

## **Comentarios sobre el proyecto de ley que crea un nuevo marco normativo para los Servicios de Comunicación Audiovisual**

### **I - Introducción**

Tenemos el gusto de someter a la consideración de los Sres. Legisladores este documento, que contiene nuestros puntos de vista sobre el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo con el propósito de establecer un nuevo marco normativo para algunos Servicios de Comunicación Audiovisual.

La Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) es una organización integrada por 1.300 publicaciones impresas (diarios, semanarios, quincenarios, mensuarios) de las tres Américas, dedicada según sus estatutos a defender y promover el derecho fundamental de los seres humanos para vivir con libertades de expresión, prensa e información en el Hemisferio, desde Canadá hasta Tierra del Fuego. La SIP integra el Comité Coordinador de Organizaciones de Libertad de Prensa, junto con el Comité Mundial de Libertad de Prensa (WPPFC), el Instituto Internacional de la Prensa (IPI), la Asociación Mundial de Periódicos y Editores (WAN/IFRA), la Federación Mundial de Revistas (FIPP), el Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ), la asociación Reporteros sin Fronteras (RSF) y la Asociación Internacional de Radiodifusión (AIR). El Comité Coordinador de Organizaciones de Libertad de Prensa se reúne semestralmente y la SIP es uno de sus miembros más activos.

El proyecto de ley que vamos a analizar no regula la actividad de nuestros asociados, puesto como lo establecen sus Art. 1 y 3, su objeto es “establecer la regulación básica de la prestación de servicios de Radio, Televisión y otros Servicios de Comunicación Audiovisual” y su ámbito subjetivo de aplicación son “los titulares de servicios de comunicación audiovisual”. En función de ello, los Sres. Legisladores podrían preguntarse, legítimamente, por qué la SIP quiere exponer su opinión cuando, como va dicho, se trata de una iniciativa legal que no regula ni crea nuevas normas para la prensa.

Es verdad que quienes podrían tener más para decir en esta materia son aquéllos a quienes este proyecto de ley pretende regular: las emisoras de radio y televisión, fundamentalmente, agrupadas en gremiales diferentes a la SIP. Los socios de nuestra organización no requieren licencias, concesiones ni autorizaciones de los gobiernos para poder existir y funcionar, a diferencia de los permisarios de ondas del espectro

radioeléctrico que, como se sabe, es un patrimonio del público (es decir, de todos), administrado por los Estados.

Conviene manifestar en esta instancia la oposición frontal de la SIP a la existencia de monopolios u oligopolios privados o públicos en el ámbito de la comunicación. Siempre ha sido posición de la SIP —y lo sigue siendo— que los monopolios u oligopolios privados afectan la libertad de pensamiento y de expresión, por cuanto la jurisprudencia interamericana en la materia ha concebido esta libertad como un derecho de dos dimensiones: una individual, consistente en el derecho de cada persona a expresar los propios pensamientos, ideas e informaciones, y una colectiva o social, consistente en el derecho de la sociedad a procurar y recibir cualquier información, a conocer los pensamientos, ideas e informaciones ajenos y a estar bien informada.<sup>1</sup> Teniendo en cuenta esta doble dimensión, se ha explicado que la libertad de expresión es un medio para el intercambio de informaciones e ideas entre las personas y para la comunicación masiva entre los seres humanos.<sup>2</sup> De modo tal que para el ciudadano común es tan importante el conocimiento de la opinión ajena o la información de que disponen otras personas, como el derecho a difundir las propias creencias o informaciones.<sup>3</sup>

Va de suyo, de acuerdo con estas premisas, que los monopolios u oligopolios privados afectan severamente la libertad de pensamiento y de expresión. Por cierto, también lo hacen los monopolios u oligopolios públicos o estatales, con el agravante de que, además de afectar esas libertades, tienen la potencialidad de conducir al totalitarismo.

Sin embargo, debido a la invitación que nos cursara la Comisión para cooperar en sus deliberaciones y a la propia naturaleza de la misión esencial de la SIP (defender y promover las libertades de expresión, prensa e información), hemos creído conveniente permitirnos compartir con ustedes algunas opiniones sobre el proyecto de ley en trámite.

---

<sup>1</sup> *Resumen ejecutivo de los estándares interamericanos sobre libertad de expresión. Informes anuales de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2008 y 2009.* <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=742&IID=2>

<sup>2</sup> *Caso Herrera Ulloa, supra nota 9, párr. 110; Caso Ivcher Bronstein, supra nota 9, párr. 148; Caso Ricardo Canese, supra nota 9, párr. 79; Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros), supra nota 9, párr. 66; Opinión Consultiva La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), supra nota 8 párr. 32. Véase también, CIDH, Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, OEA/Ser. L/V/II.88, doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995. Aprobado en el 88º período ordinario de sesiones.*

<sup>3</sup> *Caso Ivcher Bronstein, supra nota 9, párr. 148; Caso Ricardo Canese, supra nota 9, párr. 79; Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros), supra nota 9, párr. 66; Opinión Consultiva La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), supra nota 8 párr. 32.*

## II - Disposiciones garantistas

De la lectura del articulado, se desprende con toda claridad que sus redactores sintieron la necesidad de incluir disposiciones garantistas para el ejercicio de las libertades de pensamiento, expresión, prensa e información.

Esto se aprecia sin hesitación en disposiciones como las que siguen:

- “Los servicios de comunicación audiovisual son soportes técnicos para el ejercicio del derecho humano a la libertad de expresión y a la libertad de información, preexistentes a cualquier intervención estatal”.<sup>4</sup>
- “El ejercicio de las facultades del Estado frente a los medios de comunicación debe hacer posible el más amplio, libre e independiente ejercicio de la libertad de expresión y nunca será utilizado como una forma de censura indirecta”.<sup>5</sup>
- “No existirá otra limitación a la utilización del espectro radioeléctrico que la resultante de establecer las garantías para el ejercicio de los derechos de todos los habitantes de la República, lo que define los límites y el carácter de la intervención estatal en su potestad de administrar la asignación y el uso de frecuencias”.<sup>6</sup>
- “En el ejercicio del derecho a la libertad de expresión e información, los titulares, los periodistas y los demás trabajadores de los servicios de comunicación audiovisual tienen derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”.<sup>7</sup>
- “Está prohibida la censura previa, interferencias o presiones directas o indirectas sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier servicio de comunicación audiovisual”.<sup>8</sup>
- “Los medios de comunicación tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Las presiones directas o indirectas ejercidas sobre los comunicadores son incompatibles

