

La reforma de la regulación de los servicios de comunicación audiovisual

- El presente material es un instrumento de cooperación de la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay (FESUR) con el debate legislativo acerca de una reforma del sistema de regulación de los medios de comunicación audiovisual. Este documento se enmarca en la estrategia de FESUR de apoyar al Frente Amplio y el gobierno progresista en la formulación de políticas públicas para el fortalecimiento de la democracia y la participación social y ciudadana.

Fundación Friedrich Ebert en Uruguay

Redactado por
Gustavo Gómez Germano

Mayo de 2013

Presentación

El sistema político uruguayo tiene la oportunidad de adoptar decisiones estratégicas para lograr un país más democrático, dentro de lo cual está la aprobación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Pero estamos también aproximándonos peligrosamente a la posibilidad, si esas decisiones no se toman a tiempo, de frustrar esa oportunidad histórica y, tal vez, irrepetible.

Uruguay tiene un sistema de medios de comunicación que está concentrado en unas pocas empresas y personas. Un oligopolio formado por tres grupos económicos controla el mercado de la TV abierta y de abonados, dominando la audiencia, la facturación de la publicidad e instalando una única agenda informativa en todo el país desde Montevideo.

A menor escala, pero con fuerte poder de incidencia local, la concentración también se reproduce en los departamentos con empresarios y grupos familiares que concentran multimedios a través de autorizaciones para operar señales de TV abierta, brindar servicios de TV para abonados y contar con una o más radios.

Garantizar que haya un sistema de medios plural y diverso, para que exista un pleno ejercicio de la libertad de expresión y de información es una recomendación central de todos los organismos internacionales de protección y promoción de la libertad de expresión. Sin democratizar los medios no se puede democratizar la sociedad, y es ésta una tarea aún pendiente en nuestro país.

Y no hay mejor forma de comenzar a democratizar que mediante una reforma legal aprobada por un Parlamento elegido democráticamente. Con ese objetivo el Frente Amplio para el periodo 2010-2015 planteó claramente su compromiso con la «Democratización de los medios de comunicación y de la información fortaleciendo los medios de comunicación públicos, generando en el sector privado una efectiva libre competencia y participación de la sociedad civil en la definición de las políticas públicas de comunicación.»

Para colaborar con el debate público y parlamentario se ha preparado esta breve guía con los temas claves de la iniciativa legal y sus fundamentos. Esperamos que este documento sea útil, además, para alimentar el análisis dentro del propio Frente Amplio, en todos sus Comités y Departamentales, en un tema central para nuestra democracia.

Síntesis de contenidos

1. ¿Es legítimo regular los medios de comunicación?

En todo el mundo hay regulación de medios, sean éstos escritos o audiovisuales. La hay en Venezuela, Ecuador, Argentina y Brasil, pero también en Chile, México, Colombia, los países europeos y Estados Unidos. Además, los medios de comunicación ya están regulados en el Uruguay, tanto en aspectos referidos al acceso a los mismos como, incluso, respecto a los contenidos que emiten.

El asunto no está en responder si se puede o no se puede regular los medios de comunicación. En clave democrática, lo que es necesario dirimir es cuáles son los límites de esa regulación, para que ésta sea legítima. Por tanto: qué se regula, qué no se regula, cómo se regula, y quién aplica esa regulación son los aspectos a aclarar, para que no se convierta en un simple pretexto para censurar o condicionar la emisión de informaciones y opiniones, en particular aquellas que sean críticas o negativas con el gobierno de turno.

2. ¿Qué se quiere regular y qué NO se quiere regular?

El proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual o «Ley Audiovisual» no es un proyecto de Ley de Medios en tanto no pretende regular la prensa escrita ni tampoco tiene como objetivo la regulación de los contenidos de los medios o intervenir en su línea editorial.

El gobierno uruguayo no pretende hacer una «Ley Mordaza» contra los medios de comunicación. Por el contrario, la finalidad no es otra que seguir adecuando nuestro marco normativo para proteger y promover la libertad de expresión, garantizar la diversidad y el pluralismo en el sistema de medios y dar previsibilidad y certezas jurídicas a los dueños

y trabajadores de los medios, protegiendo, a la misma vez, los derechos de las personas ante los propios medios, sean comerciales, comunitarios o públicos.

3. ¿Es necesaria una nueva legislación sobre radio y televisión?

Es imprescindible. Porque urge actualizar nuestro marco normativo derogando la Ley de Radiodifusión vigente en nuestro país desde 1977 que es vieja, pobre, y no es capaz de responder a los desafíos regulatorios de los avances tecnológicos de los últimos 36 años. Porque hay que armonizar un panorama normativo basado fundamentalmente en decretos presidenciales que fueron agregándose en estos años y que dejan un marco regulatorio disperso y que no brinda seguridades jurídicas. Porque es preciso democratizar un sistema de medios excesivamente concentrado en unos pocos grupos económicos, en particular en la TV. Sin democratizar los medios no se puede democratizar la sociedad, y es ésta una tarea aún pendiente de nuestra democracia.

4. ¿Por qué una Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y no sólo de radiodifusión?

La nueva ley da cuenta de la necesidad y pertinencia de regular la radio, la televisión y otros servicios de comunicación audiovisual, sin importar qué plataforma tecnológica utilicen, o si es paga o gratuita. Hasta ahora nuestra legislación regula, por separado, distintas tecnologías, con una ley que regula solamente los servicios de radio y TV abierta (o radiodifusión) y un decreto que regula la TV para abonados.

El proyecto de ley se propone, en atención a la creciente convergencia tecnológica de soportes y servicios, y a la importancia que tienen los diferentes servicios audiovisuales para la democracia, la identidad y la soberanía de un país, regular la radio y la televisión más allá de la infraestructura que utilicen para su difusión y distribución.

5.

¿Cuáles son los principios y objetivos que orientan la Ley Audiovisual?

El enfoque principal de esta nueva ley son los derechos humanos, que logran su máxima expresión a través de los servicios de radiodifusión y otros medios audiovisuales. En este sentido, no es solamente una norma para los medios; es una ley para proteger el derecho de todas las personas ante el Estado y los propios medios, sean estos públicos, comerciales o comunitarios.

Los principios y objetivos de la Ley Audiovisual son, entre otros: la protección y promoción de las libertades de expresión, información y comunicación; la promoción de la competencia y el fortalecimiento de la industria audiovisual nacional; la no discriminación en el acceso a las frecuencias y otros medios audiovisuales; la transparencia y publicidad en los procedimientos; y la promoción de la pluralidad y diversidad de medios.

6.

¿La Ley violará o recortará la libertad de expresión e información?

El proyecto de Ley Audiovisual reconoce, protege, garantiza y promueve la más amplia libertad de expresión e información de todos los actores, en particular, de los titulares y trabajadores de los medios de comunicación audiovisual, en consonancia con los más altos estándares internacionales de derechos humanos.

El proyecto no incluye regulación de contenidos tales como exigencias previas de veracidad o imparcialidad e impulsa la autorregulación, sin imponer códigos de ética desde el Estado y además prohíbe expresamente cualquier mecanismo de censura previa, o de presiones directas o indirectas sobre los medios y sus trabajadores por parte de las autoridades; reconoce la cláusula de conciencia de los periodistas; reconoce expresamente la libertad editorial de los titulares de servicios de comunicación audiovisual, lo cual incluye la determinación y libre selección de programación y garantiza la diversidad y pluralismo en el sistema de medios.

Además, los medios públicos tendrán autonomía editorial del poder político y funcionarán dentro de un Sistema Nacional de Radio y Televisión del Uruguay dirigido por un organismo independiente del gobierno, designado previo aval parlamentario.

7. ¿Qué derechos tienen las personas ante los medios de comunicación audiovisual?

Una Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual no puede ser vista como una ley hecha solamente para quienes tienen medios de comunicación sino para todos los actores relacionados con estos servicios, sea como difusores o como audiencia y usuarios de los mismos. En este sentido, el proyecto de Ley innova con la inclusión de varios capítulos donde se reconocen expresamente el derecho de las personas (no sólo como «consumidores») en tanto sujetos del derecho a la libertad de expresión, información y comunicación, incluso ante los propios medios.

El proyecto se limita a revisar y mejorar la legislación sobre cuatro aspectos: la protección y promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes y de los derechos de las personas con discapacidades sensoriales; el derecho del público a acceder a determinados eventos de interés general para la sociedad; la regulación de la publicidad en protección del derecho de los usuarios y consumidores de servicios de comunicación audiovisual; y el derecho al acceso a información en tiempos electorales.

8. ¿La protección de la niñez implica una censura a la información sobre violencia y la prohibición de hacer publicidad?

En absoluto. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos reconoce expresamente que la libertad de expresión no es un derecho absoluto y puede ser regulada para fines legítimos, como el respeto a los derechos de niños, niñas y adolescentes. De hecho, la única excepción al principio de no censura previa se incluye expresamente en la propia Convención Americana en materia de espectáculos públicos, con el fin de proteger a la niñez. Consecuentemente, regular la programación de los medios de comunicación masivos para que ciertos contenidos sean aptos para todo público es una medida de protección de los derechos de los más vulnerables que es legítima, en tanto sea usada exclusivamente para ese propósito específico.

9.

¿Cómo administrará el Estado las frecuencias del espectro radioeléctrico?

