había respondido puntualmente y de manera informativa y bien fundamentada. El Tribunal dictaminó que, tras haber “evaluado en términos generales los argumentos [de los autores], no había constatado que se hubieran vulnerado sus derechos o libertades” como consecuencia del acto administrativo.

2.5 El 3 de octubre de 2010, los autores interpusieron un recurso ante el Tribunal de Apelación de Bakú en el que reiteraron los mismos argumentos que habían presentado ante el Tribunal de Distrito de Sabail. Alegaron además que el Tribunal de Distrito no había dado respuesta a sus pretensiones ni había fundamentado su decisión, por lo que se habían vulnerado sus derechos a la libertad de expresión y a un juicio imparcial. El 3 de marzo de 2011, el Tribunal de Apelación desestimó su recurso y falló también que el Consejo había actuado conforme a derecho al informar a los autores de los requisitos legales para la obtención de una licencia de radiodifusión. El Tribunal sostuvo que la denegación de la solicitud de los autores había sido legítima porque no se había anunciado ningún concurso. Sin embargo, el Tribunal no se pronunció sobre sus pretensiones relacionadas con la

¹ Organización no gubernamental azerbaiyana de carácter local fundada en 2006 por dos periodistas azerbaiyanos. En su declaración de principios se indica que fue establecida como reacción a “las crecientes restricciones a la libertad de expresión y a la libertad de prensa impuestas por el Gobierno”.

² Creado por el Presidente de Azerbaiyán en 2002. Sus nueve miembros son designados por el Presidente.

³ Véase el párr. 2.9.

necesidad de publicar información sobre las radiofrecuencias disponibles, la falta de pluralismo en los medios de difusión radiofónica y televisiva debido a la ausencia de licitaciones y el hecho de que el Consejo hubiera concedido licencias de radiodifusión sin concurso.

2.6 El 13 de abril de 2011, los autores interpusieron un recurso de casación ante el Tribunal Supremo en que afirmaban que se habían vulnerado sus derechos a la libertad de expresión y a un juicio imparcial. El 5 de julio de 2011, el Tribunal Supremo desestimó el recurso y dictaminó a su vez que la actuación del Consejo había sido legítima y que, por consiguiente, no se había vulnerado ningún derecho.

2.7 Los autores sostienen que no existe casi ninguna empresa de radio o televisión independiente entre los medios de comunicación electrónicos de Azerbaiyán, incluidas la radio y la televisión. Al regular la distribución de frecuencias, las licencias y la publicidad, el Gobierno de Azerbaiyán controla los medios de difusión radiofónica y televisiva, lo que da lugar a una falta de pluralismo en este ámbito. Todos los miembros del Consejo son nombrados por el Presidente y su reglamento no prevé consultas públicas ni otros procedimientos transparentes para la designación de sus miembros.

2.8 Los autores señalan que en Azerbaiyán solo existen 14 emisoras de radio, aunque hay radiofrecuencias disponibles. El Consejo justifica las frecuencias libres aduciendo que no se necesitan nuevas emisoras de radio o televisión.

2.9 La Ley de Televisión y Radiodifusión obliga al Consejo a publicar listas de las frecuencias disponibles como mínimo una vez al año, así como a licitar las frecuencias disponibles⁴. A pesar de estas disposiciones legales, el Consejo nunca ha publicado la lista de todas las frecuencias disponibles destinadas a la radiodifusión y únicamente ha realizado licitaciones para la concesión de frecuencias disponibles en dos ocasiones: en septiembre de 2008 y en noviembre de 2010. En ambas ocasiones solamente se concedió una licencia. Los autores señalan que ninguna de esas licitaciones fue libre, abierta o justa. La adjudicataria de la licitación de 2008 fue la empresa Digital Media MMC, creada y registrada tan solo 13 días antes de que el Consejo anunciara la licitación, y nunca se llegó a divulgar el nombre del propietario. En la licitación de 2010, la licencia también fue adjudicada a una empresa de reciente creación denominada Golden Prince, propiedad del exdirector general de la Casa de la Prensa de Azerbaiyán, que, como es sabido, tiene vínculos con el Gobierno de Azerbaiyán⁵. En todo caso, el Consejo ya había concedido licencias de radiodifusión sin licitación a cadenas de radio de contenido progubernamental⁶.

2.10 El 30 de diciembre de 2008, el Consejo anunció que iba a prohibir que las cadenas de radio internacionales emitieran en frecuencias moduladas nacionales. A raíz de ello, Radio Liberty, Voz de América y la BBC fueron privadas de sus frecuencias y licencias el 1 de enero de 2009. Los autores señalan que esas tres frecuencias, junto con las que quedaron disponibles tras la suspensión, en 2006 y 2007, de las licencias de otras ocho emisoras de radio internacionales y extranjeras (3 emisoras rusas, 3 cadenas de televisión turcas y las emisoras de radio en FM Radio France y Radio Europa Plus), siguen sin utilizarse hoy en día. No se ha concedido ninguna frecuencia a emisoras de radio locales salvo en las ciudades de Bakú (12 frecuencias) y Najicheván (2 frecuencias).

