



Libertad a medias

La regulación de los medios comunitarios en
América Latina y su compatibilidad con los
estándares interamericanos de libertad de
expresión

Introducción¹

La existencia de medios comunitarios, especialmente en el ámbito de la radio, son de larga data en América Latina y su aporte ha muy significativo, tanto para la democracia como formas de expresión de vastos sectores de la población de menores recursos. Sin embargo, esa realidad no siempre ha sido acompañada por un reconocimiento legal por parte de los Estados como un sector con las mismas oportunidades que el de los medios públicos o comerciales.

La cuestión del necesario reconocimiento y la regulación de los medios comunitarios han tenido un importante reflejo en el ámbito de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En particular, su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) ha prestado cada vez más atención a la situación de los medios comunitarios dando cuenta en sus informes anuales respecto a las denuncias recibidas al respecto, así como dando cuenta de los progresos y los desafíos que este sector enfrenta, formulando numerosas recomendaciones a los Estados de la OEA para adecuar sus marcos normativos a los principios del marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión.

Los aportes de organizaciones como la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) y los debates al respecto en diversos países de la región propiciaron la aprobación de un capítulo dentro del Informe Anual 2002 de la RELE² denominado “El ejercicio de la libertad de expresión por los medios de comunicación comunitarios”, primero, y varios capítulos en el documento “Estándares de Libertad de Expresión para una Radiodifusión Libre e Incluyente”³ (2009). En 2014, en referencia al sector de la televisión, la Relatoría también elaboró los “Estándares de libertad de expresión para la transición a una televisión digital abierta, diversa, plural e inclusiva”⁴.

En el primer caso, la Relatoría afirmaba que las radios comunitarias *“deben actuar en un marco de legalidad facilitado por los Estados”*, por lo cual resultaba inadmisibles que, aún cuando era clara la *“la importancia que pueden tener estos canales de ejercicio de la libertad*

- 1 La versión actual del informe analiza exclusivamente la compatibilidad de los textos legales sobre radiodifusión comunitaria con los estándares interamericanos, pero no implica una valoración sobre su aplicación
- 2 CIDH (2003): Informe anual de la relatoría para la libertad de expresión 2002. OEA/Ser.L/V/II.117, 7 marzo de 2003.
- 3 CIDH (2009): Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente. OEA/Ser.L/V/II 30, de diciembre de 2009.
- 4 http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/Transici%C3%B3n_a_TV_digital.pdf



de expresión comunitarias” los Estados adoptaran “el establecimiento de marcos legales discriminatorios que obstaculizan la adjudicación de frecuencias a radios comunitarias” así como “prácticas que, aún en los casos de funcionamiento en el marco de la legalidad, importan amenazas de cierre injustificadas, o incautación arbitraria de equipos”.

En los estándares para la radiodifusión, mientras tanto, la Relatoría recuerda que ya en varias oportunidades ha reconocido que los medios de comunicación comunitarios cumplen en nuestra región una función fundamental para el ejercicio de distintos sectores de la sociedad a la libertad de expresión y al acceso a la información. Y establece que, en virtud de esta importancia y dentro de las obligaciones de garantía que el Estado debe adoptar para garantizar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en condiciones de igualdad y no discriminación, *“resulta necesario que los Estados los reconozcan legalmente y que se contemplen reservas de espectro para este tipo de medios, así como condiciones equitativas de acceso a las licencias que diferencien las realidades distintas de los medios privados no comerciales”.*

Como parte de sus objetivos y tareas principales, el Observatorio Latinoamericano de Regulación Medios y Convergencia (OBSERVACOM) realiza un monitoreo sistemático de las regulaciones y políticas públicas de los países de la región respecto al acceso, la diversidad y el pluralismo en materia de medios de comunicación y libertad de expresión, prestando una especial atención a la situación de la radio y televisión comunitaria. Como una de los resultados de este trabajo hemos realizado el siguiente informe comparado de la legislación existente en la materia, con el objetivo de analizar la compatibilidad de los marcos normativos latinoamericanos con los estándares sobre libertad de expresión aprobados por los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

A continuación, compartimos con ustedes los principales hallazgos de la investigación, esperando sea un aporte útil para el desarrollo de sus funciones.