La regulación del acceso a las frecuencias de radio y televisión ha sido siempre un aspecto clave para garantizar el derecho efectivo a la libertad de expresión y a la comunicación. El proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual consolida un cambio ya operado por los gobiernos de izquierda en la manera de entregar el uso de las frecuencias que son patrimonio de todos los uruguayos: desde 2005 no se han entregado autorizaciones «a dedo» sino que han sido otorgadas mediante concursos públicos abiertos y luego de la realización de consultas y audiencias públicas en la localidad donde se prestará el servicio.

La regulación propuesta es consistente con las recomendaciones internacionales, que exigen que en la gestión y administración de las frecuencias los organismos estatales contemplen procedimientos transparentes, públicos, con mecanismos periódicos de rendición pública de cuentas sobre su gestión, y que garanticen una efectiva participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones.

10.

¿Cómo garantizar igualdad de oportunidades y acceso equitativo a los medios?

La regulación de los medios audiovisuales está justificada, según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, si tiene como finalidad «asegurar igualdad de condiciones en el acceso a las frecuencias y mayor diversidad de los medios de comunicación audiovisual» pues no puede haber plena libertad de expresión sin acceso equitativo a los medios de comunicación que permiten su ejercicio.

Es por eso que el proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual del gobierno uruguayo recoge ampliamente estas recomendaciones internacionales para garantizar la igualdad de oportunidades de toda la población, y asegurar un reparto equitativo de las frecuencias para radio y televisión, entre otras medidas.

11. ¿Cómo lograr un sistema de medios diverso y plural, sin monopolios ni oligopolios?

El proyecto establece medidas para limitar o impedir la formación de monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación, de modo de promover la diversidad de informaciones y opiniones y la apertura a la competencia, en tanto «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.»

El proyecto también incluye disposiciones para promover la producción, difusión y distribución de contenidos nacionales en la radio y la televisión uruguaya, también denominada en algunos países como «cuota de pantalla». Estas regulaciones son un componente necesario para asegurar ciertos mínimos de producción nacional, tal como hacen otros países como Francia, Colombia, Chile, Argentina o Canadá.

12. ¿Medios públicos o medios del gobierno?

El proyecto de Ley propone la creación de un Sistema Nacional de Radio y Televisión del Uruguay (SNRTV) como persona jurídica de derecho público no estatal con el objetivo de administrar, dirigir y operar los servicios de radiodifusión sonora y de televisión públicos, así como otros servicios de comunicación de titularidad del Estado nacional.

Las políticas generales para el desarrollo y funcionamiento de ese Sistema Nacional, así como la designación de los directores de la radio y la TV pública, serán elaboradas y aprobadas por un Consejo Directivo Nacional designado a propuesta del Poder Ejecutivo pero con previo aval parlamentario, para garantizar su independencia editorial del gobierno.

13.

¿Quién fiscaliza y aplica lo dispuesto en la Ley?

El proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual incluye disposiciones sobre el diseño institucional, tanto para la elaboración y aprobación de las políticas públicas en la materia, como respecto a la fiscalización y aplicación de la propia Ley, partiendo de la institucionalidad vigente. En este sentido, ratifica el rol y los cometidos del Poder Ejecutivo (el MIEM y la DINATEL) en materia de políticas, y de la URSEC en materia de regulación técnica.

La innovación se produce en la creación de un nuevo organismo independiente de aplicación de la regulación establecida en esta nueva Ley (Consejo de Comunicación Audiovisual - CCA), en la unificación y fortalecimiento de un organismo consultivo con participación ciudadana (Consejo Honorario Asesor de los Servicios de Comunicación Audiovisual - CHASCA) y la creación de la figura del Ombudsman de los Servicios de Comunicación Audiovisual, que asumirá la defensa de los derechos de las personas reconocidos en esta Ley.

Desarrollo de los contenidos

1. ¿Es legítimo regular los medios de comunicación?

En todo el mundo hay regulación de medios, sean éstos escritos o audiovisuales. La hay en Venezuela, Ecuador, Argentina y Brasil, pero también en Chile, México, Colombia, los países europeos y Estados Unidos.

«La libertad de expresión no es un derecho absoluto y, como tal, admite reglamentaciones y restricciones», como lo han afirmado nada menos que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en sus informes¹ y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en varias de sus sentencias².

Para que la regulación sea legítima, las condiciones de esa regulación están expresadas claramente por los incisos 2, 3, 4 y 5 del artículo 13 de la Convención Americana, que nuestro país ha ratificado. Entre ellas la prohibición de censura previa, que debe estar expresamente fijada por ley y que debe ser necesaria para asegurar «el respeto a los derechos o a la reputación de los demás», o «la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas».

Los medios de comunicación ya están regulados en el Uruguay, tanto en aspectos referidos al acceso a los mismos como, incluso, respecto a los contenidos que emiten.

Existe legislación sobre abusos de la libertad de expresión a través de medios de comunicación en el Código Penal y en la Ley de Prensa que no fueron impulsados por gobiernos del Frente Amplio (difamación e injurias, privacidad) y que incluso tienen

1 CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Descato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. OEA/Ser. L/VII.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

2 Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C. No. 177, párr. 54; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 79; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 120; y otros.

asiento en la propia Constitución. Tenemos una Ley de Radiodifusión Comunitaria para garantizar el acceso equitativo al espectro de todos los sectores sociales, y tenemos regulación para la emisión de publicidad en medios o prohibición de difundir imágenes de niños en conflicto con la ley. Incluso hay proyectos de ley de partidos de la oposición que buscan regular las expresiones en las redes sociales e Internet.

El Código de la Niñez y la Adolescencia es un ejemplo paradigmático de una regulación de medios que supone una restricción legítima a la libertad de programación de los medios de comunicación. La Ley fue promulgada en 2004 en el gobierno de Jorge Batlle y votada por unanimidad por legisladores de todos los partidos políticos y dispone que «la exhibición o emisión pública de imágenes, mensajes u objetos» en los medios de comunicación «no podrá vulnerar los derechos de los niños y adolescentes».

El asunto está en determinar cuáles son los límites de esa regulación, para que ésta sea legítima. Qué se regula, qué no se regula, y quién aplica esa regulación son los aspectos a aclarar, para que la regulación no sea un simple pretexto para censurar directamente o para condicionar cualquier emisión de informaciones y opiniones, en particular aquellas que sean críticas o negativas con el gobierno de turno.

Por ello el Frente Amplio impulsó, a partir de una iniciativa de la Sociedad Civil, derogar el delito de desacato y el delito de difamación cuando se trate de asuntos de interés público³. También se derogó parte de un decreto del gobierno de Sanguinetti que permitía la censura previa⁴.

La acción del Estado (uno democrático, por supuesto) es fundamental para asegurar el pleno ejercicio de la libertad de expresión. Relegar la capacidad de regulación democrática del Estado es quedar a merced de las fuerzas del mercado y sus actores principales. Esto es muy peligroso si se tienen en cuenta las tendencias dominantes a nivel regional y mundial en materia de medios de comunicación, como son la concentración, la extranjerización, la centralización y la homogeneización de contenidos.

La Relatoría para la Libertad de Expresión afirma que para lograr avances en materia de libertad de expresión: «es necesaria una mayor voluntad política por parte de los Estados miembros de la OEA a fin de impulsar reformas en sus legislaciones e implementar políticas que garanticen a las sociedades un amplio ejercicio de la libertad de pensamiento y expresión. Las expresiones de buena voluntad de los Estados son positivas, pero además deben emprenderse acciones efectivas⁵».

3 A través de la Ley N°18.515 Reformatoria delitos de prensa, de 26 de junio de 2009. <http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/leyes/2009/06/CM766.pdf>

4 El Decreto N° 227 de 10 de julio de 2012 derogó disposiciones en ese sentido del Decreto 445 de 5 de julio de 2008. <http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/decretos/2012/07/mec_682.pdf>

5 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2006 en <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%202006%201%20ESP.pdf>>

Por la necesidad de una democratización de los medios de comunicación para un ejercicio pleno de la libertad de expresión necesitamos un Estado activo, con políticas públicas que promuevan y garanticen las libertades fundamentales.

En relación con la regulación de medios audiovisuales, en particular, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) «ha reconocido la potestad que tienen los Estados para regular la actividad de radiodifusión. Esta facultad abarca no sólo la posibilidad de definir la forma en que se realizan las concesiones, renovaciones o revocaciones de las licencias, sino también la de planificar e implementar políticas públicas sobre dicha actividad, siempre y cuando se respeten las pautas que impone el derecho a la libertad de expresión»⁶.

2. ¿Qué se quiere regular y qué NO se quiere regular?

El proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual o «Ley Audiovisual» no es un proyecto de Ley de Medios en tanto no pretende regular la prensa escrita ni tampoco tiene como objetivo la regulación de los contenidos de los medios.

«No se pretende regular los medios de comunicación. La prensa está hace rato regulada en el Código Penal y la Ley de Prensa de 1989, y nadie piensa en tocar eso. Sino, estamos intentando trabajar sobre los servicios audiovisuales como la radio y la televisión. Tampoco existe ningún interés en regular los contenidos de los informativos, ni meternos en la eventual línea editorial de los medios. No es una cuestión de regular contenidos, no es que éste o cualquier Gobierno diga lo que es bueno o es malo; lo que es de calidad o lo que no es de calidad. No nos corresponde ese papel». (Mujica, 2012⁷)

El gobierno uruguayo no pretende hacer una «Ley Mordaza» contra los medios de comunicación. Por el contrario, la finalidad no es otra que seguir adecuando nuestro marco normativo para el más pleno goce las libertades de expresión e información de todos los habitantes de Uruguay.