---

<sup>4</sup> Artículo 4 del proyecto de ley

<sup>5</sup> Artículo 7 del proyecto de ley

<sup>6</sup> Artículo 8 del proyecto de ley

<sup>7</sup> Artículo 13 del proyecto de ley

<sup>8</sup> Artículo 14 del proyecto de ley

con la libertad de expresión, así como la utilización del poder y los recursos económicos del Estado con el objetivo de presionar, castigar, premiar o privilegiar a los comunicadores y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas”.<sup>9</sup>

- “Los titulares de servicios de comunicación audiovisual tienen derecho a libertad editorial, lo cual incluye la determinación y libre selección de contenidos, producción y emisión de la programación...”<sup>10</sup>
- “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas”.<sup>11</sup>
- “El derecho a la libertad de expresión comprende el derecho de todas las personas a fundar, instalar y operar cualquier clase de servicio de comunicación audiovisual, dando cumplimiento a los requisitos y procedimientos resultantes de las normas respectivas”.<sup>12</sup>
- “Queda prohibido el uso discriminatorio del mecanismo de otorgamiento o renovación de autorizaciones y licencias con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas o editoriales”.<sup>13</sup>

### III - Potenciales amenazas

No obstante, observamos a lo largo del articulado, antes y después de estas disposiciones garantistas —e, incluso, dentro de un mismo artículo—, otras normas cuya aplicación puede implicar la contradicción con aquellas disposiciones o, lisa y llanamente, una amenaza para el ejercicio de la libertad de pensamiento y de expresión.

Nos parece relevante destacar, en primer lugar, la inconveniencia de que el Estado, mediante este proyecto de ley, defina a los servicios de comunicación audiovisual como “un elemento estratégico para el desarrollo

---

<sup>9</sup> Artículo 15 del proyecto de ley

<sup>10</sup> Artículo 16 del proyecto de ley

<sup>11</sup> Artículo 21 del proyecto de ley

<sup>12</sup> Artículo 22 del proyecto de ley

<sup>13</sup> Artículo 106 del proyecto de ley

nacional”<sup>14</sup> y que, al mismo tiempo, disponga que se trata de servicios “de interés público”<sup>15</sup>.

Tanto la “estrategia para el desarrollo nacional” como la determinación sobre qué es “de interés público” y qué no lo es, corresponde, como es natural, a los Estados, representados por los gobiernos de turno. Esto lleva a concluir, en nuestra opinión, que para el Poder Ejecutivo los medios de comunicación audiovisual regulados por este proyecto de ley cumplen un “servicio público”.

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos advirtió recientemente que asimilar la libertad de expresión ejercida mediante un medio de comunicación a un “servicio público”, puede permitir al Estado “asumir facultades exorbitantes de regulación sobre el ejercicio del derecho fundamental a expresarse libremente mediante el medio que cada persona escoja para hacerlo”<sup>16</sup>.

El proyecto de ley atribuye al Estado la potestad de intervenir en los contenidos de los medios de comunicación regulados con una terminología de una vaguedad tal que deja al arbitrio de los reguladores un amplio campo para la acción subjetiva y discrecional.

Según el proyecto de ley, el Estado ordenaría, “de conformidad con el interés público de estos servicios”, a que los medios objeto de regulación orienten su “programación” en base a “principios y finalidades” que incluyen la obligación de garantizar la “pluralidad de informaciones y opiniones”, la “participación democrática en los asuntos públicos”, la “promoción de la identidad nacional”, la “diversidad cultural”, la “igualdad” y la no “discriminación”.<sup>17</sup>

La iniciativa del Poder Ejecutivo prevé en los “principios para la regulación” garantizar la “igualdad de oportunidades para el acceso de los habitantes de la República a los servicios de comunicación audiovisual” y “prevenir prácticas de favorecimiento”.<sup>18</sup>

La amplitud de las pretensiones regulatorias incluidas en el proyecto de ley nos conduce a interrogarnos acerca de cómo harán los reguladores para definir cuáles contenidos son “plurales” y cuáles no, cuáles promueven “la

---

<sup>14</sup> Artículo 4 del proyecto de ley

<sup>15</sup> Artículo 5 del proyecto de ley

<sup>16</sup> Comunicado de Prensa R47/13 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=928&IID=2>

<sup>17</sup> Artículos 6 y 7 del proyecto de ley

<sup>18</sup> Artículo 9 del proyecto de ley

identidad nacional” (con todas las interpretaciones que sobre este concepto pueden elaborarse) y cuáles no, cuáles respetan la “diversidad” o la “igualdad” y cuáles no, cuáles son “discriminatorias” y cuáles no, cuáles suponen “prácticas de favorecimiento” (¿a qué o a quiénes?) y cuáles no lo suponen, y qué vara se aplicará para establecer que un medio de comunicación determinado ha garantizado la “igualdad de oportunidades para el acceso de los habitantes de la República” a los servicios regulados.

Es probable que una mayoría muy importante de la población manifieste su concordancia con la vigencia de esos y otros principios generales en cuanto a “buenas prácticas” en los medios de comunicación regulados. Y también es posible que muchos de los prestadores de esos servicios tengan como objetivo acercarse todo lo posible a tan nobles propósitos. El problema es práctico: teniendo en cuenta la vaguedad de los conceptos utilizados en el proyecto de ley, ¿cuáles son los parámetros concretos que asegurarían a los prestadores de los servicios y a los ciudadanos que sus conductas no serán juzgadas en base a la discrecionalidad y la subjetividad de los reguladores?

Vayamos al artículo 24 del proyecto de ley. Allí se plantea que el Estado declare “de interés general la promoción de los intereses culturales de todos los habitantes de la República (...) muy especialmente a través de los servicios de comunicación audiovisual”.<sup>19</sup> Como es evidente, “los intereses culturales” de los ciudadanos uruguayos pueden ser tan variados como la imaginación de cada quien lo quiera. ¿Cómo se efectivizaría esta disposición, caso a caso? ¿Cuál sería el margen para la interferencia del Estado? ¿Y cuánta la libertad para los medios de comunicación involucrados a efectos de no vivir en una angustia permanente, pensando que quizá no estén promocionando los intereses culturales de “todos” los habitantes del país?

Más adelante, el proyecto de ley replantea el problema que venimos analizando: la ambigüedad, vaguedad, amplitud y extensión prácticamente infinita de conceptos que regularían los contenidos de los medios de comunicación audiovisual colocan, necesariamente, en un corral de ramas a quienes serían los futuros reguladores. El proyecto dice que los servicios de comunicación audiovisual deberían difundir imágenes “respetuosas” e “inclusivas” de “todas las personas en su diversidad y les prohíbe emitir “percepciones estereotipadas”, “sesgadas” o “producto de prejuicios sociales”.