1

Reconocimiento de los medios comunitarios

En la actualidad, si bien encontramos países que aún no han procedido a reconocer a estas emisoras en la última década⁵ es notorio que se ha producido un importante avance en el reconocimiento de los medios comunitarios en la región⁶.

En este proceso podemos distinguir dos etapas: una primera década donde se producen los primeros reconocimientos aunque en condiciones limitadas, y otra, muy reciente, con la aprobación de algunas leyes donde los medios comunitarios son reconocidos de manera más adecuada y en forma no discriminatoria.

Hasta bien entrada la década de los 90 nos encontramos las primeras normas que permiten a las radios comunitarias acceder a autorizaciones Colombia⁷, Chile⁸, Paraguay⁹ y Brasil¹⁰. Al inicio del nuevo siglo pueden verse los casos de Venezuela¹¹ y Perú¹².

13 países de América Latina reconocen legalmente la existencia de medios comunitarios

Esta primera etapa se caracteriza por la concepción de las emisoras comunitarias únicamente como medios de ámbito local y/o de presencia residual en el panorama mediático nacional. Se repiten las limitaciones arbitrarias a su cobertura territorial (por ejemplo con topes sin fundamentos técnicos sobre la potencia de sus transmisores), así como la exclusión al acceso a determinadas plataformas de difusión como la televisión. Se establecen, además, condiciones de uso gravosas respecto de otros medios como una menor duración de las concesiones.

Tras esta situación, aún vigente hasta el momento, aparecen algunas buenas prácticas regulatorias en varios países de la región¹³ que introducen un reconocimiento más adecuado y pleno de los medios comunitarios.

5 Costa Rica, Belice, Guatemala, Nicaragua y Panamá.

6 Los países que en la actualidad reconocen a los medios comunitarios, aunque sea de manera parcial, son: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Honduras, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

7 Decreto N° 1.695 de 1994 por el cual se reglamenta el servicio comunitario de radiodifusión sonora.

8 En Chile se permite su existencia mediante la introducción en 1994 de las “Radios de Mínima Cobertura” en la Ley General de Telecomunicaciones, si bien no hay un reconocimiento expreso de las radios comunitarias hasta Ley N° 20.433 de 2010.

9 Artículos 57 al 59 de la Ley N° 642 de 1995 y Resolución N° 1.414/1998.

10 Lei N° 9.612, de 1998 Regulamento Institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária.

11 Ley Orgánica de Telecomunicaciones de 2000 y Decreto N° 1.521 de 2001, reglamento de radiodifusión sonora y televisión abierta comunitarias de servicio público, sin fines de lucro.

12 Ley N° 28.278 de 2004 de Radio y Televisión.

13 Uruguay en 2007, Ecuador en 2008, Argentina y Bolivia en 2007, Chile en 2010, Honduras en 2013, México en 2013 y El Salvador en 2016.



El hito que inicia esta etapa es la aprobación en 2007 de la Ley de Radiodifusión Comunitaria en Uruguay¹⁴ a la que siguen importantes reformas de la normativa audiovisual en Argentina¹⁵, Bolivia¹⁶ y Ecuador¹⁷. Más recientemente encontramos la reforma constitucional de México y su Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión¹⁸ y el reconocimiento de las radios comunitarias en El Salvador¹⁹.

Mientras tanto, otros países como Chile²⁰ y Honduras²¹ muestran también avances respecto a su legislación anterior, aunque más limitados que los anteriores y aún distantes de los mejores estándares en la materia, al optar por una concepción más restringida del concepto de medios comunitarios.

En otros países, han cobrado fuerza las reivindicaciones de la sociedad civil y existen diversas iniciativas legales para regular este sector²².