⁴ Los autores se remiten a los artículos 14.1, 15.1 y 16.5, de la Ley de Televisión y Radiodifusión, de 25 de junio de 2002. [Según el artículo 14.1, las emisoras de radio y de televisión operan con arreglo a un acuerdo especial (licencia) de conformidad con la presente ley. Según el artículo 15.1, el acuerdo (licencia) especial se expide por licitación, salvo en el caso de las emisoras de televisión y radio públicas y sociales. Según el artículo 16.5, el organismo que realiza la licitación publicará como mínimo una vez al año la lista de frecuencias [utilizadas y libres]].

⁵ Los autores no dan más explicaciones sobre esta afirmación.

⁶ En su respuesta a la solicitud de información adicional sobre la adjudicación de licencias sin concurso que les envió la Secretaría el 14 de julio de 2016, los autores señalan que, desde que se creó el Consejo en 2003, se han concedido cinco licencias sin licitación pública a las siguientes emisoras de radio: Ictimai Radio (pública) en mayo de 2005, ANS CN Radio (privada) en abril de 2007, Xezer Radio (privada) en septiembre de 2007, Auto FM (privada) en abril de 2013 y ASAN Radio (pública) en septiembre de 2015.

2.11 Los autores indican que la falta de pluralismo en Azerbaiyán en los medios de difusión suscita desde hace años la preocupación de organizaciones internacionales y observadores independientes. Los autores hacen referencia a informes del Consejo de Europa⁷, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)⁸ y el Parlamento Europeo⁹, así como a las observaciones finales del Comité sobre Azerbaiyán¹⁰. Al presentar su solicitud de admisión al Consejo de Europa, Azerbaiyán se comprometió a transformar la cadena de radio y televisión AzTV “controlada por el Gobierno” en una entidad pública independiente de difusión radiofónica y televisiva. Los autores señalan que, a pesar de este compromiso, AzTV sigue estando bajo el estricto control jurídico del Gobierno y que su director sigue siendo designado por el Presidente. Aunque hay otras emisoras que parecen funcionar en el mercado como empresas de radio y televisión independientes, en realidad son propiedad de personas “conectadas con el Gobierno”. Los autores observan, por ejemplo, que Lider TV y Lider FM, que son propiedad de Media Holding, están dirigidas *de facto* por el Sr. Aliev, primo del Presidente de Azerbaiyán. ATV, 106 FN, Azad Azerbaijan Radio y ATV International son propiedad de familiares del Ministro Nazim Ibrahimov. De hecho, todas las empresas de radio y televisión están “bajo el estricto control político y económico del Gobierno”. Como indicó el International Partnership Group for Azerbaijan tras su visita al país en septiembre de 2010, “en Azerbaiyán casi todos los medios de difusión radiofónica y televisiva siguen una línea progubernamental en su cobertura informativa. El Consejo Nacional de Radio y Televisión [...] ha sido objeto de críticas por la falta de transparencia en sus decisiones relativas a la expedición o suspensión de licencias de emisión”¹¹.

La denuncia

3.1 Los autores afirman que, al negarse a concederles una licencia de radiodifusión a raíz de la solicitud que presentaron al Consejo Nacional de Radio y Televisión en mayo de 2010 y al no realizar licitaciones periódicas e imparciales para la concesión de dichas licencias, el Estado parte ha vulnerado su derecho a la libertad de expresión enunciado en el artículo 19 del Pacto. La decisión de denegar su solicitud solo sería legítima si existiera una perspectiva real de que se fuese a llamar a licitaciones con carácter periódico, lo que abriría verdaderamente la oportunidad de obtener una licencia a las empresas de radio y televisión críticas con el Gobierno. Dado que el Consejo está incumpliendo la Ley de Televisión y Radiodifusión al no realizar licitaciones periódicas e imparciales para la adjudicación de licencias de emisión, no puede basarse en esa Ley para justificar su negativa a concederles una licencia. En cualquier caso, la Ley carece de la claridad y la calidad necesarias para cumplir el requisito de legalidad que figura en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto, puesto

⁷ Los autores citan los informes del Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa tras sus visitas al país en 2007 y en 2010, en los que señalaba varios motivos de preocupación en materia de libertad de expresión en el país, entre ellos “casos de amenazas, acoso y violencia contra periodistas y defensores de los derechos humanos que no han sido investigados”, “condenas dictadas contra varios trabajadores de los medios de comunicación en virtud de disposiciones sobre difamación” y “la existencia de una lista negra de periódicos extorsionistas, publicada por el Consejo de la Prensa, que contiene el nombre de 90 periódicos que supuestamente han vulnerado las normas deontológicas del periodismo y han sido acusados de recurrir al chantaje”. Se puede consultar en <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806db809>.