También prohíbe la difusión de cualquier “forma de discriminación hacia las personas por motivos de género, raza, etnia, orientación sexual,

---

<sup>19</sup> Artículo 24 del proyecto de ley

edad, discapacidad, identidad cultural, estado civil, lugar de nacimiento, credo, ideología, filiación política o condición socio-económica”.<sup>20</sup>

Repasemos. Los reguladores que serían encargados de aplicar la ley deberían juzgar si los contenidos que se emiten son “plurales”, respetuosos de la “identidad nacional”, “de interés público”, “diversos”, “igualitarios”, “discriminatorios” (en todas las áreas mencionadas), “favorecedores” de no se sabe qué o quiénes, “respetuosos”, “inclusivos”, “estereotipados”, “sesgados”, “prejuiciosos” y un largo etcétera.

A veces, las cosas pueden comprenderse mejor razonando por el absurdo. El general José Artigas es, qué duda cabe, parte integral de la llamada “identidad nacional”. Sin embargo, en 1996 el grupo musical “Cuarteto de Nos” creó y difundió una canción titulada “El día que Artigas se emborrachó”, que generó una intensa polémica por las “blasfemias” lanzadas contra el prócer de la patria en esa obra musical, que no fue “respetuosa”, ni “inclusiva” y sí fue “sesgada”, “prejuiciosa”, “estereotipada” y “discriminatoria”. Por cierto, para la mayoría de la gente, la letra de la canción no era precisamente un ejemplo de promoción de “la identidad nacional”. El texto de la canción indignó a los integrantes de una audición radial llamada “Raíces Negras”, que era emitida por Alfa FM. “Raíces Negras” envió una nota al entonces presidente de la Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados, Ágapo Palomeque, en la que acusó a “Cuarteto de Nos” de haber agraviado a Artigas y a Ansina, que, como se sabe, era un hombre de piel negra. El caso fue investigado por los ministerios de Educación y Cultura, Defensa Nacional e Interior, por la Fiscalía de Corte y por el Instituto Nacional del Menor. La vulgaridad de la canción era ciertamente irritante e inaceptable para quienes veneran a las figuras de Artigas y de Ansina. La organización “Mundo Afro” declaró en ese momento que “quienes creen que seguirán impunemente vilipendiando la historia, la gente y las figuras importantes que el Uruguay ha gestado, se equivocan”. Finalmente, el fiscal José Luis Barbagelata, a quien había llegado el caso, descartó la existencia de delito alguno en la polémica canción y la canción fue incluida en el álbum “El tren bala” de “Cuarteto de Nos”. La situación derivó en un debate duro sobre la libertad de expresión. “Cuarteto de Nos” había ofendido a la figura de Artigas, en opinión de mucha gente. Pero, ¿tenía “Cuarteto de Nos” la libertad para referirse a Artigas como le viniera en gana? ¿Por qué una mayoría, incluso una mayoría inmensa, habría de tener derecho de acallar un singular punto de vista sobre Artigas, sólo porque discrepaba con él? ¿Quiénes éramos los demás para decirles a estos músicos que prohibiríamos su canción sólo porque nos irritaba lo que decían sobre Artigas?

---

<sup>20</sup> Artículo 27 del proyecto de ley

Un año más tarde, en 1997, el actor y murguista Jorge Esmoris estuvo a punto de ser procesado por haber dirigido y actuado en una obra de su autoría llamada “¡Orientales, la Patria o la Cumbia!”. Un grupo de ciudadanos, indignados por esta parodia del Himno Nacional, denunció a Esmoris ante el Ministerio de Educación y Cultura, que derivó el caso a la Fiscalía de Corte y acabó en manos de un juez penal. Otra vez, la “identidad nacional” había sido “macillada” y el Himno Nacional, “irrespetado”. El caso fue archivado porque el juez entendió que no hubo dolo, a pesar de un pedido de procesamiento previo de un fiscal. Pero una vez más hubo que dilucidar si Esmoris o cualquier otra persona tenía o no en la sociedad uruguaya derecho a decir eso o cualquier otra cosa sin temor a ir a la cárcel, ser multado o sancionado de algún otro modo. En aquella ocasión, un periodista recordó la famosa sentencia de John Stuart Mill en su libro “Sobre la libertad”: “Si toda la humanidad, menos una sola persona, tuviera una misma opinión y esa única persona tuviera la opinión contraria, la humanidad no estaría más justificada en acallar a esa única persona de lo que estaría ella, si tuviera poder, en acallar a la humanidad”.<sup>21</sup>

Nos permitimos recordar a los Sres. Legisladores que durante la primera década del siglo XXI, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió 11 sentencias señeras que marcaron avances sustantivos sobre el alcance de la libertad de expresión en las Américas.<sup>22</sup> Estas sentencias, más los invalorable aportes realizados en los últimos 15 años por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, han permitido interpretar a cabalidad el significado del Artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que asigna a la libertad de expresión un altísimo valor.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> “On Liberty”. John Stuart Mill, 1859

<sup>22</sup> Corte I.D.H., Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros). Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73; Caso Ivcher Bronstein. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74; Caso Herrera Ulloa. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107; Caso Ricardo Canese. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111; C Caso Palamara Iribarne. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135; Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151; Caso Kimel. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177. Caso Tristán Donoso Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, Caso Ríos y otros Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, Caso Perozo y otros Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, Caso Usón Ramírez Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207. Existen otros casos en los que la Corte ha hecho importantes pronunciamientos sobre el alcance del derecho a la libertad de pensamiento y expresión, pese a que los problemas jurídicos centrales versaban sobre la afectación de derechos distintos al consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana, a saber: Corte I.D.H., Caso López Álvarez. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141; Caso Myrna Mack Chang. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101; Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”). Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182.