1.1 Estándares interamericanos sobre reconocimiento legal

La CIDH ha indicado que *“la radiodifusión comunitaria debe estar expresamente reconocida en la ley como una forma diferenciada de medios de comunicación”*²³ lo que implica *“que sea la ley la que establezca los aspectos sustantivos de la regulación; es decir, que no delegue la definición de las políticas centrales de la actividad de radiodifusión en la autoridad de aplicación. En todo caso, ésta sólo podría completar o especificar los aspectos sustantivos definidos previa y claramente en la ley”*²⁴.

En Honduras tanto el reconocimiento de las radios comunitarias no se realiza por ley sino mediante una resolución administrativa del organismo regulador de telecomunicaciones. En otros casos, como Colombia, El Salvador, Paraguay y Venezuela existen normas legales que reconocen al sector pero no incluyen los aspectos sustantivos de su regulación. A este respecto cabe recordar que los estándares establecen que *“la expresión “leyes” no significa cualquier norma jurídica, sino aquellos actos normativos generales adoptados por el órgano legislativo constitucionalmente previsto y democráticamente elegido”*²⁴ que sea la ley la que

14 Ley N°18.232 de 2007 de Servicios de Radiodifusión Comunitaria.

15 Ley N° 26.522 de 2009 de Servicios de Comunicación Audiovisual.

16 Reforma constitucional de 2009 y aprobación en 2011 de la Ley General de Telecomunicaciones

17 Reforma constitucional de 2008 y aprobación en 2013 de la Ley Orgánica de Comunicación.

18 Reforma constitucional de 2013 y aprobación en 2014 de la Ley federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

19 Ley de Telecomunicaciones Decreto N° 142.

20 Ley N° 20.433 de Radiodifusión Comunitaria Ciudadana y Ley n° 20.750 que introduce la televisión comunitaria en 2014.

21 Resolución 09/2013 CONATEL.

22 Entre otros destacan la Iniciativa de Ley N° 4087 en Guatemala, o las propuestas para modificar la normativa en Costa Rica.

23 Ídem. Párr. 107 CIDH (2010a): Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente. OEA/Ser.L/V/II.

24 Ídem, Párr. 18.



*establezca los aspectos sustantivos de la regulación; es decir, que no delegue la definición de las políticas centrales de la actividad de radiodifusión en la autoridad de aplicación*²⁵.

Cuando se opta por el reconocimiento legal se puede observar que cuando forma parte de legislaciones sectoriales (de medios o de telecomunicaciones) la regulación de los medios comunitarios resulta menos detallada y precisa que cuando se realiza mediante una ley específica, como sucede en los casos de Argentina, Bolivia, México, Paraguay y Perú. Esto aumenta el margen de discrecionalidad del Poder Ejecutivo o de la autoridad de regulación, según corresponda.

Por otra parte el hecho de contar con una ley específica o incluso con un reconocimiento de rango constitucional, no implica un mayor cumplimiento de los estándares interamericanos, ya que el pleno ejercicio de los derechos reconocidos depende aún de la eficaz y justa aplicación de la normativa. Como indica la Relatoría para la Libertad de Expresión: *“el reconocimiento legal para acceder a una licencia no es suficiente para garantizar la libertad, el pluralismo y la diversidad, si existen normas que establecen condiciones arbitrarias o discriminatorias en el acceso y uso de la licencia”*²⁶.

1.2 Formas de reconocimiento

Los instrumentos normativos utilizados para el reconocimiento y regulación de los medios comunitarios han sido muy variados que podemos agrupar según distintas tendencias:

- En los casos de Brasil²⁷, Chile²⁸ y Uruguay²⁹ nos encontramos con una ley específica destinada a la radio comunitaria con una regulación muy detallada.
- En el caso de Argentina³⁰, Bolivia, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay y Perú la regulación de los medios comunitarios se incluye, de forma más o menos específica, en las legislaciones sectoriales que regulan el audiovisual o las telecomunicaciones.
- En los casos de Colombia³¹, El Salvador³², Paraguay³³ y Venezuela³⁴ se parte de un breve reconocimiento en la legislación sectorial estableciendo la regulación

25 Párr. 17 y 18 CIDH 2009.

26 Párr. 810 Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2015. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/15.