⁸ Los autores se remiten a un informe elaborado por el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la OSCE tras su visita a Azerbaiyán en 2011. Se puede consultar en www.osce.org/fom/78951?download=true.

⁹ En una resolución aprobada el 12 de mayo de 2012, el Parlamento Europeo “insta a las autoridades a que garanticen todas las condiciones necesarias para permitir que funcionen los medios de comunicación, incluidos los de la oposición, para que los periodistas puedan trabajar e informar libremente sin ninguna presión, y a que presten especial atención a la seguridad de los periodistas”. Se puede consultar en www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0243+0+DOC+XML+V0//EN.

¹⁰ Véase CCPR/C/AZE/CO/3, párr.15.

¹¹ El informe se puede consultar en <https://freedomhouse.org/sites/default/files/Free%20Expression%20Under%20Attack%20-%20Azerbaijans%20Deteriorating%20Media%20Environment.pdf>.

que otorga al Consejo total discreción para decidir cuándo debería llamarse a licitación y no enuncia criterio alguno para evaluar las solicitudes de licencias.

3.2 Los autores aducen que el Estado parte no ha cumplido la obligación positiva que le incumbe en virtud del artículo 19 de asegurar que la población tenga acceso a información imparcial y exacta y a una diversidad de opiniones y comentarios a través de la televisión y la radio. El Estado parte ha incumplido dicha obligación, en particular al no organizar periódicamente concursos para la concesión de licencias de emisión, al no conceder licencias en respuesta a las solicitudes presentadas al margen de esos concursos y al no asegurarse de que el sistema de licencias de emisión funcione y sea administrado de tal modo que se garantice la existencia de una diversidad de voces y opiniones entre los medios de difusión radiofónica y televisiva del Estado parte. A su vez, ese incumplimiento ha supuesto un importante obstáculo para el ejercicio de los derechos democráticos en Azerbaiyán y ha impedido que los ciudadanos hagan valer tales derechos de manera significativa y con conocimiento de causa.

3.3 El hecho de no haber publicado una lista de las frecuencias disponibles y de no haber organizado concursos libres, abiertos e imparciales para la adjudicación de esas frecuencias constituye una injerencia ilegítima en el derecho de los autores a la libertad de expresión enunciado en el artículo 19¹². Aunque se organizaron concursos para la concesión de dos frecuencias en septiembre de 2008 y en noviembre de 2010, dichos concursos no fueron libres, abiertos ni razonados. La injerencia era ilegítima e innecesaria en una libertad democrática y, por lo tanto, no cumplía los requisitos enunciados en el artículo 19, párrafo 3.

3.4 El hecho de que el Consejo no haya publicado una lista de las frecuencias libres como mínimo una vez al año ni haya licitado las frecuencias disponibles constituye un incumplimiento de los requisitos que figuran en la Ley de Televisión y Radiodifusión y, por consiguiente, no puede estar “prescrito por ley”. Esos requisitos no se refieren únicamente a la necesidad de que toda injerencia en los derechos enunciados en el artículo 19 tenga algún fundamento en la legislación nacional, sino también a la calidad de la ley en cuestión. Ese tipo de leyes deben no solo ser accesibles y tener consecuencias previsibles, sino también proporcionar alguna forma de protección jurídica frente a injerencias arbitrarias por parte de las autoridades públicas de conformidad con los derechos garantizados por el Pacto¹³. En vista de que la Ley de Televisión y Radiodifusión no contiene ninguna disposición en la que: a) se establezca la frecuencia con la que deberían organizarse los concursos para la concesión de licencias de radiodifusión, b) se exija al Consejo que tenga en cuenta la necesidad de diversidad y pluralidad mediática en ese tipo de concursos o c) se exija al Consejo que justifique debidamente sus decisiones y todos los casos de denegación de una licencia, la Ley no ofrece protección suficiente frente a injerencias arbitrarias en los derechos que asisten a los autores en virtud del artículo 19. Además, esa negativa no puede justificarse con el argumento del Consejo de que no se necesitan nuevas emisoras de radio o cadenas de televisión. Aunque realmente existiera pluralismo en los medios de comunicación de Azerbaiyán, seguiría siendo necesario realizar periódicamente licitaciones para que pudieran incorporarse al mercado nuevas empresas de radio y televisión.