<sup>23</sup> [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm)

En particular, la jurisprudencia interamericana ha evolucionado enormemente para acotar las limitaciones legítimas a la libertad de expresión del pensamiento. La Corte señala que “la libertad de expresión no es un derecho absoluto” pero advierte sentencia tras sentencia que las “restricciones” a este derecho fundamental “tienen carácter excepcional y no deben limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el pleno ejercicio de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa”.<sup>24</sup>

En la Opinión Consultiva OC-5/85 emitida el 13 de noviembre de 1985 a solicitud del gobierno de Costa Rica a propósito de la colegiación obligatoria de periodistas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictaminó: “El abuso de la libertad de expresión no puede ser objeto de medidas de control preventivo sino fundamento de responsabilidad para quien lo haya cometido. Aun en este caso, para que tal responsabilidad pueda establecerse válidamente, según la Convención, es preciso que se reúnan varios requisitos, a saber: a) La existencia de causales de responsabilidad previamente establecidas; b) La definición expresa y taxativa de esas causales por la ley; c) La legitimidad de los fines perseguidos al establecerlas; d) Que esas causales de responsabilidad sean ‘necesarias para asegurar’ los mencionados fines”.<sup>25</sup>

En la misma sentencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos agrega que “la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión fundadas sobre el Artículo 13.2 (de la Convención Americana de Derechos Humanos) dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Dado este estándar, no es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno; para que sean compatibles con la Convención las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce del derecho (a la libertad de expresión) que el artículo 13 garantiza y no limiten más de lo estrictamente necesario el derecho proclamado en el artículo 13. Es decir, la restricción debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo”.<sup>26</sup>

La Corte dictaminó asimismo que “el artículo 13.2 tiene también que interpretarse de acuerdo con las disposiciones del artículo 13.3, que es el más explícito en prohibir las restricciones a la libertad de expresión mediante ‘vías o medios indirectos...encaminados a impedir la

---

<sup>24</sup> *Caso Kimel*, *supra* nota 9, párrafo 54. [http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_177\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_177_esp.pdf)

<sup>25</sup> [http://corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_05\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf), 39

<sup>26</sup> [http://corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_05\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf), 46

comunicación y la circulación de ideas y opiniones’. Ni la Convención Europea ni el Pacto (Internacional de Derechos Civiles y Políticos) contienen una disposición comparable. Es, también, significativo que la norma del artículo 13.3 esté ubicada inmediatamente después de una disposición —el artículo 13.2— que se refiere a las restricciones permisibles al ejercicio de la libertad de expresión. Esa circunstancia sugiere el deseo de asegurar que los términos del artículo 13.2 no fuesen mal interpretados en el sentido de limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el alcance pleno de la libertad de expresión”.<sup>27</sup>

“El análisis anterior del artículo 13”, advierte la Corte, “evidencia el altísimo valor que la Convención da a la libertad de expresión. La comparación hecha entre el artículo 13 y las disposiciones relevantes de la Convención Europea (artículo 10) y del Pacto (artículo 19) demuestra claramente que las garantías de la libertad de expresión contenidas en la Convención Americana fueron diseñadas para ser las más generosas y para reducir al mínimum las restricciones a la libre circulación de las ideas”.<sup>28</sup> (Énfasis agregado)

La Corte dice, por otra parte, que “no escapa” a su comprensión “la dificultad de precisar de modo unívoco los conceptos de ‘orden público’ y ‘bien común’, ni que ambos conceptos pueden ser usados tanto para afirmar los derechos de la persona frente al poder público, como para justificar limitaciones a esos derechos en nombre de los intereses colectivos. A este respecto debe subrayarse que de ninguna manera podrían invocarse el ‘orden público’ o el ‘bien común’ como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real”.<sup>29</sup>

Sin dejar lugar a interpretaciones diversas, la Corte afirma que “la libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre”.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> [http://corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_05\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf), 47

<sup>28</sup> [http://corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_05\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf), 50

<sup>29</sup> [http://corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_05\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf), 67

<sup>30</sup> [http://corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_05\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf), 70

Y concluye que resulta “contradictorio invocar una restricción a la libertad de expresión como un medio para garantizarla, porque es desconocer el carácter radical y primario de ese derecho como inherente a cada ser humano individualmente considerado, aunque atributo, igualmente, de la sociedad en su conjunto. Un sistema de control al derecho de expresión en nombre de una supuesta garantía de la corrección y veracidad de la información que la sociedad recibe puede ser fuente de grandes abusos y, en el fondo, viola el derecho a la información que tiene esa misma sociedad”.<sup>31</sup> (Énfasis agregado)

Mientras tanto, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dice que “la censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión”.<sup>32</sup> También destaca esta Declaración de la CIDH que “las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas”.<sup>33</sup>

Respetuosamente, invitamos a los Sres. Legisladores a reflexionar sobre la enorme responsabilidad que —de aprobarse este proyecto de ley tal como llegó del Poder Ejecutivo— cargarían sobre los hombros de un grupo de individuos para que actúen casi “a piacére”, sin parámetros explícitos y concretos en base a los cuales poder definirse. No quisiéramos estar en sus zapatos si estas personas fueran finalmente lanzadas al pantano legal que crea este proyecto de ley en materia de contenidos.

---

<sup>31</sup> [http://corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_05\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf), 77

<sup>32</sup> *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión. Art. 5.*  
<http://www.cidh.oas.org/basicos/basicos13.htm>

<sup>33</sup> *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión. Art. 10.*  
<http://www.cidh.oas.org/basicos/basicos13.htm>

#### **IV - La protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes**

El proyecto de ley incluye disposiciones para proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes, como ocurre en casi todos los países del mundo. Establece un horario de protección para los menores de edad que va de 6:00 a 22:00 horas.

No está claro, sin embargo, que ocurrirá con los noticieros que, precisamente, son emitidos dentro de ese horario. El proyecto de ley dispone que todos los programas que se difundan en ese horario “deberán ser aptos para todo público”. Prevé que, “sin perjuicio de la información de los hechos”, durante el horario de protección al menor quedaría prohibida la difusión de “violencia excesiva, entendida como violencia explícita utilizada de forma desmesurada o reiterada, en especial si tiene resultados manifiestos de lesiones y muerte de personas y otros seres vivos (asesinatos, torturas, violaciones, suicidios o mutilaciones)”. También quedaría prohibida la “truculencia, entendida como la presentación de conductas ostensiblemente crueles o que exalten la crueldad, o que abusen del sufrimiento, del pánico o del terror, o que exhiban cadáveres o resultados de crímenes en forma abierta y detallada”.<sup>34</sup>

Si los noticieros están incluidos en estas prohibiciones, entonces se podría llegar a resultados asombrosos y prácticamente únicos en el mundo. Por citar algunos de miles de ejemplos que podrían nombrarse, es obvio que el ataque terrorista contra las torres gemelas de Nueva York en 2001 fue un acto de violencia “excesiva”, “explícita” y “desmesurada”, con resultados de miles de muertos. También fue un hecho en el cual obraron “conductas ostensiblemente crueles”, donde se abusó del “sufrimiento”, del “pánico” y del “terror”. Estos atentados ocurrieron dentro del horario de protección al menor previsto por el proyecto de ley. Como no queda claro, nos preguntamos si el Poder Ejecutivo pretende mediante este proyecto de ley que los noticieros no exhiban imágenes como las que el mundo entero vio en vivo y en directo sobre esos actos de violencia y terror inauditos. El mismo interrogante se podría hacer respecto a las noticias sobre la guerra civil en Siria, la captura y posterior asesinato del ex presidente de Libia, Muamar Gaddafi, el intento de asesinato contra el Papa Juan Pablo II, la bomba atómica sobre Hiroshima, las desgarradoras escenas sobre la crueldad de los nazis para provocar el Holocausto judío, las violentas manifestaciones en Medio Oriente, etcétera, etcétera.