«No es un proyecto de ley para amordazar a los medios, a los periodistas. Es más: va a tratar de dar certezas jurídicas a los operadores en algunos terrenos movedizos desde el punto de

⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2009 en <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202009%201%20ESP.pdf>>

⁷ Palabras del Presidente José Mujica en su audición en radio M24, 31 de mayo de 2012.

vista jurídico. Y también para garantizar más libertad de expresión, pero no solo más libertad de expresión para los medios, sino también para todas las personas. Cuidado, también para todas las personas. Así que no es una tentativa de acallar a los dueños de los medios, pero sí va a procurar plantearles que tienen obligaciones y responsabilidades para con la sociedad». (Mujica, 2012⁸)

Qué objetivos tiene	Qué objetivos no tiene
Es una ley para proteger y garantizar la libertad de expresión	No es una ley para controlar o amordazar los medios
Es una ley para promover y garantizar la diversidad y el pluralismo en el sistema de medios	No es una ley para que el gobierno intervenga en la línea editorial de los medios
Es una ley para dar previsibilidad y certezas jurídicas a los dueños y trabajadores de los medios	No es una ley para condicionar previamente la información o las opiniones que se brinden
Es una ley para proteger y promover los derechos de las personas ante los medios	No es una ley para condicionar previamente la programación en base la calidad o imparcialidad de las señales o programas

3. ¿Es necesaria una nueva legislación sobre radio y televisión?

«¿Por qué la Relatoría está presente en este Foro? Porque consideramos que la radiodifusión es un medio esencial para el ejercicio de un derecho fundamental que es la libertad de expresión y para que ésta pueda ser al mismo tiempo para todos, plural, diversa e incluyente.

¿Por qué renovar normativamente? Porque la digitalización nos plantea desafíos tecnológicos que pueden ser, de una par-

⁸ Palabras del Presidente José Mujica en su audición en radio M24, 31 de mayo de 2012.

te, oportunidades inmensas hacia el pluralismo y la diversidad, pero por otra podrían llevar a escenarios de concentración que no estamos interesados en reproducir».

Catalina Botero, Relatora Especial para la Libertad de Expresión.⁹

- A) Porque urge actualizar nuestro marco normativo. La Ley de Radiodifusión N°14.670 vigente en nuestro país es muy vieja y de la época de la dictadura militar (1977), es muy pobre (tiene sólo 8 artículos) y no es capaz de responder a los desafíos regulatorios de los avances tecnológicos de los últimos 36 años.

«La ley vigente hoy sobre radiodifusión, por ejemplo, es de la época de la dictadura: 1977. Creemos que hay que revisarla, no solo por su origen, sino porque fue quedando atrasada en el tiempo por el brutal avance tecnológico que trae nuevos, y nuevos, y nuevos desafíos». (Mujica, 2012¹⁰)

- B) Porque hay que armonizar un panorama normativo basado fundamentalmente en decretos presidenciales que fueron agregándose en estos años y que dejan un marco regulatorio disperso y que no brinda seguridades jurídicas. Se necesita una Ley formal aprobada por el Parlamento que supere esa atomización, otorgando garantías y previsibilidad jurídica a todos.
- C) Porque es preciso estimular y facilitar el desarrollo de la industria nacional audiovisual y de software, para tener más y mejores empleos, y agregar valor al sector. Ello será posible si promovemos la competencia en el mercado de los medios audiovisuales y fortalecemos las industrias y emprendimientos nacionales vinculados al sector.
- D) Porque es preciso democratizar un sistema de medios excesivamente concentrado en unos pocos grupos económicos, en particular en la TV. Sin democratizar los medios no se puede democratizar la sociedad, y es ésta una tarea aún pendiente de nuestra democracia. Es preciso una reforma para re-equilibrar el sistema de medios y garantizar la diversidad y el pluralismo para que pueda existir un ejercicio pleno de la libertad de expresión y un amplio acceso a la información y el conocimiento de toda nuestra población, en cumplimiento de las recomendaciones de organismos internacionales de los cuales Uruguay forma parte.

«Nos encontramos que algunos sectores estratégicos del país —por lo menos en nuestra humilde visión— nunca han sido francamente democratizados y va a ser muy difícil que avance la democracia en la sociedad sin medios que sean cada vez más democráticos». (Mujica, 2012¹¹)

⁹ Palabras expuestas el 20 de julio de 2010 en momentos que el MIEM iniciaba el proceso de consulta pública para la elaboración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

¹⁰ Palabras del Presidente José Mujica en su audición en radio M24, 31 de mayo de 2012.

¹¹ Palabras del Presidente José Mujica en su audición en radio M24, 31 de mayo de 2012.

En palabras de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: «La potestad de los Estados de regular la actividad de radiodifusión se explica, entre otras, en la obligación de garantizar, proteger y promover el derecho a la libertad de expresión en condiciones de igualdad y sin discriminación, así como en el derecho de la sociedad a conocer todo tipo de informaciones e ideas.

De esta manera, la regulación que pueden y deben realizar los Estados en materia de radiodifusión está destinada a crear un marco en el cual sea posible el más amplio, libre e independiente ejercicio de la libertad de expresión por la más diversa cantidad de grupos o personas, de forma tal que se asegure al mismo tiempo que esta facultad no será usada como forma de censura y que se garanticen la diversidad y la pluralidad»¹².

4. ¿Por qué una Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y no sólo de radiodifusión?

La nueva ley da cuenta de la necesidad y pertinencia de regular la radio, la televisión y otros servicios de comunicación audiovisual, sin importar qué plataforma tecnológica utilicen: espectro, cable físico o señal satelital, o si es paga o gratuita. Cada una de ellas tiene sus especificidades que atender, pero lo importante es que siguen siendo «televisión» o «radio».

Hasta ahora nuestra legislación regula, por separado, distintas tecnologías, con una ley que regula solamente los servicios de radio y TV abierta (o radiodifusión) y un decreto que regula la TV para abonados. Las tendencias regulatorias en el mundo marcan la necesidad de aprobar leyes que, sobre la base de conceptos y principios generales de regulación sobre servicios y no sobre tecnologías, sean capaces de anticiparse a los cambios y evolución de las distintas plataformas comunicacionales.

El proyecto de ley se propone, en atención a la creciente convergencia tecnológica de soportes y servicios y a la importancia que tienen los diferentes servicios audiovisuales para la democracia, la identidad y la soberanía de un país, regular la radio y la televisión más allá de la infraestructura que utilicen para su difusión y distribución.

«Esta tentativa de una nueva ley para estas cuestiones no se tiene que ocupar solo de la radio y la TV abierta, como ha sido hasta ahora, sino que tendrá que tener en cuenta que cualquiera sea la

¹² Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2009 en <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202009%201%20ESP.pdf>>

tecnología que use la TV por aire, por cable, por internet o cualquier otra tecnología que pueda surgir en el futuro, se deberían adoptar ciertos principios generales de regulación para no tener que andar cambiando cada vez que aparece una nueva versión, un nuevo aparato, un avance tecnológico». (Mujica, 2012¹³)

Los aspectos técnicos son importantes, pero no son el elemento fundamental para considerar la regulación de la televisión. Este alcance más amplio que el referido a medios de radiodifusión (radio y TV abierta) también reconoce las mejores prácticas internacionales, como la experiencia de regulación en Chile¹⁴ o de la televisión en Europa, en especial la nueva Directiva sobre Servicios de Medios Audiovisuales que revisó y sustituyó a la Directiva de Televisión Sin Fronteras (TSF)¹⁵.

La revisión de la Directiva «Televisión Sin Fronteras», al igual que lo que se pretende hacer en Uruguay, tuvo como objetivo modernizar las normas europeas hasta entonces vigentes, tomando «en cuenta la evolución tecnológica y los cambios acaecidos en la estructura del mercado audiovisual» y regulando a partir de «una nueva definición de los servicios del ámbito de los medios audiovisuales, independientemente de las técnicas de difusión»¹⁶.

No son objeto de regulación:

- a. La prensa escrita
- b. Las redes sociales y la televisión que se emite en internet.
- c. Los videos como los que permiten acceder a través de sitios como YouTube, Netflix u otras aplicaciones similares, ni las imágenes que se pueden agregar a los portales web de los medios escritos.
- d. Las redes de telecomunicaciones que transporten, difundan o den acceso a un servicio de comunicación audiovisual, que estarán sujetos a lo dispuesto en la legislación sobre telecomunicaciones.
- e. Los servicios de telecomunicaciones y de comercio electrónico a los que se acceda a través de un servicio de comunicación audiovisual, cuando no tengan la consideración de servicio conexo.
- f. La difusión de contenidos audiovisuales limitada al interior de un inmueble o un consorcio de propietarios, u otros de circuito cerrado limitados a espacios o centros comerciales o sociales de una entidad o empresa.

¹³ Palabras del Presidente José Mujica en su audición en radio M24, 31 de mayo de 2012.

¹⁴ «Aun si no hubiere restricciones en el uso del espectro, igual se debe regular la televisión» Consejo Nacional de Televisión (CNTV), el organismo regulador independiente de la televisión en Chile. *El Consejo Nacional de Televisión y los cambios en la regulación televisiva*, 20 de julio de 2009, en <<http://www.cntv.cl/medios/TVDigital/ElConsejoNacionaldeTelevisionyloscambiosenlaregulacion-televisiva.pdf>>

¹⁵ Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007. <http://europa.eu/legislation_summaries/audiovisual_and_media/l24101a_es.htm>

¹⁶ Ídem.