3.5 Los autores sostienen que la obstrucción de sus derechos no era proporcional ni necesaria en una sociedad democrática. Ni el Consejo ni los tribunales nacionales han dado justificación alguna para la injerencia en su derecho a la libertad de expresión, salvo que la negativa del Consejo se ajustaba a derecho. Esa injerencia no puede justificarse aduciendo que no se necesitan nuevas emisoras de radio o cadenas de televisión. Al contrario, como Azerbaiyán no ha dado a la población acceso a información imparcial y exacta y a una diversidad de opiniones y comentarios a través de la televisión y la radio, se necesitan con urgencia nuevas emisoras de radio y cadenas de televisión. Incluso aunque existieran medios audiovisuales variados y plurales, eso no justificaría *per se* que no se realizaran licitaciones periódicas para la concesión de licencias a empresas de radio y televisión nuevas o diferentes, ya que tal restricción no es necesaria en una sociedad democrática y no

¹² Véase también la observación general núm. 34 (2011), relativa a la libertad de opinión y la libertad de expresión, párrs. 39 y 40.

¹³ *Ibid.*, párrs. 22 a 25.

establecería un equilibrio justo entre los derechos de las propias empresas de radio y televisión y los objetivos legítimos que figuran en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto.

3.6 Los autores sostienen además que el hecho de que ni el Consejo ni los tribunales nacionales hayan aducido razones suficientes para sustentar sus decisiones contraviene el derecho que les asiste en virtud del artículo 14, párrafo 1, del Pacto a ser oídos públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial para la determinación de sus derechos. El derecho a que las sentencias estén suficientemente motivadas se deriva de la obligación recogida en el artículo 14, a saber, que el razonamiento jurídico de las sentencias debe hacerse pública. Sin un fallo razonado sería imposible revisar las conclusiones formuladas por un tribunal y el derecho de apelación carecería de sentido. Los tribunales no dieron respuesta a las reclamaciones de los autores relacionadas con el hecho de que el Consejo no realizara licitaciones públicas para la concesión de licencias de radiodifusión y con el otorgamiento de licencias a otras empresas sin licitación. Ninguno de los tres tribunales valoró en qué medida dichas negativas podían constituir una restricción ilegítima del pluralismo en los medios de difusión y una vulneración de los derechos de los autores a la libertad de expresión y todos ellos desestimaron las alegaciones de los autores aduciendo como único argumento que el Consejo había actuado conforme a derecho en su respuesta a los autores.

3.7 Como medida de reparación, los autores solicitan al Comité que pida al Estado parte que: 1) llame a una licitación pública y la lleve a cabo de manera imparcial; 2) revise la normativa que regula la adjudicación de frecuencias, incluidas las normas por las que se rigen las licitaciones para la concesión de licencias de manera que cumplan los criterios mínimos de transparencia e imparcialidad y 3) proporcione a los autores una indemnización justa por la vulneración de sus derechos.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo

4.1 En sus observaciones de 23 de enero de 2013 y de 23 de abril de 2014, el Estado parte sostiene que las alegaciones de los autores son manifiestamente infundadas porque el Consejo Nacional de Radio y Televisión anunció licitaciones de conformidad con la legislación vigente y los autores pudieron participar en ellas. El 23 de noviembre de 2010, el Consejo convocó una licitación para una nueva emisora de radio en Bakú y en la península de Absherón, que estuvo abierta del 25 de noviembre al 25 de diciembre de 2010. Tres candidatos participaron en esa licitación y fueron invitados a una reunión con el Consejo el 18 de enero de 2011, en la que se evaluaron su capacidad editorial, técnica y creativa de radiodifusión. Tras la evaluación, el Consejo decidió conceder la licencia de radiodifusión a la empresa Golden Prince LLC. Los demás solicitantes impugnaron esa decisión ante el tribunal, el cual falló en contra de ellos. La licitación se llevó a cabo de manera legítima¹⁴ y objetiva. No se vulneraron los derechos de los autores porque pudieron participar en la licitación contando con las mismas oportunidades que los demás candidatos. Además, la información sobre la licitación y la radiofrecuencia disponible fue puesta en conocimiento de los autores y se anunció públicamente. Por último, la legislación vigente no impide a los autores presentarse a otro concurso en el futuro. La injerencia en la libertad de expresión de los autores fue por tanto legítima y no extralimitó el margen de apreciación que corresponde al Estado en materia de protección del orden público. Con ella se perseguían dos objetivos reconocidos en el artículo 19, párrafo 3, a saber, la prevención de disturbios en el ámbito de las telecomunicaciones y la protección de los derechos de los demás, puesto que su finalidad era asegurar el pluralismo de la información haciendo posible una distribución justa de las frecuencias¹⁵.

¹⁴ El Estado parte cita el artículo 15.5 de la Ley de Televisión y Radiodifusión, según el cual “Cuando se organicen licitaciones para acuerdos especiales (licencias), se debería tener en cuenta lo siguiente: 1) La compatibilidad de la información presentada por los solicitantes con las disposiciones de la licitación, 2) la capacidad creativa y técnica de los solicitantes para la tele- y radiodifusión y 3) los resultados de la audiencia pública y otros procedimientos de la licitación”.