Como les consta a los Sres. Legisladores, desgraciadamente no es

---

<sup>34</sup> Artículo 31 del proyecto de ley, incisos a y b

necesario recurrir a la ficción sino que, a veces, basta con estar atentos a la más pura realidad para que los medios tengan contenidos que, a priori, no serían “aptos para todo público”. El mundo real, muchas veces, es más cruel que lo que los mejores novelistas o cineastas pueden imaginar para sus libros o películas. ¿Cuál es la cota, en materia exclusivamente informativa, que el proyecto prevé para los casos de violencia, sufrimiento, pánico o terror que seguirán ocurriendo en el mundo y que son parte insoslayable de la cobertura periodística? No queda claro y puede dar lugar a que los reguladores incurran en confusiones eventualmente tragicómicas.

Y no queda claro aun cuando el mismo artículo prevenga que “en ningún caso estas pautas deben interpretarse como una imposibilidad de informar, analizar y discutir, en particular durante programas educativos, informativos y periodísticos, sobre situaciones de violencia, sus causas o sus repercusiones en materia de seguridad ciudadana u otros abordajes sobre la realidad uruguaya”. No queda claro si, en los medios que el Poder Ejecutivo pretende regular mediante el presente proyecto de ley, la información, el análisis y la discusión “permitidos” sobre estos temas serían solamente “hablados” o si, también, podrían difundirse imágenes sobre hechos de alto interés público y relevancia nacional o internacional, aun dentro del horario previsto para la protección de los menores.

## **V - La publicidad dirigida a niños, niñas y adolescentes**

Las gremiales vinculadas al área publicitaria seguramente tendrán más cosas para decir en esta materia, pero nos despierta algunas dudas, que tienen que ver con la libertad de expresión, ciertas disposiciones de este tramo del proyecto de ley.

Según la iniciativa, quedaría prohibido “incitar directamente”, mediante la publicidad, “a los niños, niñas y adolescentes a la compra o arrendamiento de productos o servicios aprovechando su inexperiencia o credulidad”; quedaría prohibido “animar directamente a los niños, niñas y adolescentes a que persuadan a sus padres o terceros para que compren productos o servicios publicitados”; quedaría prohibido presentar la publicidad “de una manera que se aproveche de la lealtad de niños, niñas y adolescentes, o de su confianza, sobre todo en los padres, profesores u otras personas”; quedaría prohibida la aparición en la publicidad de productos de especial interés para niños y niñas de “figuras, muñecas y similares” que sean “elementos importantes en programas infantiles”; quedaría prohibido emitir mensajes publicitarios que puedan “dar la impresión de que la posesión, uso o consumo de un producto concederá al niño, niña o

adolescente ventajas físicas, sociales o psicológicas sobre otros, o que no poseer, usar o consumir dicho producto pueda tener el efecto opuesto”; quedaría prohibido exhibir publicidad que esté “concebida para proporcionar a niños, niñas y adolescentes la impresión de que la imposibilidad de poseer, usar o consumir un producto dado los hará menos privilegiados que a otros niños, niñas y adolescentes, o exponerlos al desprecio o al ridículo”.<sup>35</sup>

Este conjunto de prohibiciones vuelve a plantear interrogantes sobre el mundo real. ¿Quedaría prohibida la publicidad sobre alfajores, caramelos, chupetines, chocolates, etcétera, si son niños o adolescentes los que aparecen en la publicidad? Y si un adulto aparece lamiendo un chupetín o mordiendo un alfajor, ¿eso estaría permitido, aunque ese aviso pueda ser visto también por niños, niñas o adolescentes? ¿No habría más publicidad de muñecas o muñecos cuya fama derive de programas infantiles? Si el personaje de Popeye fuera empleado en un aviso publicitario para promover una marca de espinaca, ¿eso estaría prohibido porque puede “dar la impresión” al niño/a que su consumo le aparejará “ventajas físicas”? Las marcas de zapatos deportivos, de computadoras personales o de celulares, ¿serían consideradas “publicidad para adultos” aunque todo eso, y muchas otras cosas más, es consumido también por niños/as? ¿Serían permitidos los avisos del Día del Padre o del Día de la Madre? ¿Podrían participar niños/as en ellos o no? Como es notorio, estos días tienen un propósito comercial: que los padres o las madres reciban un regalo. Los reguladores, ¿podrían llegar a dictaminar que, en estos casos, como un producto publicitado para ser obsequiado en ocasión de uno de esos días no puede ser adquirido por la totalidad de las familias, entonces esa publicidad habría sido “concebida para proporcionar a niños, niñas y adolescentes la impresión de que la imposibilidad de poseer, usar o consumir un producto dado los hará menos privilegiados que otros niños, niñas y adolescentes, o exponerlos al desprecio o al ridículo”?

En otro orden, no queda claro si los redactores del proyecto de ley aspiran a que estas prohibiciones apliquen también para las señales de televisión para abonados que ven actualmente cientos de miles de niños, niñas y adolescentes en Uruguay, con programaciones dedicadas a ellos las 24 horas del día. Discovery Kids, Nickelodeon y Disney Channel son algunos ejemplos de esas señales, donde existe publicidad que contravendría estas normas.

---

<sup>35</sup> Artículo 32 del proyecto de ley

## **VI - Monopolios y oligopolios**

El proyecto de ley advierte que “los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los servicios de comunicación audiovisual conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de las personas” y asigna al Estado “el deber” de “instrumentar medidas adecuadas para impedir o limitar la formación de monopolios u oligopolios privados”.<sup>36</sup> Esto es consistente con la posición de la SIP en esta materia (como ya fue dicho en la Introducción de este documento), así como con la jurisprudencia del sistema interamericano de protección de derechos humanos.