5. ¿Cuáles son los principios y objetivos que orientan la Ley Audiovisual?

El enfoque principal de esta nueva ley son los derechos humanos, que logran su máxima expresión a través de los servicios de radiodifusión y otros medios audiovisuales, en particular la libertad de expresión, de información y de comunicación. En este sentido, no es solamente una norma para los medios; es una ley para proteger el derecho de todas las personas ante el Estado y los propios medios, sean estos públicos, comerciales o comunitarios.

Los objetivos de la Ley Audiovisual impulsada por el gobierno son «garantizar la libertad de expresión y la diversidad de medios» y «promover la competencia y fortalecer la industria audiovisual nacional».

«En esa Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual se (incluirá) quiénes y cuáles son los procedimientos que hay que cumplir para acceder a frecuencias para radio y TV, cómo lograr garantizar que haya un sistema de medios que sea diverso y que sea plural. Cómo reducir la concentración en la TV y cuáles son los derechos y cuáles son algunas obligaciones mínimas, pero obligaciones al fin, con las cuales también hay que cumplir. ¿Por qué? Porque hoy sabemos que las empresas —y todos lo tenemos que entender, y mucho más en materia de difusión y comunicación— tienen obligaciones de carácter social». (Mujica, 2012¹⁷)

Los principios fundamentales sobre los que se asienta el proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual son:

1. La radiodifusión es un soporte técnico para el ejercicio, preexistente a cualquier intervención estatal, del derecho humano a la libertad de expresión y a la libertad de información. Por ello 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 de frecuencias.
2. El espectro radioeléctrico es patrimonio de la humanidad, y no una propiedad del Estado ni de los particulares que tienen autorización para su usufructo.
3. Reconocimiento expreso del derecho a fundar un medio de estas características, sino que impone al Estado la obligación de garantizar el acceso equitativo a un recurso limitado como es el espectro radioeléctrico, en tanto es definido

como un patrimonio común de la humanidad y no una propiedad del Estado o de los particulares.

4. La promoción de la pluralidad y diversidad como un objetivo primordial de la ley y de todas las políticas públicas del Estado, en el entendido que sin amplio y diverso abanico de medios no es posible un intercambio profundo y vigoroso de informaciones e ideas, base fundamental para una democracia.
5. La no discriminación en el acceso a las frecuencias y otros medios audiovisuales, garantizando la igualdad de oportunidades para el acceso de los habitantes de la República a los medios de comunicación electrónicos, para que puedan ejercer su derecho a la información y a la libertad de expresión.
6. La transparencia y publicidad en los procedimientos y condiciones de otorgamiento de las asignaciones de frecuencias, que permitan el efectivo contralor por parte de los ciudadanos.
7. La promoción de las capacidades de las industrias nacionales de contenidos audiovisuales y software, fomentando la identidad cultural del país y estimulando la creación de fuentes de trabajo y favoreciendo la descentralización y producción local y regional de contenidos.
8. La protección y promoción de las libertades de expresión, información y comunicación, lo que implica la total exclusión de medidas de censura previa y regulación de los servicios audiovisuales en función de la línea editorial de los medios, el reconocimiento de los derechos de las personas frente a los medios y el establecimiento de disposiciones para dar previsibilidad y certezas a los operadores privados, comerciales y comunitarios.

6. ¿La Ley violará o recortará la libertad de expresión e información?

El proyecto de Ley Audiovisual reconoce, protege, promueve y garantiza la más amplia libertad de expresión e información de todos los actores, en particular, de los titulares y trabajadores de los medios de comunicación audiovisual, en consonancia con los más altos estándares interamericanos de derechos humanos y las recomendaciones de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH y de la Relatoría para la Libertad de Opinión y Expresión de la ONU que consideran que la regulación «debería tener como finalidad garantizar una mayor seguridad para que las personas puedan expresarse con libertad y sin miedo a ser sancionadas o estigmatizadas por ello»¹⁸.

¹⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2009 en <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202009%201%20ESP.pdf>>

Más precisamente, estiman que la regulación «debería tener como meta asegurar previsibilidad y certeza jurídica a quienes poseen o adquieren una licencia, de forma tal que puedan ejercer su derecho a la expresión con libertad y sin miedo a consecuencias negativas como represalia por la difusión de información», por lo cual la Ley debería «estar diseñadas de manera tal que otorguen garantías suficientes contra posibles actos de arbitrariedad estatal»¹⁹.

Para dar garantías de «la existencia de una radiodifusión verdaderamente libre y vigorosa» la Relatoría de la CIDH entiende que la Ley deberá:

- 1) Establecer «derechos y obligaciones sean claras y precisas»;
- 2) Contemplar «procedimientos transparentes y respetuosos del debido proceso»;
- 3) Otorgar «el permiso para el uso de la frecuencia por un tiempo suficiente» (es decir, reconoce la existencia de plazos en la concesión) «para desarrollar el proyecto comunicativo o para recuperar la inversión y lograr su rentabilidad»;
- 4) Asegurar que «mientras se usa la frecuencia no serán exigidos más requerimientos que los establecidos en la Ley»; y
- 5) Establecer «que no se tomarán decisiones que afecten el ejercicio de la libertad de expresión por razón de la línea editorial o informativa»

Todas y cada una de estas recomendaciones están contempladas en el marco normativo general uruguayo y en el proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual:

- Garantiza la diversidad y pluralismo en el sistema de medios. Esto incluye la obligación de adoptar medidas adecuadas para habilitar el acceso equitativo a los medios de comunicación audiovisuales, e impedir o limitar la formación de monopolios y oligopolios.
- No incluye regulación de contenidos tales como exigencias previas de veracidad o imparcialidad e impulsa la autorregulación, sin imponer códigos de ética desde el Estado.
- Prohibición expresa de cualquier mecanismo de censura previa, o de presiones directas o indirectas sobre los medios y sus trabajadores por parte de las autoridades reguladoras.
- Prohibición expresa del uso del poder y recursos económicos del Estado como forma de castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores y medios de comunicación en función de sus líneas informativas o editoriales.
- Expreso reconocimiento a la libertad editorial de los titulares de servicios de comunicación audiovisual, lo cual incluye la determinación y libre selección de programación.

¹⁹ Ídem.

- Prohibición expresa del uso discriminatorio del mecanismo de otorgamiento, revocación o renovación de autorizaciones en función de las líneas informáticas o editoriales de los medios.
- Brinda previsibilidad y certezas jurídicas para todos los operadores, con mayor transparencia en la regulación y definición de reglas claras y expresas incluidas en la Ley, como la inclusión de plazos razonables a las autorizaciones frente a la incertidumbre de las autorizaciones precarias y revocables.
- Reconocimiento de la cláusula de conciencia como un derecho de los periodistas de negarse a participar de la elaboración y difusión de informaciones contrarias a los principios éticos del periodismo.
- Reconocimiento expreso y no discriminatorio de sector comunitario, con establecimiento de una reserva de al menos un tercio del espectro para iniciativas sin fines de lucro.
- Definición de medios públicos no gubernamentales, dentro de un Sistema Nacional de Radio y Televisión del Uruguay dirigido por un organismo independiente del gobierno, con aval parlamentario.
- El organismo de aplicación y fiscalización de la regulación dispuesta en la Ley será independiente del gobierno y de intereses económicos, elegido por mayorías parlamentarias y con rendición de cuentas.
- Creación de la figura de ombudsman para la defensa de los derechos de las personas reconocidos en la Ley, el cual será designado por mayorías especiales del Parlamento.
- Publicidad y amplio control ciudadano en todos los procesos de asignación y renovación de autorizaciones, con la creación de organismos consultivos de participación plural, incluyendo representantes de la sociedad civil y empresarios, en los procesos de otorgamiento de autorizaciones.

7. ¿Qué derechos tienen las personas ante los medios de comunicación audiovisual?

Una Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual no puede ser vista como una ley hecha solamente para quienes tienen medios de comunicación sino para todos los actores relacionados con estos servicios, sea como difusores o como audiencia y usuarios de los mismos.

En este sentido, el proyecto de Ley innova con la inclusión de varios capítulos donde se reconocen expresamente el derecho de las personas (no sólo como «consumido-



res») como sujetos del derecho a la libertad de expresión, información y comunicación, en tanto esta libertad es entendida como un derecho que tiene dos dimensiones: por un lado el derecho de expresar ideas e informaciones; por otro el derecho de buscar y recibir informaciones e ideas.

Es unánime en las legislaciones del mundo la inclusión de disposiciones normativas que regulan la relación de los medios con el público, los consumidores, usuarios y personas, aunque se trata de restricciones a la libertad de programación de los dueños de los medios. Ello, en atención a la necesidad de contemplar el reconocimiento y la protección de los derechos de quienes no tienen medios frente a éstos, en especial de los sectores sociales considerados vulnerables y cuya protección adquiere un interés primordial, como es el caso de niños, niñas y adolescentes.

Esto no es novedad en nuestro país ni en el mundo. Nuestro país ya tiene regulación al respecto²⁰ incluida, por ejemplo, en el Código de la Niñez y la Adolescencia²¹, que establece regulaciones para los medios de comunicación: el derecho a la privacidad de niños, niñas y adolescentes y el uso de su imagen; la reserva de la identidad de los menores de edad en régimen de privación de libertad; la prohibición de emisión de imágenes que puedan vulnerar sus derechos; la publicidad dirigida a la niñez o protagonizada por niños, niñas y adolescentes; entre otras.