¹⁵ El Estado parte invoca la decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la causa *Groppera Radio AG v. Switzerland* (demanda núm. 10890/84), de 28 de marzo de 1990.

4.2 El Estado parte observa que, aunque en la denuncia que presentaron ante el tribunal de distrito los autores sostenían que el Consejo no había anunciado ninguna licitación, sus apelaciones estaban relacionadas únicamente con el hecho de que habían perdido la licitación de noviembre de 2010. Los demandantes pidieron al tribunal de primera instancia que ordenara a las autoridades competentes que adjudicaran a su empresa una frecuencia de emisión sin disponer de la licencia pertinente. El tribunal señaló acertadamente que los autores debían participar en una licitación para obtener dicha licencia. Por lo tanto, las reclamaciones de los autores en virtud del artículo 14 son manifiestamente infundadas.

4.3 El Estado parte sostiene además que los autores no pueden afirmar que se han vulnerado los derechos que les asisten en virtud del Pacto porque ocultaron al Comité que habían participado en la licitación de noviembre de 2010 para obtener una licencia de radiodifusión. Por lo tanto, su reclamación constituye un abuso de su derecho a presentar comunicaciones y debe ser declarada inadmisibles en virtud de lo dispuesto en el artículo 3 del Protocolo Facultativo.

4.4 Con respecto a las reclamaciones de los autores relativas al artículo 14, párrafo 1, del Pacto, el Estado parte señala que los tribunales nacionales no consideraron que la respuesta del Consejo a los autores constituyera una denegación de la solicitud de la licencia y dictaminaron que no se habían vulnerado sus derechos.

Comentarios de los autores sobre las observaciones del Estado parte

5.1 En sus comentarios de fechas 1 de marzo de 2013 y el 30 de junio de 2014, los autores afirmaron que el Estado parte no había dado respuesta a sus reclamaciones. El Estado parte se refería a una licitación realizada en noviembre de 2010, mientras que la reclamación de los autores estaba relacionada con su solicitud de una licencia de radiodifusión presentada el 19 de mayo de 2010, que había sido denegada por el Consejo Nacional de Radio y Televisión por carta de fecha 25 de mayo de 2010 y con el hecho de que el Consejo no realizara licitaciones periódicas e imparciales para la radiodifusión.

5.2 Los autores impugnan la afirmación del Estado parte de que el Consejo actuara conforme a derecho y reiteran que, en virtud de la Ley de Televisión y Radiodifusión de Azerbaiyán, el Consejo está obligado a publicar una lista de las frecuencias disponibles como mínimo una vez al año, así como a llamar a licitación. En noviembre de 2010, el Consejo únicamente llamó a una licitación para una sola frecuencia, pero la lista de todas las frecuencias disponibles nunca ha sido publicada, a pesar de que lo exige la ley.

5.3 Los autores señalan que, desde que presentaron su comunicación al Comité, el Consejo solo ha llamado a una licitación, para una radiofrecuencia que abarca el territorio situado a las afueras de Bakú y Najicheván, que fue objeto de críticas por parte de la sociedad civil porque la licencia fue concedida a un candidato progubernamental. Asimismo, desde entonces se han otorgado licencias sin concurso a una cadena de televisión vinculada al Estado en 2011 y a una emisora de radio vinculada al Estado en 2012. Los autores agregan que el deterioro de la situación de los medios de comunicación ha suscitado la preocupación de organizaciones nacionales e internacionales¹⁶.

5.4 Los autores observan además que el Estado parte se limita a señalar que en noviembre de 2010 se llamó a una licitación sin facilitar información sobre si había habido otra y sin demostrar que esas licitaciones hubieran sido imparciales y abiertas y hubieran dado realmente oportunidad de obtener una licencia a empresas de radio y televisión independientes. En su respuesta, el Estado parte no refuta la afirmación de los autores de que la negativa del Consejo a llamar a licitaciones vulnera el artículo 19. Además, el Estado

¹⁶ Los autores citan, entre otras cosas, el Plan de Acción para Azerbaiyán 2014-2016 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, (se puede consultar en <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802ed088>), el informe de 2014 de Human Rights Watch (se puede consultar en www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/azerbaijan) y el informe sobre la libertad de prensa publicado por Freedom House (se puede consultar en <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2013/azerbaijan>).

parte no ha justificado de qué manera la negativa a concederles una licencia tendría por objeto “proteger el orden público en el ámbito de las telecomunicaciones”. Los autores aceptan que se necesiten licencias para la radiodifusión. Sin embargo, de la sentencia invocada por el Estado parte en la causa *Groppera Radio AG c. Suiza* no se deduce que las medidas relativas a las licencias no estén sujetas a ninguno de los requisitos que deben cumplir las restricciones permisibles al derecho a la libertad de expresión, a saber, que estén fijadas por la ley y sean necesarias en una sociedad democrática. El Estado parte no ha demostrado que haya cumplido tales requisitos.