27 Lei N° 9.612, de 1998 Regulamento Institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária.

28 Ley N° 20.433/2010 de radiodifusión comunitaria y ciudadana y Ley 20.750/2014 de televisión digital.

29 Ley N° 18.232/2007 Servicio de Radiodifusión Comunitaria y Decreto 585/2012 Televisión Digital.

30 La Ley N° 26.522 realiza un reconocimiento expreso de los medios comunitarios pero no diferenciado al incluirlos dentro de una categoría más amplia de “prestadores privados sin fines de lucro”

31 Ley N° 1.341.

32 Está pendiente de aprobación el reglamento de desarrollo del reciente reconocimiento legal.

33 Artículos 57 al 59 de la Ley N° 642 de 1995 y Resolución N° 1414/1998.

34 Ley Orgánica de Telecomunicaciones de 2000 y Decreto N° 1.521 de 2001, reglamento de radiodifusión sonora y televisión abierta comunitarias de servicio público, sin fines de lucro. Ley de la Comunicación del Poder Popular de 2015 también realiza menciones si bien aún no ha sido aprobado su reglamentación de desarrollo.



mediante reglamentos aprobados por órganos gubernamentales.

- En el caso de Honduras el reconocimiento y regulación de las radios comunitarias se realiza a través de una resolución del órgano regulador (CONATEL)³⁵.
- Algunos países han adoptado un reconocimiento constitucional de los medios comunitarios como muestran los casos de Bolivia³⁶, Ecuador³⁷ y México³⁸.

También resulta destacable que algunos países han reconocido los derechos de las emisoras preexistentes a la aprobación de las leyes. En este sentido Uruguay³⁹, Argentina⁴⁰ y Venezuela⁴¹ introdujeron en su regulación procedimientos para otorgar concesiones a las emisoras comunitarias que venían funcionando sin autorización ante la falta de un marco regulatorio adecuado.

Respecto a los medios de comunicación gestionados por pueblos indígenas u originarios nos encontramos con dos formas de reconocimiento:

- Países en los que estos medios de comunicación son considerados dentro de los medios comunitarios, ya sea de forma implícita o de forma explícita como Ecuador⁴² u Honduras⁴³.
- Países que se refieren a ellos de forma diferenciada de los medios comunitarios. Este es el caso de Argentina⁴⁴, Bolivia⁴⁵, Colombia⁴⁶ o México⁴⁷.

35 Resolución 09/2013 CONATEL

36 El Estado apoyará la creación de medios de comunicación comunitarios en igualdad de condiciones y oportunidades. Ver Artículo 107 Constitución 2009 República de Bolivia.

37 Artículo 16. "Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: [...] 3. La creación de medios de comunicación social, y al acceso en igualdad de condiciones al uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, y a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas. Artículo 17. El Estado fomentará la pluralidad y la diversidad en la comunicación, y al efecto: 1. Garantizará la asignación, a través de métodos transparentes y en igualdad de condiciones, de las frecuencias del espectro radioeléctrico, para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, así como el acceso a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas, y precautelará que en su utilización prevalezca el interés colectivo. Artículo 384. La comunicación como un servicio público se prestará a través de medios públicos, privados y comunitarios. El sistema de comunicación social asegurará el ejercicio de los derechos de la comunicación, la información y la libertad de expresión, y fortalecerá la participación ciudadana. El sistema se conformará por las instituciones y actores de carácter público, las políticas y la normativa; y los actores privados, ciudadanos y comunitarios que se integren voluntariamente a él. 2. Facilitará la creación y el fortalecimiento de medios de comunicación públicos, privados y comunitarios, así como el acceso universal a las tecnologías de información y comunicación en especial para las personas y colectividades que carezcan de dicho acceso o lo tengan de forma limitada".

38 Transitorio 3º "Establecer los mecanismos para homologar el régimen de permisos y concesiones de radiodifusión, a efecto de que únicamente existan concesiones, asegurando una diversidad de medios que permita distinguir las concesiones de uso comercial, público, privado y social que incluyen las comunitarias e indígenas".