También existe vasta legislación sobre publicidad en medios de comunicación, tanto a través de normas específicas como la Ley de Defensa del Consumidor o de Relaciones de Consumo²², o la Ley de Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y la Discriminación²³, o en disposiciones dentro de normativa de radiodifusión²⁴, tanto referida a la publicidad engañosa o los tiempos máximos de publicidad en la programación de radio y televisión.

Sobre estos antecedentes, el proyecto se limita a revisar y mejorar la legislación sobre el derecho de las personas en cuatro aspectos:

- A) Incluye disposiciones respecto a los derechos de niños, niñas y adolescentes, incorporando todas las recomendaciones del Comité Técnico Consultivo (CTC) sobre Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, Libertad de Expresión y Medios de Comunicación, quien entregó un informe final en noviembre de 2012²⁵. La propuesta está en el marco de los compromisos asumidos por el

²⁰ Ver estudio de la agencia ANDI «Regulación y derechos de la niñez y la adolescencia en 14 países latinoamericanos» en <<http://resourcecentre.savethechildren.se/content/library/documents/la-regulaci%C3%B3n-de-los-medios-de-comunicaci%C3%B3n-y-los-derechos-de-los-ni%C3%B1os-ni>>

²¹ Ley N°17.823 de 14 de setiembre de 2004, votada por unanimidad y promulgada por Jorge Batlle.

²² Ley N°17.250 de 11 de agosto de 2000, aprobada durante el gobierno de Julio María Sanguinetti.

²³ Ley N°17.817 de 14 de setiembre de 2004.

²⁴ Reglamento de la Ley de Radiodifusión, Decreto N°734 de 20 de diciembre de 1978.

²⁵ El Comité Técnico Consultivo sobre Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, Libertad de Expresión y Medios de Comunicación (en adelante, CTC) fue conformado a partir de una invitación de la Secretaría de la Presidencia de la República y del INAU. Los miembros del CTC representaron a distintos sectores de la sociedad: sector privado, sociedad civil organizada, academia, televisiones públicas y Gobierno. UNESCO y UNICEF tuvieron un rol de facilitación, mediación y exposición

Estado uruguayo en la Convención sobre los Derechos del Niño, y el Código de la Niñez y la Adolescencia.

El proyecto reconoce el derecho a la privacidad, la definición del horario de protección a niños, niñas y adolescentes y las imágenes que no podrán emitirse en ese horario, así como pautas referidas a la publicidad dirigida a la niñez o protagonizada por niños, niñas y adolescentes.

- B) Expresamente se reconoce el derecho de las personas con discapacidad en relación a los servicios de comunicación audiovisual, en particular aquellas con discapacidad visual o auditiva, en sintonía con la legislación vigente y los acuerdos internacionales en la materia y de los cuales Uruguay es parte.

Las personas con discapacidades también tienen el derecho de recibir y buscar informaciones en igualdad de oportunidades que las demás personas, y el proyecto busca que este derecho sea de efectiva aplicación. Para ello establece exigencias respecto a la inclusión de programación accesible (por ejemplo subtítulo, lengua de señas o audio descripción) en especial en los contenidos de interés general como informativos, acontecimientos relevantes y programas educativos y culturales.

El Estado se obliga, a su vez, a facilitar y promover el desarrollo de tecnologías apropiadas, la formación de profesionales, el desarrollo de investigación y la producción de contenidos nacionales para apoyar su cumplimiento.

- C) El derecho a la información incluye el derecho del público a acceder a determinados eventos de interés general para la sociedad, a través de un servicio de radiodifusión de televisión en abierto, directo y de manera gratuita. En particular, el proyecto refiere a las transmisiones de los partidos oficiales de la selección uruguaya de fútbol, entre otros, sin negar ni expropiar los derechos exclusivos de privados sobre la emisión o retransmisión de dichos eventos.

Por las mismas razones, los resúmenes con información e imágenes de dichos eventos o acontecimientos, siempre que sean emitidos en diferido y con una breve duración, no deberán pagar contraprestación alguna.

- D) Se reconoce expresamente el derecho de los titulares de servicios de comunicación audiovisual de emitir mensajes publicitarios, pero en protección al derecho de los usuarios y consumidores se establecen condiciones para la emisión de los mismos tales como: plazos máximos por hora, limitaciones a la inclusión de publicidad en películas y eventos deportivos, y la prohibición de emisión de publicidad encubierta y de publicidad subliminal.

La Ley incluye, además, que todos los servicios de radio y televisión abierta, los servicios de televisión para abonados en sus señales propias, y las señales de televisión establecidas en Uruguay que sean difundidas o distribuidas por servicios para abonados con autorización o licencia para actuar en nuestro país, otorgarán

de las experiencias internacionales en los temas que se trataron en el CTC. Puede encontrarse el informe completo y antecedentes de actuación en <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/informes/comite-consultivo-sobre-ninez-y-medios>>



espacios gratuitos a los partidos políticos en las campañas electorales correspondientes a elecciones nacionales y departamentales al considerarlo una medida de interés general para el afianzamiento del sistema democrático republicano.

8. ¿La protección de la niñez implica una censura a la información sobre violencia y la prohibición de hacer publicidad?

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos reconoce expresamente que la libertad de expresión no es un derecho absoluto y puede ser regulada para fines legítimos, como el respeto a los derechos de niños, niñas y adolescentes. De hecho, la única excepción al principio de no censura previa se incluye expresamente en la propia Convención Americana en materia de espectáculos públicos, con el fin de proteger a la niñez.

Consecuentemente, regular la programación de los medios de comunicación masivos para que ciertos contenidos sean aptos para todo público es una medida regulatoria legítima, en tanto sea usada exclusivamente para ese propósito específico.

La Ley Audiovisual no prohíbe totalmente las imágenes de violencia excesiva o truculenta en los medios audiovisuales, sino que regula su exhibición. La ley no prohíbe que esas imágenes sean emitidas en otros horarios no protegidos, y expresamente menciona que ello no significa que no se pueda informar sobre los hechos en los informativos o debatir el tema de la inseguridad ciudadana en los programas informativos y periodísticos.

Se evita exponer a la niñez a imágenes o mensajes que los puedan afectar gravemente, no a poner «cerrojos» a la información, la opinión, la denuncia o la búsqueda de soluciones ante esos hechos, aunque las opiniones sean críticas con el gobierno. Se tomó extrema precaución en no dejar conceptos vagos o indefinidos sino que cada tema a regular se definió expresa y taxativamente para evitar problemas de interpretación en la aplicación posterior de la normativa.

La ley regula la publicidad dirigida a niños, niñas y adolescentes en sintonía con estándares internacionales y tomando como referencia la regulación de países europeos, no prohibiendo la publicidad de manera general sino regulando su uso bajo ciertas condiciones. La única prohibición es a incluir publicidad encubierta y no tradicional en los programas infantiles, pero se permiten otras formas de publicidad en ellos.

El reconocimiento de los derechos de niños ante los medios, incluyendo el establecimiento de un horario de protección está presente en la regulación de los países europeos (como España), latinoamericanos (como Argentina y Chile) e incluso en Estados Unidos. En los países citados el horario va de 6 a 22 horas, como el proyecto propone.



La regulación sobre publicidad incluida en el proyecto toma casi textualmente los principios de regulación de varios países nórdicos, en especial la legislación de Dinamarca. Hay países, como Suecia, con modelos de regulación más drásticos, ya que prohíben completamente la publicidad para niños en toda la programación.

El proyecto de ley es, además, consistente con las recomendaciones de organismos de Naciones Unidas especializados en la protección y promoción de la libertad de expresión (UNESCO) y de los derechos de la niñez (UNICEF), y es compatible con la Convención de Derechos de la Niñez

La gran mayoría de las disposiciones para proteger a la niñez incluidas en la Ley Audiovisual ya son vigentes en Uruguay a partir del Código de la Niñez y la Adolescencia aprobado en 2004, que establece restricciones al manejo de las imágenes y la información en todos los medios de comunicación, no sólo los audiovisuales. En particular, tienen ese origen el reconocimiento al derecho a la intimidad y a la imagen de la niñez, y el derecho que tienen los adolescentes a no ser identificados e individualizados por los medios de comunicación (incluso en la prensa escrita).

El Código fue votado por la unanimidad de los legisladores de todos los partidos y promulgado por el presidente Jorge Batlle y el ministro Pedro Bordaberry, entre otros. Es decir que se ha aceptado pacíficamente que se regulen ciertos contenidos de los medios con el objetivo de proteger a la niñez y como resultado de un consenso generalizado entre todos los partidos políticos.

Es esencial destacar que el capítulo sobre derechos de la niñez del proyecto de Ley Audiovisual recoge las recomendaciones aprobadas por el Comité Técnico Consultivo sobre Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, Libertad de Expresión y Medios de Comunicación que fuera conformado a partir de una invitación de la Secretaría de la Presidencia de la República y del INAU, y que funcionara de agosto a noviembre de 2012.

Los miembros del Comité representaron distintos sectores de la sociedad como el sector privado, la sociedad civil organizada, la Academia, las televisiones públicas y el Gobierno, y fueron presididos por representantes de UNESCO y UNICEF, quienes tuvieron un rol de facilitación, mediación y exposición de experiencias internacionales que ayudaron en el debate de los temas y la formulación de las recomendaciones.