5.5 Los autores observan que no se ocultó al Comité la licitación de noviembre de 2010, sino que de hecho esta le fue explicada en su comunicación inicial. Agregan que solo el Sr. Jafarov participó en esa licitación y que no obtuvo una licencia, lo que no hace más que reforzar el argumento de que no existen oportunidades justas y reales de obtener una licencia para las empresas de radio y televisión que no siguen una línea progubernamental. Sin embargo, el argumento que se somete al Comité es que el Estado parte no ha licitado de forma periódica, abierta e imparcial las licencias para las radiofrecuencias disponibles y que denegó la solicitud de una frecuencia presentada por los autores en mayo de 2010.

5.6 Por último, los autores refutan la afirmación del Estado parte de que el ámbito de sus demandas ante tribunales nacionales cambió entre la primera instancia y las de apelación y casación, y sostienen que sus argumentos ante los tres tribunales fueron los mismos, como se puede ver en las decisiones.

Deliberaciones del Comité

Examen de la admisibilidad

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

6.2 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 ningún otro procedimiento de examen o arreglo internacional.

6.3 El Comité toma nota de que las denuncias interpuestas por los autores ante el Comité fueron llevadas en el plano nacional hasta el Tribunal Supremo. También toma nota de que el Estado parte sostiene que las apelaciones estaban relacionadas únicamente con la pérdida de la licitación de noviembre de 2010 y no con que no se hubiera llamado a una licitación. No obstante, el Comité observa que los autores plantearon todas sus denuncias ante todas las instancias judiciales del Estado parte y que ellas constan en los fallos judiciales que se dictaron. Por consiguiente, el Comité considera que se han agotado todos los recursos internos, como exige el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo.

6.4 El Comité observa que el Estado parte aduce que la denuncia constituye un abuso del derecho a presentar comunicaciones porque los autores ocultaron que habían participado en la licitación de noviembre de 2010. El Comité observa, sin embargo, que los autores habían incluido esa información en sus comunicaciones al Comité y, por tanto, no considera que la denuncia constituya un abuso del derecho a presentar comunicaciones.

6.5 El Comité observa también que el Estado parte sostiene que la parte de la denuncia relativa a la denegación de la solicitud de una licencia de radiodifusión en mayo de 2010 es manifiestamente infundada porque en noviembre de 2010 se anunció una licitación para la concesión de una licencia de emisión en Bakú y en la península de Absherón y los autores pudieron participar en ella en pie de igualdad. A este respecto, el Comité observa que los autores han aducido que todas las licitaciones a que ha llamado el Estado parte han sido cuestionadas por la sociedad civil debido a su falta de imparcialidad y transparencia. En todo caso, toma nota de que en la respuesta del Estado parte se indica que la licitación de noviembre de 2010 se llevó a cabo de manera legítima y objetiva y que los tribunales locales examinaron y desestimaron las impugnaciones de los resultados de la licitación. El Comité considera que los autores no han rebatido el argumento del Estado parte de que la solicitud que presentaron en mayo de 2010 para obtener una frecuencia de radio fue rechazada por motivos razonables, pues el Estado parte tenía la intención de organizar una

licitación, y efectivamente anunció una al poco tiempo. Los autores tampoco han señalado qué errores de procedimiento o de fondo concretos hicieron que el proceso de licitación de noviembre de 2010 fuera injusto o careciera de transparencia. En este sentido, el Comité recuerda que corresponde por lo general a los tribunales nacionales, y no a él, evaluar los hechos y las pruebas en cada caso particular, o revisar la interpretación de la legislación nacional, a menos que resulte evidente que las decisiones de los tribunales son manifiestamente arbitrarias o equivalen a una denegación de justicia¹⁷. En vista de que los tribunales del Estado parte examinaron las impugnaciones jurídicas a la licitación de noviembre de 2010 y las desestimaron y de que el Comité no tiene ante sí información que ponga en duda el contenido de esas decisiones judiciales o el procedimiento que se siguió para su obtención, el Comité considera que esta parte de la comunicación es inadmisibles en virtud del artículo 2 del Protocolo Facultativo.

6.6 El Comité considera, no obstante, que los autores han fundamentado suficientemente sus reclamaciones relacionadas con la vulneración que aducen de su derecho a la libertad de expresión, con arreglo al artículo 19 del Pacto, ante la falta de licitaciones públicas periódicas para la adjudicación de las frecuencias de emisión disponibles y la asignación de determinadas frecuencias sin licitación pública. Si bien toma nota de los argumentos del Estado parte a este respecto, el Comité considera que tales argumentos están íntimamente relacionados con el fondo del asunto. Por lo tanto, el Comité declara admisible la comunicación de los autores con respecto al artículo 19 del Pacto.