39 Artículo 20 Ley N° 18.232 de Servicios de Radiodifusión Comunitaria.

40 Artículo 162 Ley Servicios de Comunicación Audiovisual.

41 Disposición Transitoria 1ª Reglamento de radiodifusión sonora y televisión abierta comunitarias de servicio público, sin fines de lucro (Gaceta Oficial N° 37.359 del 8 de enero de 2002).

42 Artículo 85 Ley Orgánica de Comunicación.

43 Artículo 3 Resolución NR 009/2013 CONATEL.

44 El otorgamiento de autorizaciones se realiza a demanda y de manera directa. Una (1) frecuencia de AM, una (1) frecuencia de FM y una (1) frecuencia de televisión para los Pueblos Originarios en las localidades donde cada pueblo esté asentado. Ver artículos 37 y 89 Ley Servicios de Comunicación Audiovisual.



1.3 Países que no reconocen la radiodifusión comunitaria

A pesar de las demandas de organizaciones de la sociedad civil y de las recomendaciones de la Relatoría Especial y otros organismos internacionales, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Panamá aún no han reconocido expresamente a los medios comunitarios en su normativa.

Aunque en Guatemala existen iniciativas legales para proceder al reconocimiento de los medios comunitarios y de los pueblos indígenas^{48 49}, la CIDH ha indicado que *“no se observan avances en la obligación asumida en múltiples oportunidades por el Estado para reconocer legalmente al sector de la radiodifusión comunitaria e implementar la asignación efectiva de autorizaciones para utilizar frecuencias por parte de este sector”*.

La situación se ve agravada por la utilización de mecanismos de subasta para la asignación de concesiones y por la persecución penal de las emisoras sin autorización⁵⁰, con *“detenciones de radialistas y decomisos de equipo”*⁵¹.

Organizaciones de la sociedad civil y pueblos indígenas han impulsado una Ley de Medios de Comunicación Comunitaria" (Iniciativa de Ley Nº 4087⁵²) que fue presentada inicialmente en 2009 y en la actualidad se está tramitando en el Congreso de la República⁵³. La Cámara de Radiodifusión de Guatemala, que agrupa a empresas de radio y televisión ha mostrado objeciones al proyecto de Ley⁵⁴ mientras que para la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH *“la discusión legislativa del*

**Centroamérica es la
región con menor
reconocimiento legal de los
medios comunitarios**

45 Artículo 10, Ley de Telecomunicaciones. Hasta el 17% al sector social comunitario y otro 17% al sector de los pueblos indígena originario campesinos, y comunidades interculturales y afrobolivianas.

46 Se incluyen como medios de interés público. Ver Artículo 60 Resolución 415/2010.

47 Dentro del sector de “concesión de uso social”, pero diferenciado de las emisoras comunitarias. Ver artículo 7 Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

48 En el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas de 31 de marzo de 1995 se establece que el Estado guatemalteco debería “[p]romover ante el Congreso de la República las reformas que sean necesarias en la actual ley de radiocomunicaciones con el objetivo de facilitar frecuencias para proyectos indígenas y asegurar la observancia del principio de no discriminación en el uso de los medios de comunicación. Promover asimismo la derogación de toda disposición ordenamiento jurídico que obstaculice el derecho de los pueblos indígenas a disponer de medios de comunicación para el desarrollo de su identidad”.

49 El 14 de marzo de 2012 la Corte Constitucional exhortó al Congreso de la República de Guatemala a diseñar un marco legal especializado en favor de los Pueblos Indígenas para que puedan acceder a frecuencias radioeléctricas.

50 A pesar de que esta conducta no está tipificada penalmente se aplica por analogía los delitos de “hurto” y “hurto de fluidos” (artículos 246 y 249 del Código Penal).

51 Párr. 302 y ss. CIDH (2015). Situación de los derechos humanos en Guatemala OEA/Ser.L/V/II. Doc. 43/15.

52 Texto disponible en <http://www.observacom.org/iniciativa-4087-ley-de-medios-de-comunicacion-comunitaria/>

53 La Mesa Técnica del Congreso, en su informe de 14/03/2016, recomendó no aprobar la iniciativa 4087.

54 Decreto de 15/02/2016: http://www.camaraderadiodifusiongt.org/pdf/posicion_camara4087.pdf



*proyecto de ley representa una oportunidad extraordinaria para que el Estado dé cumplimiento efectivo a sus obligaciones internacionales en esta materia*⁵⁵.