El informe final del CTC fue votado por unanimidad y recoge muchísimos acuerdos y solamente dos desacuerdos. Todo el capítulo de recomendaciones sobre contenidos de violencia, sexo y otros fue aprobado por unanimidad, incluyendo la delegación de los empresarios agremiados en ANDEBU y de los periodistas de APU. Las actas de todas las sesiones están disponibles en la web de la Presidencia de la República y muestran el nivel y respeto en el análisis y elaboración de propuestas que realizó este Comité. En esta materia el único desacuerdo fue si la legislación debía exigirse un mínimo de emisión de programas infantiles a los medios privados.

En materia de publicidad hubo un desacuerdo importante entre quienes defendían la prohibición total de la publicidad dirigida a la infancia (planteada por la Sociedad

Civil, en especial) y quienes defendían la máxima permisividad en la emisión de mensajes publicitarios, sólo sujeto a autorregulación de las agencias y anunciantes (planteada por los empresarios, AUDAP en especial). Ante la diferencia, el Poder Ejecutivo transitó el camino del medio: en lugar de prohibir, el proyecto de ley permite la publicidad dirigida a niños, pero con limitaciones. Estas condiciones fueron discutidas y aprobadas en el CTC por todas las delegaciones y, como se ha dicho, toman como referencia legislación europea en la materia.

9. ¿Cómo administrará el Estado las frecuencias del espectro radioeléctrico?

La regulación del acceso a las frecuencias de radio y televisión ha sido siempre un aspecto clave para garantizar el derecho efectivo a la libertad de expresión y a la comunicación. En Uruguay hay sobrados ejemplos del uso arbitrario de la potestad legítima de otorgar autorizaciones que tiene el Estado para favorecer a amigos del gobierno o castigar a sectores sociales que podrían ser críticos de sus intereses.

El proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual consolida un cambio ya operado por los gobiernos de izquierda en la manera de entregar el uso de las frecuencias que son patrimonio de todos los uruguayos: desde 2005 no se han entregado autorizaciones «a dedo» sino que, por el contrario, todas han sido otorgadas mediante concursos abiertos y luego de la realización de consultas y audiencias públicas en la localidad donde se prestará el servicio.

La cuestión de la transparencia y la no discriminación en la regulación de los servicios de comunicación audiovisual ha sido motivo de especial preocupación de organismos internacionales de defensa y promoción de la libertad de expresión.

Para los Relatores para la Libertad de Expresión «[l]a transparencia debe ser el sello distintivo de los esfuerzos de las políticas públicas en el área de la radiodifusión. Este criterio debe ser aplicable a la regulación, propiedad, esquemas de subsidios públicos y otras iniciativas en cuanto a políticas»²⁶.

La recomendación para los Estados americanos, mientras tanto, es que «en la definición de políticas o en la planificación de medidas de administración de la actividad de radiodifusión, los organismos estatales deben contemplar procedimientos transparentes, públicos, con mecanismos periódicos de rendición pública de cuentas sobre su gestión, y que garanticen una efectiva participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones».

²⁶ Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión. 12 de diciembre de 2007. Relatores Libertad de Expresión de ONU, OEA, OSCE y CADHP.



Procedimientos transparentes son, para la Relatoría Especial de la CIDH, «aquéllos que están previamente determinados en la regulación, que consagren criterios de evaluación (por ejemplo para asignar o revocar una licencia) objetivos y claros, que contemplen la realización de audiencias públicas, que aseguren acceso a la información pública de los ciudadanos y ciudadanas, y que obliguen a la motivación suficiente de sus decisiones, entre otros requisitos. La asignación de licencias de radio y televisión debe estar orientada por criterios democráticos y procedimientos preestablecidos, públicos y transparentes, que sirvan de freno a la posible arbitrariedad del Estado y que garanticen condiciones de igualdad de oportunidades para todas las personas y sectores interesados»²⁷.

La regulación propuesta en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual es consistente con todas estas recomendaciones, confirmando la práctica llevada adelante por las administraciones del Frente Amplio desde 2005.

Al asignar las frecuencias, «el Estado decide cuál es la voz que el público podrá escuchar durante los años venideros. En consecuencia, en este proceso se definen, entre otras cosas, las condiciones sobre las cuales se adelantará la deliberación democrática requerida para el ejercicio informado de los derechos políticos, así como las fuentes de información que le permitirán a cada persona adoptar decisiones informadas sobre sus preferencias personales y formar su propio plan de vida».

Por estas razones, afirma, «este proceso debe encontrarse estrictamente regulado por la ley, caracterizarse por su transparencia y estar guiado por criterios objetivos, claros, públicos y democráticos. En este mismo sentido, el procedimiento de adjudicación de una licencia debe estar rodeado de suficientes garantías contra la arbitrariedad, incluyendo la obligación de motivar la decisión que concede o niegue la solicitud, y el adecuado control judicial de dicha decisión»²⁸.

El proyecto establece:

- El espectro radioeléctrico es un patrimonio de la humanidad y no propiedad del Estado, éste es sólo su administrador y debe gestionarlo de manera transparente y equitativa.
- Reconocimiento expreso de tres sectores de la comunicación audiovisual: comercial, comunitario y público.
- Procedimientos de acceso separados para cada uno de ellos, respetando las características y objetivos distintos.
- Mantenimiento de la Ley de Radiodifusión Comunitaria Ley N°18.232, reconocida internacionalmente como un ejemplo para los países de la región.
- Mantenimiento de la reserva de al menos un tercio de las frecuencias para medios comunitarios, incluso en las nuevas frecuencias digitales.

²⁷ CIDH: Informe anual 2009, Estándares de Libertad de Expresión para una Radiodifusión Libre e Incluyente.

²⁸ Ídem anterior.



- Prohibición de uso de requisitos excesivos o procedimientos abusivos que obstaculicen el acceso de manera indirecta, tales como la subasta económica o la entrega «a dedo».
- En tanto el espectro es un bien público sujeto a concesión, por primera vez se establecen plazos a las autorizaciones, con opción de renovación, y se exigen pagos por su uso con fines lucrativos.
- Reglas de *must carry* y *must offer*. Las primeras obligan a las empresas de TV para abonados a transportar de manera gratuita las señales de televisión pública y a las señales de TV abierta emitidas en su misma área de cobertura geográfica. Las segundas para que las señales de TV abierta, si son ofrecidas para su compra por servicios de TV para abonados, sean ofrecidas a todos los operadores de la misma cobertura geográfica, sin discriminación.

10. ¿Cómo garantizar igualdad de oportunidades y acceso equitativo a los medios?

La regulación de los medios audiovisuales está justificada, según la CIDH, si tiene como finalidad «asegurar igualdad de condiciones en el acceso a las frecuencias y mayor diversidad de los medios de comunicación audiovisual», en consonancia con uno de los elementos claves de la Declaración de Principios para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA) que afirma que «las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos»²⁹.

Para ello debe incluir tres componentes:

- a) «pluralidad de voces (medidas antimonopólicas)»
- b) «diversidad de las voces (medidas de inclusión social)»
- c) «no discriminación (acceso en condiciones de igualdad a los procesos de asignación de frecuencias)»

Para la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA «la regulación sobre radiodifusión debería formar parte de una política activa de inclusión social que tienda a la reducción de las desigualdades existentes en la población respecto del acceso a los medios de comunicación (...) garantizando para ello reglas especiales que permitan el acceso de grupos tradicionalmente marginados del proceso comunicativo». «En este

²⁹ OEA: *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*, principio N° 12. Aprobado por la Asamblea General de la OEA en octubre de 2000.



sentido», agrega, «los Estados no sólo deben abstenerse de discriminar a estos sectores sino que además deben promover políticas públicas activas de inclusión social»³⁰.

También los Relatores de Libertad de Expresión de las Américas, Europa, África y las Naciones Unidas han manifestado que «los diferentes tipos de medios de comunicación —comerciales, de servicio público y comunitarios— deben ser capaces de operar en, y tener acceso equitativo a todas las plataformas de transmisión disponibles. Las medidas específicas para promover la diversidad pueden incluir el reservar frecuencias adecuadas para diferentes tipos de medios, contar con *must-carry rules* (sobre el deber de transmisión)»³¹.

No puede haber plena libertad de expresión sin acceso equitativo a los medios de comunicación que permiten su ejercicio. Es por eso que el proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual del gobierno uruguayo recoge ampliamente estas recomendaciones internacionales para garantizar la igualdad de oportunidades de toda la población, y asegurar un reparto equitativo de las frecuencias para radio y televisión, entre otras medidas.

En materia de criterios y procedimiento de asignación, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión entiende que «la asignación de licencias de radio o televisión es una decisión que tiene un impacto definitivo sobre el derecho a la libertad de expresión en su doble dimensión: el derecho de todos a expresarse libremente y el derecho a recibir ideas y opiniones diversas. De esta decisión dependerá tanto el acceso a los medios de comunicación de quienes solicitan acceso a las frecuencias, como el derecho de toda la sociedad a recibir información plural en los términos del artículo 13 de la Convención Americana»³².

En la misma sintonía se encuentra la regulación de los países europeos, donde, para el Consejo de Europa, 'las reglas que rigen los procedimientos de concesión de licencias de radiodifusión deben ser claras y precisas y deben ser aplicadas de manera abierta, transparente e imparcial. Las decisiones tomadas en esta materia por las autoridades de regulación deben ser objeto de una publicidad apropiada'»³³.