6.7 En cuanto a la denuncia de los autores relativa a una presunta vulneración del derecho que les asiste en virtud del artículo 14, párrafo 1, del Pacto a un juicio imparcial en razón de que los tribunales nacionales no tuvieron en cuenta todas sus pretensiones y no motivaron sus fallos, el Comité considera que también está indisolublemente relacionada con las relativas al artículo 19 del Pacto.

6.8 Habida cuenta de lo que antecede, el Comité declara admisible la comunicación por cuanto parece plantear cuestiones en relación con los artículos 19 y 14, párrafo 1, del Pacto, y procede a examinarla en cuanto al fondo.

Examen de la cuestión en cuanto al fondo

7.1 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.

7.2 El Comité observa que los autores aducen que, al no llamar a licitaciones periódicas, abiertas e imparciales para conceder licencias de radiodifusión, el Estado parte ha vulnerado el derecho a la libertad de expresión que les asiste en virtud del artículo 19 del Pacto. Observa asimismo que los autores señalan que el Consejo Nacional de Radio y Televisión, desde su creación en 2003, nunca ha publicado una lista de las radiofrecuencias disponibles, a pesar de estar obligado por ley a hacerlo una vez al año como mínimo, y que durante ese período de 13 años solo se ha llamado a tres licitaciones para conceder una licencia de radiodifusión a pesar de que hay por lo menos 11 frecuencias disponibles. Por último, el Comité observa que los autores han declarado que en varias ocasiones el Consejo ha otorgado directamente, sin concurso, licencias de radiodifusión a entidades vinculadas con el Gobierno del Estado parte. El Comité observa que el Estado parte no ha refutado ninguna de estas alegaciones ni ha explicado por qué no lleva a cabo licitaciones periódicas y abiertas para conceder licencias a pesar de que hay frecuencias que están disponibles desde hace años.

7.3 En estas circunstancias, el Comité considera que el hecho de que el Estado parte no haya publicado, de conformidad con su legislación interna, la lista de las frecuencias de emisión disponibles, ni haya organizado periódicamente múltiples licitaciones abiertas ha obstado en el hecho para que los autores obtengan licencias de radiodifusión, por lo que el Estado parte ha incumplido su deber de garantizar el derecho a la libertad de expresión enunciado en el artículo 19, párrafo 2, incluido el derecho a buscar, recibir y difundir

¹⁷ Véase la comunicación núm. 1128/2002, *Rafael Marques de Morais c. Angola*, dictamen aprobado el 29 de marzo de 2005, párr. 5.5.

información e ideas de toda índole. A este respecto, el Comité recuerda su observación general núm. 34 (2011), relativa a la libertad de opinión y la libertad de expresión, en que se indica que “[L]a existencia de medios de prensa y otros medios de comunicación libres y exentos de censura y de trabas es esencial en cualquier sociedad para asegurar la libertad de opinión y expresión y el goce de otros derechos reconocidos por el Pacto. Es una de las piedras angulares de toda sociedad democrática” y que “a efectos de la protección de los derechos de los usuarios de los medios de comunicación [...] a recibir una amplia variedad de informaciones e ideas, los Estados partes deberían poner especial empeño en promover medios de comunicación independientes y diversificados”¹⁸.

7.4 Ahora el Comité debe determinar si la restricción del derecho de los autores a la libertad de expresión estaba justificada por el artículo 19, párrafo 3, del Pacto. El Comité recuerda que ese artículo autoriza ciertas restricciones al ejercicio del derecho a la libertad de expresión, pero únicamente si están fijadas por la ley y son 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. El Comité recuerda también que toda restricción al ejercicio de estas libertades debe cumplir exigencias 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 a que obedecen¹⁹. El Comité recuerda además que corresponde al Estado parte demostrar “de forma concreta la naturaleza exacta de la amenaza [a cualquiera de los propósitos enumerados], que le hizo restringir la libertad de expresión”²⁰. En particular, los Estados partes no deben imponer regímenes de licencia y derechos onerosos a los medios de la radiodifusión y la televisión, y los criterios para la aplicación de esos regímenes o el cobro de esas licencias deben ser razonables y objetivos, claros, transparentes y no discriminatorios, y cumplir por todos los demás conceptos lo dispuesto en el Pacto²¹. Penalizar a un medio de difusión o a un periodista por el solo hecho de criticar al Gobierno o al sistema sociopolítico al que este se adhiere no puede considerarse nunca una restricción necesaria de la libertad de expresión²².