Si bien en el proceso de transición de TV analógica a digital *aprobado por el Gobierno se ha previsto la existencia de televisiones comunitarias*⁵⁶, Costa Rica aún no reconoce legalmente a los medios comunitarios, manteniendo una normativa anacrónica aprobada en 1954⁵⁷. La Red de Medios e Iniciativas de Comunicación Alternativa (RedMICA) ha elaborado un proyecto de Ley de Radio y Televisión⁵⁸ que, entre otros aspectos, propone el reconocimiento expreso de las emisoras comunitarias.

55 Comunicado de prensa R 12/16: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1012&IID=2>

56 Modelo de Referencia y el Plan Maestro de Televisión Digital Terrestre (TDT) 2016-2017.
http://www.micit.go.cr/images/Telecomunicaciones/tv_digital/modelo-de-referencia-para-la-transicion-a-la-TV-Digital-en-Costa-Rica.pdf

57 Ley de Radio N°1758 de Radio, modificada en 2008 por Ley General de Telecomunicaciones, n°8642.

58 <https://leyderadioytele.wordpress.com/>



2

Definición de medio comunitario

2.1 Estándares interamericanos para una definición apropiada

Los estándares interamericanos establecen que *“la legislación debería definir apropiadamente el concepto de medio de comunicación comunitario, incluyendo su finalidad social y no comercial, y su independencia operativa y financiera del estado y de intereses económicos”*⁵⁹. Por otra parte, se consideran discriminatorias las limitaciones que *“establecen para cierto tipo de medios restricciones en cuanto a contenidos, cobertura territorial o acceso a fuentes de financiamiento, sin un argumento suficiente, objetivo y razonable, que persiga una finalidad legítima ajustada a la Convención Americana”*⁶⁰.

En el este tema, vale también el principio general de que el derecho a fundar medios de comunicación incluye la posibilidad de acceder a todo tipo de plataformas y procedimientos para ejercer el derecho a la libertad de expresión. Limitaciones arbitrarias a los tipos de medios al que pueden acceder las comunidades y organizaciones sociales, en este caso condicionados desde la propia definición del sector, son contrarias a los estándares en la materia.

2.2 Limitaciones y arbitrariedades en su definición

Los países que han reconocido legalmente a los medios comunitarios no han adoptado un único criterio para definir el alcance del servicio y las características del mismo refiriéndose, con distintos énfasis y grados de detalle, al carácter no lucrativo, su finalidad social y su vínculo con algún tipo de comunidad.

Entre las definiciones más precisas y detalladas se encuentra el caso de Uruguay⁶¹, mientras que en Argentina⁶², Ecuador⁶³, El Salvador⁶⁴, Bolivia, Brasil⁶⁵, México⁶⁶ y Chile⁶⁷ la definición es más limitada o formulada de manera genérica.

59 Párr. 108 CIDH 2009.

60 Informe RELE 2010 OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5 de 7 marzo 2011 párrafo 115.

61 Se entenderá por servicio de radiodifusión comunitaria el servicio de radiodifusión no estatal de interés público, prestado por asociaciones civiles sin fines de lucro con personería jurídica o por aquellos grupos de personas organizadas que no persigan fines de lucro (artículos 6 y 13 de la presente ley) y orientado a satisfacer las necesidades de comunicación social y a habilitar el ejercicio del derecho a la información y a la libertad de expresión de los habitantes de la República. Su finalidad será la promoción del desarrollo social, los derechos humanos, la diversidad cultural, la pluralidad de informaciones y opiniones, los valores democráticos, la satisfacción de las necesidades de comunicación social, la convivencia pacífica y el fortalecimiento de los vínculos que hacen a la esencia de la identidad cultural y social del Uruguay. No podrán