El proyecto de Ley Audiovisual mantiene los procedimientos no discrecionales y públicos dispuestos en un decreto aprobado durante el gobierno de Tabaré Vázquez³⁴ para medios comerciales que utilicen espectro (radio, TV abierta y TV para abonados que no usen medios físicos) y en la Ley de Radiodifusión Comunitaria:

- Concurso público y abierto para otorgar las autorizaciones.

³⁰ CIDH: *Informe anual 2009, Estándares de Libertad de Expresión para una Radiodifusión Libre e Incluyente*.

³¹ Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión. 12 de diciembre de 2007. Relatores Libertad de Expresión de ONU, OEA, OSCE y CADHP.

³² CIDH: *Informe anual 2009, Estándares de Libertad de Expresión para una Radiodifusión Libre e Incluyente*.

³³ Council of Europe. Committee of Ministers. *Appendix to Recommendation Rec(2000)23 of the Committee of Ministers to member states*. Reglas 13-14. 20 de diciembre de 2000.

³⁴ Decreto 374/008 de 4 de agosto de 2008.

- Procedimientos diferentes si el servicio utiliza recursos escasos como el espectro o recursos no escasos como el cable u otros medios físicos.
- Transparencia y publicidad de todos los procesos, en particular en los casos de otorgamiento, revocación y renovación.
- Establecimiento de criterios de evaluación claros, no discrecionales y previstos previamente en la Ley.
- Los criterios de evaluación estarán basados en el servicio comunicacional a brindar y no en la propuesta o capacidad económica de los interesados.
- Realización de consultas y audiencias públicas en las localidades donde se prestará el servicio.
- Transparencia respecto a la propiedad y titularidad real de los medios de comunicación.
- Medidas para impedir la existencia de testaferros y las transferencias ilegales de medios.
- Participación ciudadana a través de un organismo asesor de integración plural con empresarios, sociedad civil y universidades³⁵ para controlar al acción estatal y opinar en la evaluación del otorgamiento de autorizaciones.

11. ¿Cómo lograr un sistema de medios diverso y plural, sin monopolios ni oligopolios?

Un capítulo fundamental de la Ley refiere a establecer medidas efectivas para limitar o impedir la formación de monopolios u oligopolios, privados o estatales, en la propiedad de los medios de comunicación, de modo de promover la diversidad de informaciones y opiniones y la apertura a la competencia.

Se trata de una las reformas pendientes de la democracia: «nos encontramos que algunos sectores estratégicos del país —por lo menos en nuestra humilde visión— nunca han sido francamente democratizados y va a ser muy difícil que avance la democracia en la sociedad sin medios que sean cada vez más democráticos» (Mujica, 2012³⁶).

³⁵ Unifica a los actuales CHAI (Consejo Honorario Asesor Independiente) y CHARC (Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria) que actuaban en relación a los servicios de radiodifusión comerciales y comunitarios, respectivamente.

³⁶ Palabras del Presidente José Mujica en su audición en radio M24, 31 de mayo de 2012.



Efectivamente, concentración de medios y democracia no van de la mano, y no es éste un discurso de «izquierdistas»: «Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control³⁷ 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», es uno de los Principios de Libertad de Expresión de la OEA³⁸, que nuestro país suscribe.

El propio Secretario General de la Organización de Estados Americanos ha afirmado que la concentración es una forma severa de restricción de la libertad de expresión: «el Estado no es la única fuente de restricciones a la libertad de expresión pues también lo es, y de manera muy determinante, la concentración de la propiedad de los medios. [...] Cuando se arriba a una circunstancia de ese tipo frecuentemente las personas no reciben todas las perspectivas de los asuntos que les conciernen, lo que por cierto no contribuye a la efectiva vigencia de la libertad de expresión y de la democracia, que implica siempre pluralismo y diversidad»³⁹.

Por lo tanto, es «obligación de los Estados» tomar medidas activas para evitarlo. «Queda clara —reafirma la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la misma CIDH— la necesidad de exigir a los Estados el cumplimiento de la obligación de evitar monopolios u oligopolios, de hecho o de derecho, en la propiedad y control de los medios de comunicación»⁴⁰. Lo mismo ha afirmado Frank La Rue, el Relator Especial para la Protección y Promoción de la Libertad de Opinión y Expresión de Naciones Unidas al afirmar que el Estado «tiene la obligación de romper los monopolios» en el sector comercial de la comunicación.

Nuestra legislación es ampliamente insuficiente, y no se han ejercido los controles adecuados para impedir que ciertas prácticas engañosas de transferencia y control de medios sean moneda corriente en Uruguay, desvirtuando la normativa anti-concentración. Respecto a la situación actual, no quedan dudas respecto a la existencia de un oligopolio en la TV abierta, con propiedad cruzada con licencias para TV para abonados e incluso radios⁴¹.

La nueva ley deberá superar estas carencias incluyendo tanto medidas contra la concentración como medidas de promoción de una mayor diversidad de contenidos audiovisuales nacionales:

³⁷ Como se desprende de este alcance, las limitaciones en materia de concentración no podrán limitarse exclusivamente a la titularidad personal de autorizaciones o licencias, sino a la capacidad de controlar su operación, funcionamiento, operación y comercialización, más allá de quienes figuren como titulares de los medios.

³⁸ Principio N°12. Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, CIDH, octubre 2000.

³⁹ Discurso del secretario general de la oea, José Miguel Insulza: *La libertad de expresión en las Américas*, air, Washington, 4 de mayo de 2009; véase comunicado de prensa en <http://www.oas.org/OASpage/press_releases/press_release.asp?sCodigo=C-157/09>

⁴⁰ CIDH: *Informe anual 2008*, vol. iii, *Informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, cap. iii, párr. 224.

⁴¹ Ver «La televisión privada comercial en Uruguay : caracterización de la concentración de la propiedad, las audiencias y la facturación» de Edison Lanza y Gustavo Buquet en <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/08659.pdf>>

- Disposiciones adecuadas y controles efectivos para evitar la concentración indebida de medios tales como límites a la cantidad de licencias que puede tener una persona, empresa o grupo económico, a nivel local y nacional.
- Limitaciones a ciertas formas de propiedad cruzada de medios y máximos de cantidad de suscriptores de servicios de televisión para abonados de alcance nacional.
- Apertura a la competencia a nuevos operadores comerciales en TV y radio, tanto en Montevideo como el Interior.
- Establecimiento de plazos en las autorizaciones de servicios de radio y TV abierta, con posibilidad de renovación o de recambio de operadores a través de nuevos concursos públicos.
- Habilitar ingreso de nuevos actores y señales públicas y comunitarias que mejoren y completen la oferta a la población.
- Abrir canales de difusión y distribución a la producción nacional y local independiente.
- Desestimular la centralización de contenidos desde Montevideo, estableciendo condiciones a la formación de cadenas de repetidoras.
- Exigir y promover la producción e inclusión de contenidos locales en la programación de radio y televisión, fortaleciendo la capacidad, sostenibilidad e independencia de los medios locales del Interior.
- Fomentar la mayor producción de contenidos y aplicaciones, buscando el desarrollo de la industria nacional audiovisual y de software, y la creación de más y mejores empleos.

El proyecto retoma aspectos ya propuestos por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) respecto a la promoción de contenidos nacionales en la radio y la televisión uruguaya, también denominada en algunos países como «cuota de pantalla».

Estas regulaciones son un componente necesario para asegurar ciertos mínimos de producción nacional, tal como hacen otros países como Francia, Colombia, Chile, Argentina o Canadá.

«Lo que llamamos la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual intenta como objetivo (...) defender y fortalecer la industria audiovisual nacional, porque creemos que esto, en el fondo, es una defensa de nuestra cultura, es decir, de nuestra identidad de país pequeño pero que lucha, precisamente, en este mundo que se globaliza, y apretado por morsa de gigantescas trasnacionales, mantener preservando nuestra identidad. ¡Y esto es muy, muy, muy importante!» (Mujica, 2012⁴²)

⁴² Palabras del Presidente José Mujica en audición en radio M24, 31 de mayo de 2012.



Las cuotas de programación nacional o regional son utilizadas en Europa como una herramienta para el fomento de la diversidad cultural en los medios de comunicación. La Directiva europea de Servicios de Medios Audiovisuales Sin Fronteras «reafirma el compromiso de la Unión Europea a favor de las obras audiovisuales europeas al permitir a los Estados miembros imponer a los organismos de radiodifusión televisiva cuotas de contenidos que favorezcan a las producciones europeas, siempre que ello sea posible. Estas normas flexibles en materia de cuotas funcionan bien. Los Estados miembros respetan estas cuotas sin dificultades, y estas últimas han permitido estimular una producción de contenidos europea e independiente»⁴³.

El establecimiento de mínimos de programación de origen nacional o local son reconocidas como derechos y deberes de los Estados para asegurar la diversidad cultural en tratados internacionales apoyados y ratificados por nuestro país como la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales⁴⁴.

En efecto, la Convención de UNESCO reconoce que «las Partes podrán adoptar medidas para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales en sus respectivos territorios» tales como «medidas que brinden oportunidades, de modo apropiado, a las actividades y los bienes y servicios culturales nacionales, entre todas las actividades, bienes y servicios culturales disponibles dentro del territorio nacional, para su creación, producción, distribución, difusión y disfrute, comprendidas disposiciones relativas a la lengua utilizada para tales actividades, bienes y servicios»; y «medidas encaminadas a proporcionar a las industrias culturales independientes nacionales y las actividades del sector no estructurado un acceso efectivo a los medios de producción, difusión y distribución de bienes y servicios culturales».