En particular, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece, de modo muy similar, que “los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos”. Sin embargo, hace notar al mismo tiempo que “en ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación”.<sup>37</sup>

Por nuestra parte, nos permitimos sugerir agregar la misma prevención que se establece para los monopolios u oligopolios “privados”, para la eventual formación de monopolios u oligopolios “públicos”.

## **VII - Limitaciones a la cantidad de suscriptores de servicios de televisión para abonados**

De acuerdo con el proyecto de ley, “el total de suscriptores de las empresas de televisión para abonados autorizadas en todo el territorio nacional no podrá superar el 25% del total de hogares con televisión para abonados de todo el país”. De igual modo, “el total de suscriptores de las empresas de televisión para abonados autorizadas en todo el territorio nacional no podrá superar el 35% del total de hogares con televisión para abonados de cada territorio donde existan otras autorizaciones o licencias de menor alcance”.<sup>38</sup>

Si bien se comprende la intención del Poder Ejecutivo en el sentido de

---

<sup>36</sup> Artículo 42 del proyecto de ley

<sup>37</sup> Declaración de Principios sobre Libertad de Prensa de la CIDH, Art. 12.  
<http://www.cidh.oas.org/basicos/basicos13.htm>

<sup>38</sup> Artículo 46 del proyecto de ley

evitar posiciones dominantes en el mercado y si bien en la actualidad la realidad indica que esos porcentajes encajan perfectamente con lo que marca la situación hoy día, no se puede descartar que los números puedan llegar a cambiar en el futuro. En ese caso, se podría llegar a configurar una limitación indebida para la libertad de expresión de los ciudadanos. Imaginemos que, en aplicación de esta misma ley, los canales compiten fuertemente por hacer cada vez mejores programaciones y uno de ellos destaca notoriamente por encima de los demás debido a la calidad, profesionalismo e interés que despiertan en la población los programas que emite. Si el universo fuera 100, sólo 25 podrían elegir abonarse a ese canal. Cuando llegara el 26º, el Estado le diría que no puede ver lo que quiere y lo forzaría a ver lo que no quiere o, en su defecto, a no ver nada. Hipotéticamente, esa situación configuraría para ese ciudadano una violación a su libertad de expresión, entendida en las dos dimensiones mencionadas al comienzo de este escrito: “para el ciudadano común es tan importante el conocimiento de la opinión ajena o la información de que disponen otras personas, como el derecho a difundir las propias creencias o informaciones”.

## **VIII - Promoción de la producción nacional en televisión y radio**

El proyecto de ley, con sana intención, promueve la valorización del trabajo uruguayo para quienes se dedican a producir contenidos para televisión. Así, ordena a los canales de televisión a incluir producciones o coproducciones nacionales en “al menos el 60% de la programación total”, tanto en cuanto a la televisión privada como a la televisión del Estado.<sup>39</sup> Otros incisos de esta disposición apuntan en la misma dirección.

Ignoramos si existe en el territorio nacional tanta oferta de “producción” uruguaya para televisión y si eso es viable para la sostenibilidad económica de los servicios de comunicación audiovisual. La palabra aquí la pueden tener, eventualmente, los permisarios de esos servicios.

No hemos podido advertir, sin embargo, ninguna especificación sobre qué se consideraría “producción nacional” ni, mucho menos, sobre la calidad de ella.

Volvamos a ilustrar lo que acabamos de decir con ejemplos hipotéticos. Imaginemos que un canal de televisión adquiere a la televisión austríaca un

---

<sup>39</sup> Artículo 51 del proyecto de ley

programa o una serie de programas sobre la vida y la obra de Mozart, que ha tenido un fenomenal éxito en toda Europa. Imaginemos que, al mismo tiempo, un productor uruguayo opta por hacer, dentro del territorio nacional, un programa o una serie de programas sobre los grupos de “cumbia villera” integrados por ciudadanos uruguayos. Imaginemos que situaciones análogas comienzan a repetirse al punto que los canales tienen que decidir qué incluir en sus grillas y qué excluir de ellas, dado que el tiempo es finito. Los reguladores, aplicando la ley, ¿instarían a los canales a asignar preeminencia a los programas de “cumbia villera” frente a los programas sobre Mozart, únicamente porque los primeros fueron producidos en Uruguay?

El proyecto de ley dispone también, a efectos de promover “la producción nacional en radio”, que las emisoras radiales emitan un mínimo de 30% de “música de origen nacional del total de su programación musical”.<sup>40</sup>

Pongamos otro ejemplo para problematizar esta disposición. Como se sabe, existe un contencioso interminable sobre la nacionalidad del más grande cantor de tangos de todos los tiempos: Carlos Gardel. Hay personas que dicen que Gardel era uruguayo, hay personas que dicen que era argentino y hay otras personas que dicen que era francés. El tema no ha sido laudado oficialmente y probablemente nunca lo sea. ¿Las canciones de Gardel entrarían dentro de ese 30% o serían parte del restante 70%? En una u otra hipótesis, ¿significaría asignar a los reguladores designados por el Poder Ejecutivo la potestad para decidir si Gardel era uruguayo o no?

## **IX - El Consejo de Comunicación Audiovisual**

El proyecto de ley propone la creación de un Consejo de Comunicación Audiovisual (CCA), al cual hace “responsable de la aplicación, fiscalización y cumplimiento de las disposiciones de esta ley y su reglamentación en todo lo que no se encuentre bajo la competencia del Poder Ejecutivo o de la URSEC”.<sup>41</sup>

El proyecto dice que el CCA, asesorado por una Comisión Honoraria Asesora de Servicios de Comunicación Audiovisual (CHASCA), actuaría “en función del interés general”, protegería y promovería “el ejercicio del derecho a la libertad de expresión”, el “derecho a la información” y “los

---

<sup>40</sup> Artículo 52 del proyecto de ley

<sup>41</sup> Artículo 58 del proyecto de ley

derechos culturales de todas las personas y de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual”, siempre “concibiendo a estos servicios como un elemento estratégico para el desarrollo nacional”.<sup>42</sup>

Ya hemos advertido con anterioridad que la determinación de una “estrategia para el desarrollo nacional” corresponde a los Estados representados por los gobiernos de turno. Si el CCA tiene que actuar para aplicar, fiscalizar y hacer cumplir las disposiciones de la ley en función de una concepción de que los servicios regulados son “un elemento estratégico para el desarrollo nacional”, esto llevará inevitablemente a intervenir directamente en los contenidos de radios y canales de televisión y a interferir con la libertad editorial de los permisarios de los servicios, lo cual puede producir afectaciones graves para las libertades de expresión, de pensamiento y de información.