Argentina recoge una definición de emisoras comunitarias dentro de su legislación pero las incluye dentro del concepto de emisoras de “*gestión privada sin fines de lucro*”⁶⁸, de esta forma los medios comunitarios quedan reconocidos pero no de forma clara y diferenciada. En el caso de Colombia se utilizan definiciones muy distintas en la normativa destinada a radio⁶⁹ y a televisión⁷⁰. En esta última la “*televisión comunitaria*” es un servicio local, en general de carácter comercial, para abonados en pequeños municipios del país. En México⁷¹, mientras tanto, los medios comunitarios e indígenas quedan comprendidos dentro de las concesiones de uso social, junto con instituciones de educación superior de carácter privado. Por su parte Venezuela tras la aprobación la Ley de Comunicación Popular⁷² la definición de medio comunitario resulta confusa e inapropiada.

Uno de los principales aspectos problemáticos e incompatibles con los estándares interamericanos lo encontramos en la equiparación del concepto de medio comunitario

realizar proselitismo político-partidario o religioso, ni promover la discriminación de raza, etnia, género, orientación sexual, religión, edad o de cualquier otro tipo constituyendo la transgresión a estas disposiciones, causal para la suspensión o revocación del permiso. Ver Artículo 4 Ley N° 18.232 y otros

- 62 Son actores privados que tienen una finalidad social y se caracterizan por ser gestionadas por organizaciones sociales de diverso tipo sin fines de lucro. Su característica fundamental es la participación de la comunidad tanto en la propiedad del medio, como en la programación, administración, operación, financiamiento y evaluación. Se trata de medios independientes y no gubernamentales. En ningún caso se la entenderá como un servicio de cobertura geográfica restringida. Ver Artículo 4 Ley N° 26.522.
- 63 Los medios de comunicación comunitarios son aquellos cuya propiedad, administración y dirección corresponden a colectivos u organizaciones sociales sin fines de lucro, a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. Los medios de comunicación comunitarios no tienen fines de lucro y su rentabilidad es social. Ver Artículo 85 Ley Orgánica de Comunicación.
- 64 Son aquellos conformados por estaciones de radiodifusión sonora y televisiva, destinados a atender una determinada audiencia, administrados por una asociación o fundación sin fin de lucro, de interés social, facilitándoles el derecho a la información y a la comunicación, como ejercicio de la libertad de expresión, propiciando la participación ciudadana para contribuir al desarrollo asequible, equitativo, inclusivo, sostenible de las comunidades y sectores sociales del País. Ver Artículo 6 Ley de Telecomunicaciones.
- 65 Lei N° 9.612, de 1998 Regulamento Institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária.
- 66 Concesiones para usos social “Confiere el derecho de prestar servicios de telecomunicaciones y radiodifusión con propósitos culturales, científicos, educativos o a la comunidad, sin fines de lucro. Quedan comprendidas en esta categoría las concesiones comunitarias y las indígenas” artículo 67 Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.
- 67 Ley N° 20.433 de Radiodifusión Comunitaria Ciudadana y Ley N° 20.750 que introduce la televisión comunitaria en 2014.
- 68 Ley N° 26.522. incluye en artículo 4° la definición de Emisoras comunitarias “Son actores privados que tienen una finalidad social y se caracterizan por ser gestionadas por organizaciones sociales de diverso tipo sin fines de lucro. Su característica fundamental es la participación de la comunidad tanto en la propiedad del medio, como en la programación, administración, operación, financiamiento y evaluación. Se trata de medios independientes y no gubernamentales 14 . En ningún caso se la entenderá como un servicio de cobertura geográfica restringida” pero en artículo 21 sólo se refiere a prestadores de gestión privada sin fines de lucro.
- 69 Artículo 77 Resolución N° 450/2010.
- 70 Acuerdo 3/2012 CNTV y Artículo 2 Resolución N° 433/2013 ANTV.
- 71 Artículo 68 Ley Federal Telecomunicaciones y Radiodifusión.
- 72 Medios de Comunicación Populares, Alternativos y Comunitarios. Son organizaciones sociales, prestadoras de servicio, conformadas por las manifestaciones populares de las diversas vertientes de la Comunicación Popular, que ejercen el papel de Pueblo Comunicador garantizando el derecho fundamental a la información y a la comunicación. Constituidas bajo cualquier personalidad jurídica sin fines de lucro, incluso las que se establezcan en las leyes del Poder Popular. Ver Artículo 19 Ley de Comunicación Popular y Artículo 2 del Decreto N° 1.521 de 2001, reglamento de radiodifusión sonora y televisión abierta comunitarias de servicio público, sin fines de lucro.