7.5 En el presente caso, el Estado parte ha afirmado que la injerencia en el derecho de los autores a la libertad de expresión era legítima y necesaria para prevenir el desorden en el ámbito de las telecomunicaciones y para proteger los derechos de los demás, puesto que obedecía al propósito de asegurar el pluralismo de la información. El Comité, sin dejar de reconocer los argumentos del Estado parte relativos a la necesidad de regular las condiciones para la concesión de licencias, observa también que el Estado parte no ha explicado debidamente por qué no ha publicado una lista de las radiofrecuencias disponibles, a pesar de que la legislación interna exige que lo haga ni de qué manera se ha logrado el objetivo de asegurar el pluralismo en la divulgación de información a través de la radiodifusión sin organizar periódicamente nuevas licitaciones para adjudicar frecuencias. Tampoco ha explicado de qué forma es compatible la consecución de los objetivos del pluralismo y la diversidad con la práctica de adjudicar sin licitación frecuencias de emisión a entidades que parecen tener vínculos con el Gobierno del Estado parte.

7.6 Por consiguiente, el Comité llega a la conclusión de que el Estado parte no ha justificado que la restricción del derecho de los autores a la libertad de expresión resultante de la ausencia de licitaciones periódicas y de la falta de transparencia en la adjudicación de licencias sin licitaciones públicas fuera legítima en el marco de las excepciones que figuran en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto. Por lo tanto, el Comité dictamina que las restricciones impuestas a los autores para obtener una radiofrecuencia eran arbitrarias y constituyen una vulneración de los derechos que les asisten en virtud del artículo 19, párrafo 2, del Pacto.

7.7 Habiendo constatado una contravención del artículo 19 del Pacto, el Comité decide no examinar por separado la denuncia de contravención del artículo 14, párrafo 1.

¹⁸ Véase la observación general núm. 34 del Comité (2011), párrs. 13 y 14.

¹⁹ *Ibid.*, párr. 22.

²⁰ *Ibid.*, párr. 36.

²¹ *Ibid.*, párr. 39.

²² *Ibid.*, párr. 42.

8. El Comité, actuando en virtud del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional, dictamina que los hechos que tiene ante sí ponen de manifiesto una contravención del artículo 19, párrafo 2, del Pacto.

9. De conformidad con el artículo 2, párrafo 3 a), del Pacto, el Estado parte tiene la obligación de proporcionar al autor un recurso efectivo. Ello implica que debe otorgar una reparación plena a las personas cuyos derechos reconocidos en el Pacto se han vulnerado. El Estado parte tiene también la obligación de evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro y de revisar sus leyes sobre la difusión radiofónica y televisiva de modo que las licencias de radiodifusión que correspondan a frecuencias disponibles se adjudiquen efectivamente según unos procedimientos claros y transparentes que garanticen la celebración periódica de concursos abiertos, mediante los cuales se evalúe a los postulantes atendiendo a criterios no discriminatorios y con el propósito de promover el pluralismo de los medios de comunicación en el Estado parte.

10. Teniendo presente que, por haberse hecho parte en el Protocolo Facultativo, el Estado parte ha reconocido la competencia del Comité para determinar si ha habido o no violación del Pacto y que, con arreglo al artículo 2 del Pacto, el Estado parte se ha comprometido a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio o estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto y a proporcionar un recurso efectivo y jurídicamente exigible cuando se compruebe una violación, el Comité desea recibir del Estado parte, en un plazo de 180 días, información sobre las medidas que haya adoptado para aplicar su dictamen. Se pide asimismo al Estado parte que publique el dictamen del Comité, lo haga traducir a su idioma oficial y le dé amplia difusión.

Anexo

[Original: español]

Opinión concurrente separada del miembro del Comité Fabián Salvioli

1. Comparto la opinión del Comité en el caso *Azagade c. Azerbaiyán* (comunicación núm. 2205/2012) en la que se dictaminó que los hechos llevan a la conclusión de la violación del artículo 19, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en perjuicio de Yashar Agazade y Rasul Jafarov.
2. También estoy de acuerdo con las reparaciones otorgadas, y en particular con el hecho de que el Comité haya precisado con detalle la garantía de no repetición; en este caso revisar sus leyes sobre la tele y radiodifusión de modo que las licencias de radiodifusión se adjudiquen efectivamente según unos procedimientos claros y transparentes que garanticen la celebración periódica de concursos abiertos, mediante los cuales se evalúe a los candidatos atendiendo a criterios no discriminatorios y con el propósito de promover el pluralismo de los medios de comunicación en el Estado parte. La identificación precisa de medidas de no repetición ayuda al Estado a saber exactamente de qué manera cumplir con el dictamen del Comité, y el propio Comité tendrá elementos más claros para evaluar el cumplimiento a través del procedimiento de seguimiento que lleva adelante el Relator Especial.
3. Sin embargo, entiendo que el Comité debió señalar expresamente en las reparaciones a otorgar a las víctimas una indemnización justa por las vulneraciones de sus derechos. Dicha compensación económica principalmente tendría que cubrir los gastos en que los autores de la comunicación incurrieron a lo largo de todo el litigio interno ante los tribunales.