Recordamos, llegado a este punto, el alerta de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH en cuanto a que la asimilación de la libertad de expresión ejercida mediante un medio de comunicación a un “servicio público”, puede permitir al Estado “asumir facultades exorbitantes de regulación sobre el ejercicio del derecho fundamental a expresarse libremente mediante el medio que cada persona escoja para hacerlo”.

Según el proyecto de ley, el CCA “funcionará en el ámbito de la Comisión de Planeamiento y Presupuesto”<sup>43</sup>, un organismo integrado por los ministros de Hacienda, Ganadería y Agricultura, Industria y Comercio, Trabajo y Seguridad Social, Obras Públicas, Salud Pública, Transporte, Comunicaciones y Turismo, y Cultura, o sus representantes, y el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que la presidirá.<sup>44</sup> Cabe recordar que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto depende “directamente de la Presidencia de la República”<sup>45</sup> y funciona en la sede de la Presidencia de la República.

El CCA, de acuerdo con el proyecto de ley, sería dirigido por una Comisión integrada por cinco miembros, que “no podrán tener vínculos directos con empresas o emprendimientos comerciales vinculados a la radio, televisión, publicidad, comunicación o similar”. Pero tres de ellos, incluyendo al presidente de la Comisión, serían “designados por el presidente de la República en acuerdo con el Consejo de Ministros, previa

---

<sup>42</sup> Artículo 59 del proyecto de ley

<sup>43</sup> Artículo 62 del proyecto de ley

<sup>44</sup> Constitución de la República Oriental del Uruguay. Literal O) de las Disposiciones Transitorias y Especiales. <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const997.htm>

<sup>45</sup> <http://www2.opp.gub.uy/principal.php#>

venia de la Cámara de Senadores” y los dos restantes serían “delegados del Ministerio de Industria, Energía y Minería” y “del Ministerio de Educación y Cultura”.<sup>46</sup>

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH ha recordado que, en su Declaración Conjunta de 2001, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la Organización de Seguridad y Cooperación de Europa (OSCE) destacaron que “las entidades y órganos gubernamentales que regulan la radiodifusión deben estar constituidos de manera de estar protegidos contra las injerencias políticas y comerciales”.<sup>47</sup>

La Relatoría ha dicho asimismo que “dada la importancia de las funciones que deben cumplir, es fundamental que los órganos encargados de aplicar políticas y fiscalizar el cumplimiento de la regulación en materia de radiodifusión sean independientes, tanto de la influencia del poder político como de los intereses de los grupos económicos”.<sup>48</sup>

Es evidente que en este caso se cumple una sola de las dos premisas: los integrantes del CCA serían independientes “de los intereses de los grupos económicos” pero completamente dependientes “de la influencia del poder político”.

El proyecto de ley crea además un “Ombudsman de los Servicios de Comunicación Audiovisual”, cuyos “cometidos y atribuciones” serían ejercidos por la estatal Institución de Derechos Humanos y Defensoría del pueblo. Entre las atribuciones asignadas al “Ombudsman” figuran “ejercer la representación de intereses colectivos e intereses difusos ante cualquier órgano jurisdiccional o administrativo” y “toda otra acción dirigida a promover y defender los legítimos intereses de las personas, los usuarios y los consumidores de acuerdo a los términos establecidos en la ley”.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> Artículos 63, 64 y 65 del proyecto de ley

<sup>47</sup> *Relator Especial de Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión (ONU), Representante de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación (OSCE) y Relator Especial para la Libertad de Expresión (OEA). Declaración Conjunta sobre Desafíos a la Libertad de Expresión en el Nuevo Siglo. Aprobada el 20 de noviembre de 2001. Disponible en:*

<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=48&IID=2>. En el mismo sentido, la Recomendación Rec(2000)23 del Comité de Ministros del Consejo de Europa indica que las “reglas que rigen a las autoridades de regulación del sector de la radiodifusión, en particular su composición, son un elemento clave de su independencia. Estas reglas deberán estar definidas de manera que estén protegidas de toda injerencia, particularmente de parte de fuerzas políticas o de intereses económicos”. Council of Europe. Committee of Ministers. Appendix to Recommendation Rec(2000)23 of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector. Provision 3. 20 de diciembre de 2000. Disponible en: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2000\)23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2000)23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75)

<sup>48</sup> [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/2013\\_06\\_28\\_CARTA\\_ECUADOR\(VP\)\\_ESPANOL.PDF](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/2013_06_28_CARTA_ECUADOR(VP)_ESPANOL.PDF)

<sup>49</sup> Artículos 74, 76 y 78 del proyecto de ley

## **X - La “autorregulación ética”**

El proyecto de ley incluye un capítulo entero (el Capítulo VIII), titulado “autorregulación ética”. El proyecto dice que “los titulares de los servicios de comunicación audiovisual deben regir sus actividades conforme a códigos públicos de normas éticas, los cuales pueden ser de carácter individual de un titular o de carácter colectivo. El contenido de dichos códigos será determinado libremente por cada prestador, teniendo como base los principios y derechos que reconoce y promueve la presente ley”.<sup>50</sup>

El análisis de esta disposición permite visualizar la contradicción de que el Estado, mediante una ley, fuerce a los medios de comunicación a que se “autorregulen”. Por definición, la “autorregulación” es la “acción y efecto de autorregularse”, lo cual a su vez quiere decir “regularse por sí mismo”. Si alguien, sea el Estado, individuos o cualquier entidad por fuera de nosotros, nos obliga a “autorregularnos”, en realidad lo que está haciendo es imponiéndonos una regulación.

Es también engañosa la formulación según la cual “el contenido de dichos códigos será determinado libremente por cada prestador” por cuanto, después de una coma, la misma disposición agrega: “teniendo como base los principios y derechos que reconoce y promueve la presente ley”. De modo que la supuesta “libertad” del prestador para determinar el contenido de su código de ética está acotada a los “principios y derechos” establecidos en el proyecto de ley. Esto es, a los “principios y derechos” fijados por el Estado.