12. | ¿Medios públicos o medios del gobierno?

No existe aún en Uruguay una ley que defina expresa y claramente los objetivos y características que debe tener un medio público de comunicación, aunque la práctica de estos años de gobierno de izquierda se haya distanciado de un modelo de radios y televisoras oficialistas y pro-gubernamentales.

Son consistentes todos los organismos internacionales en apoyar la existencia de medios públicos fuertes y sustentables, como un componente fundamental de un sistema de medios diverso y plural: «Los medios públicos de comunicación pueden (y deberían) desempeñar una función esencial para asegurar la pluralidad y diversidad de voces necesarias en una sociedad democrática» afirma la Relatoría para la Liber-

⁴³ <http://europa.eu/legislation_summaries/audiovisual_and_media/l24101a_es.htm>

⁴⁴ Aprobada por Ley N° 18.068 de diciembre de 2006 y vigente desde marzo de 2007.

tad de Expresión de la CIDH. «Su papel es fundamental a la hora de proveer contenidos no necesariamente comerciales, de alta calidad, articulados con las necesidades informativas, educativas y culturales de la población»⁴⁵.

En su Declaración sobre Diversidad en la Radiodifusión, en la misma sintonía, los Relatores de Libertad de Expresión de todo el mundo han expresado que «[s]e requieren medidas especiales para proteger y preservar los medios públicos en el nuevo espacio radioeléctrico. El mandato de los medios públicos debe estar claramente establecido por ley y debe incluir, entre otros, el contribuir a la diversidad, la cual debe ir más allá de ofrecer diferentes tipos de programación, dar voz a y satisfacer las necesidades de información e intereses de todos los sectores de la sociedad. Se deben explorar mecanismos innovadores para el financiamiento de los medios públicos, de forma tal que éste sea suficiente para permitirles cumplir con su mandato de servicio público, que sea garantizado por adelantado para periodos de varios años y que sea ajustado de acuerdo a la inflación»⁴⁶.

Con la misma convicción recomiendan que los medios sean públicos y no un instrumento de propaganda del gobierno de turno: «para que los medios públicos puedan realmente cumplir su función, debe tratarse de medios públicos independientes del Poder Ejecutivo; verdaderamente pluralistas; universalmente accesibles; con financiamiento adecuado al mandato previsto por la Ley; y que contemplen mecanismos de rendición de cuentas y de participación de la comunidad en las distintas instancias de producción, circulación y recepción de contenidos»⁴⁷.

El proyecto de Ley propone el fortalecimiento de los medios públicos, con la creación de un Sistema Nacional de Radio y Televisión del Uruguay (SNRTV) como persona jurídica de derecho público no estatal con el objetivo de administrar, dirigir y operar los servicios de radiodifusión sonora y de televisión públicos, así como otros servicios de comunicación de titularidad del Estado nacional.

Las políticas generales para el desarrollo y funcionamiento de ese Sistema Nacional, así como la designación de los directores de la radio y la TV pública, serán elaboradas y aprobadas por un Consejo Directivo Nacional designado a propuesta del Poder Ejecutivo pero con previo aval parlamentario, para garantizar su independencia editorial del gobierno.

Además:

- Los directores de los medios públicos tendrán una amplia autonomía técnica y editorial para implementar los planes de gestión del medio, dentro de las políticas generales aprobadas por el Consejo Directivo.

⁴⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2009 en <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202009%201%20ESP.pdf>>

⁴⁶ Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión. 12 de diciembre de 2007. Relatores Libertad de Expresión de ONU, OEA, OSCE y CADHP.

⁴⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2009 en <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202009%201%20ESP.pdf>>

- Las causales de remoción de los consejeros y directores son expresas y antes hechos graves de forma de respaldar su autonomía.
- Todos los organismos del SNRTV deberán observar mecanismos de rendición de cuentas y transparencia para el control ciudadano y parlamentario de su actuación.
- Deberán contar con un Código de Ética y criterios de gestión y programación que sean explícitos y públicos.

13. ¿Quién fiscaliza y aplica lo dispuesto en la Ley?

El proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual incluye disposiciones sobre el diseño institucional, tanto para la elaboración y aprobación de las políticas públicas en la materia, como respecto a la fiscalización y aplicación de la propia Ley, partiendo de la institucionalidad vigente.

En este sentido, ratifica el rol y los cometidos del Poder Ejecutivo, el MIEM y la DINATEL en materia de políticas, y de la URSEC en materia de regulación técnica.

La innovación se produce en la creación de un nuevo organismo de aplicación de la regulación establecida en la Ley Audiovisual (Consejo de Comunicación Audiovisual - CCA), en la unificación y fortalecimiento de un organismo consultivo con participación ciudadana (Consejo Honorario Asesor de los Servicios de Comunicación Audiovisual - CHASCA) y la creación de la figura del Ombudsman de los Servicios de Comunicación Audiovisual, que asumirá la defensa de los derechos de las personas reconocidos en esta Ley.

Los organismos regionales de protección y promoción de la libertad de expresión han formulado una serie de recomendaciones referidas a los organismos encargados de la aplicación y la regulación en materia de medios de comunicación. «La regulación de los medios de comunicación con el propósito de promover la diversidad, incluyendo la viabilidad de los medios públicos», afirman los relatores de Libertad de Expresión⁴⁸, «es legítima solo si es implementada por un órgano que se encuentre protegido contra la indebida interferencia política y de otra índole, de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos»⁴⁹.

⁴⁸ Relatores de Libertad de Expresión de ONU, OEA, OSCE y CADHP: *Declaración Internacional sobre Diversidad en la Radiodifusión*, 12 de diciembre de 2007.

⁴⁹ Relatores de Libertad de Expresión de ONU, OEA y OSCE: *Declaración Desafíos a la Libertad de Expresión en el Nuevo Siglo*, 20 de noviembre de 2001.

En este sentido, exigen que se diseñen mecanismos efectivos para que los organismos estatales que regulan la radiodifusión estén «constituidos de manera de estar protegidos contra las injerencias políticas y comerciales». Es «fundamental que los órganos de regulación o fiscalización de los medios de comunicación sean independientes del Poder Ejecutivo, se sometan completamente al debido proceso y tengan un estricto control judicial» dice, a su vez, la Relatoría de Libertad de Expresión de la CIDH⁵⁰.

El diseño institucional en materia de medios audiovisuales quedará de esta manera:

- A) Poder Ejecutivo – Ministerio de Industria, Energía y Minería (decisión, coordinación e implementación de políticas públicas). Es el ámbito institucional desde donde se elaboran, definen y complementan políticas públicas en telecomunicaciones y servicios de comunicación audiovisual. Otorga, renueva y revoca las autorizaciones y licencias para los servicios de comunicación audiovisual, con un organismo consultivo con participación ciudadana que fiscaliza y aporta opinión en dichos procesos (CHASCA).
- B) Autoridad de aplicación - Consejo de Comunicación Audiovisual (aplicación y fiscalización de los servicios comunicación audiovisual). Es un órgano estatal no gubernamental autónomo, de aplicación y fiscalización sobre los servicios de comunicación audiovisual, de acuerdo al marco regulatorio aprobado.
- C) Organismo regulador técnico - URSEC (regulación y fiscalización de aspectos técnicos y administrativos de los SCA). Es un espacio estatal no gubernamental autónomo, de asesoría, regulación y fiscalización de los aspectos técnicos y administrativos de los servicios de comunicación audiovisual, de acuerdo al marco regulatorio aprobado.
- D) Parlamento (legislación y control). Aprueba las leyes del sector, otorga las veías para la designación de los integrantes del CCA y del Consejo Directivo del Sistema Nacional de Radio y TV del Uruguay.
- E) Ombudsman de los Servicios de Comunicación Audiovisual (defensa del derecho de las personas). Defiende y promueve los derechos de las personas reconocidos en esta Ley, ante el Estado y los servicios de comunicación audiovisual. Recibe quejas de la población y ejerce su representación ante organismos jurisdiccionales o administrativos.

⁵⁰ CIDH: *Informe anual 2008*, vol. iii: *Informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, cap. iv, «Una agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión», párr. 82.





Friedrich-Ebert-Stiftung | Uruguay
Plaza Cagancha 1145, piso 8 | 11100 Montevideo | Uruguay

Responsable:

Simone Reperger, Representante de la Fundación Friedrich Ebert (FES) en Uruguay y Directora del Proyecto Sindical en América Latina de la FES

Tel.: ++598-2902-29-38 | Fax: ++598-2902-29-41

<http://www.fesur.org.uy> | fesur@fesur.org.uy

Diseño y diagramación | gliphosxp

Fundación Friedrich Ebert (FES)

La Fundación Friedrich Ebert (FES) fue creada en 1925, y es la fundación política más antigua de Alemania. Es una institución privada y de utilidad pública, comprometida con el ideario de la Democracia Social. La fundación debe su nombre a Friedrich Ebert, primer presidente alemán democráticamente elegido, y da continuidad a su legado de hacer efectiva la libertad, la solidaridad y la justicia social. Cumple esa tarea en Alemania y en el exterior en sus programas de formación política y de cooperación internacional, así como en el apoyo a becarios y el fomento de la investigación.

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.