El proyecto de ley obliga a los medios de comunicación a publicitar los mencionados códigos de ética y a designar, “en forma individual o colectiva”, a “un defensor de la audiencia”, cuya responsabilidad sería “recibir y responder las comunicaciones que remita el público con relación al cumplimiento del código de ética respectivo”.<sup>51</sup> Si la regulación es impuesta y el Estado fija las pautas en base a las cuales los códigos de ética han de ser redactados por los medios de comunicación, la figura del “defensor de la audiencia” de cada medio o grupo de medios deviene en un controlador paraestatal que debe determinar si los medios están cumpliendo o no con lo que el Estado quiere.

Estas disposiciones vulneran la libertad de expresión según los parámetros de la jurisprudencia interamericana en la materia. En efecto, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión adoptada por la

---

<sup>50</sup> Artículo 138 del proyecto de ley

<sup>51</sup> Artículos 139 y 140 del proyecto de ley

CIDH establece que “la actividad periodística debe regirse por conductas éticas, las cuales en ningún caso pueden ser impuestas por los Estados”.<sup>52</sup>

La Relatoría ha precisado en este sentido que “los Estados no pueden asumir el rol de guardián de la ética periodística sin crear con ello un mecanismo de control de contenidos incompatible con la Convención Americana”.<sup>53</sup>

## **XI - Infracciones y sanciones**

El proyecto de ley prevé distintos tipos de “infracciones” y “sanciones”, cuya determinación correspondería al Estado “a través del Poder Ejecutivo, la URSEC o el Consejo de Comunicación Audiovisual, según corresponda”.<sup>54</sup>

Entre las “infracciones muy graves”, el proyecto incluye “el incumplimiento de los límites y las obligaciones establecidas para garantizar la diversidad y el pluralismo...”, “la difusión, de manera reiterada, de programación en violación a la protección a los derechos de los niños, niñas y adolescentes establecidos en esta ley” y “el incumplimiento reiterado de los mínimos de contenidos que se establecen en la presente ley como forma de promoción de la industria audiovisual”.<sup>55</sup>

Entre las “infracciones graves”, el proyecto incluye “la violación de las obligaciones en materia de respeto a los derechos de las personas establecidas en los artículos de esta ley cuando no constituya una infracción muy grave”, “la violación de las obligaciones en materia de promoción de la producción audiovisual nacional establecidos en los artículos de esta ley cuando no constituya una infracción muy grave” y “el incumplimiento de los mínimos de contenidos que se establecen en la presente ley como forma de promoción de la industria audiovisual”.<sup>56</sup>

Nuevamente aparecen en el capítulo referido a “infracciones” las expresiones vagas e imprecisas mencionadas antes en este análisis (“diversidad”, “pluralismo”, “incumplimiento reiterados de los mínimos de contenidos” para fomentar la “producción audiovisual nacional”, “respeto a los derechos de las personas”).

---

<sup>52</sup> Principio 6 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión.  
<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=26&IID=2>

<sup>53</sup> [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/2013\\_06\\_28\\_CARTA\\_ECUADOR\(VP\)\\_ESPANOL.PDF](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/2013_06_28_CARTA_ECUADOR(VP)_ESPANOL.PDF)

<sup>54</sup> Artículo 161 del proyecto de ley

<sup>55</sup> Artículo 163 del proyecto de ley, incisos d), l) y n)

<sup>56</sup> Artículo 164 del proyecto de ley, incisos d), e) y j)

Estas imprecisiones largamente comentadas con anterioridad son especialmente preocupantes teniendo en cuenta que, según el proyecto de ley, infracciones de esa naturaleza darían lugar a sanciones que empiezan en una “observación” y siguen con “apercibimiento”, “decomiso de los elementos utilizados para cometer la infracción”, “multa”, “suspensión de hasta noventa días en la prestación de la actividad” y “revocación de la concesión, autorización, licencia o registro”.<sup>57</sup>

Nos parece, asimismo, abusivo que el Estado se reserve la potestad de obligar a los medios que aquél encuentre incursos en “infracción” a “difundir en el servicio sujeto de la sanción, en los términos que determine la autoridad (estatal) competente, la parte resolutive de las mismas”.<sup>58</sup>

## **XII - Comentarios finales**

Uruguay es un país donde la libertad de expresión es ampliamente respetada por parte del gobierno. Así lo demuestran los informes que, cada seis meses, son aprobados por las asambleas generales de la SIP.<sup>59</sup>

Esto puede ser asimismo verificado en todas los organismos que integran el ya mencionado Comité Coordinador de Organizaciones de Libertad de Prensa. No por casualidad, Uruguay ocupa siempre lugares de avanzada en materia de libertad de expresión en los rankings que sobre la materia elaboran diversas entidades.

En la clasificación de este año preparada por Reporteros sin Fronteras (RSF) para 179 países de todo el mundo, Uruguay ocupa el lugar 27. En las Américas, está por debajo únicamente de Costa Rica (18) y Canadá (20). Y está por encima de Estados Unidos (32) y, ni qué hablar, de los peores del continente: Venezuela (117), Ecuador (119), Honduras (127), Colombia (129), México (153) y Cuba (171).<sup>60</sup>

También Freedom House asigna un lugar privilegiado a Uruguay en materia de libertad de prensa. En una lista de 197 países, donde sólo 63 son considerados “libres”, 70 “parcialmente libres” y 64 “no libres”, Uruguay figura en la nómina de los “libres”. Ocupa el lugar 47 y, en las Américas, solamente es superado por Barbados, Costa Rica, Jamaica y Estados Unidos (comparten el puesto 23), Bahamas (27), Canadá (29) y Surinam (40). Muy por debajo de Uruguay, aparecen Brasil (91), Bolivia y Panamá

---

<sup>57</sup> Artículo 166 del proyecto de ley, incisos a), b), d), e), f) y g)

<sup>58</sup> Artículo 169 del proyecto de ley

<sup>59</sup> <http://www.sipiapa.org/asambleas>

<sup>60</sup> <http://www.rsf-es.org/grandes-citas/clasificacion-por-paises/>

(94), Nicaragua (106), Argentina (109), Colombia (112), Guatemala (128), Ecuador, México y Paraguay (134), Honduras (140), Venezuela (168) y Cuba (191).<sup>61</sup>

Esperamos que estos comentarios sean considerados por los Sres. Legisladores para que Uruguay mantenga esta merecida posición privilegiada en cuanto a la libertad de expresión existente en el país, en el concierto de las naciones del mundo.

**Claudio Paolillo**

**Presidente**

**Comisión de Libertad de Prensa e Información**

**Sociedad Interamericana de Prensa**

---

<sup>61</sup> <http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Global%20and%20regional%20tables.pdf>