exclusivamente como un medio de comunicación de cobertura restringida o local, como ocurre en la normativa de Paraguay, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, Venezuela y Perú. En este último, por ejemplo, los medios comunitarios sólo pueden existir en el ámbito rural o en zonas indígenas y campesinas⁷³.

3

Acceso a frecuencias y a fundar medios

3.1 Estándares interamericanos sobre acceso

Dentro de los estándares sobre radiodifusión se han incorporado las recomendaciones realizadas por los Relatores para la Libertad de Expresión de la ONU, la OSCE, la Comisión Africana y de la propia OEA cuando señalan que *“los diferentes tipos de medios de comunicación (públicos y privados, con y sin fines de lucro) deben ser capaces de operar en, y tener acceso equitativo a todas las plataformas de transmisión disponibles”*⁷⁴. Para la Relatoría Especial es necesario, además, *“asegurar frecuencias del espectro de radiodifusión para los distintos tipos de medios, y disponer específicamente que ciertas frecuencias sean reservadas para el uso de los medios comunitarios”*⁷⁵.

3.2 Acceso a tipos de medios

Algunos países han limitado la existencia de los medios de comunicación a una determinada plataforma de difusión, en general medios de radiodifusión sonora, excluyendo a las organizaciones sociales sin fines de lucro y comunidades indígenas del derecho a fundar medios de comunicación en otras plataformas, como la televisión.

Es el caso de Brasil⁷⁶, donde sólo es reconocido el derecho a gestionar radios de frecuencia modulada (FM), y Paraguay⁷⁷ y Colombia⁷⁸, donde sólo se ha previsto la existencia de radios comunitarias en FM y en AM, pero no en televisión. En los casos de Chile, Honduras, Perú y

73 Es aquella cuyas estaciones están ubicadas en comunidades campesinas, nativas e indígenas, áreas rurales o de preferente interés social. Su programación está destinada principalmente a fomentar la identidad y costumbres de la comunidad en la que se presta el servicio, fortaleciendo la integración nacional. Ver Artículo 9 Ley Radio y Televisión.

74 Párr. 107 CIDH 2009.

75 Párr. 109 CIDH 2009.

76 Lei Nº 9.612, de 1998. Regulamento Institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária.

77 Artículo 5 Resolución Nº 898/2002 CONATEL.

78 Resolución 415/2010.



Venezuela la normativa se ha previsto la emisión por televisión pero la difusión por radio se limita a la FM.

Los marcos legales de Argentina⁷⁹, Bolivia⁸⁰, Uruguay⁸¹, Ecuador⁸² y México⁸³ son los que reconocen –al menos en los textos normativos- la posibilidad de crear medios comunitarios en distintos soportes de difusión, tales como radio y televisión⁸⁴.

3.3 Reserva de espectro

Algunos países no hacen referencia a reservas específicas de espectro radioeléctrico para los distintos sectores de medios de comunicación, quedando el reparto a criterio del gobierno o la autoridad audiovisual de aplicación de la normativa, según corresponda.

Desde 2007, varios países han establecido una reserva de espectro destinada a los medios comunitarios, aunque con diferente alcance. Chile⁸⁵ y México⁸⁶ han incluido una reserva de espectro de carácter reducido en la banda de radio FM, en el primero, y en FM y AM, en el segundo (entre 5 y 10% del total de las frecuencias). Mientras tanto en los casos de Argentina, Bolivia, Ecuador y Uruguay la reserva de espectro es significativa y se aplica a todas las plataformas de difusión:

6 países establecen reservas de espectro para los medios comunitarios: Uruguay, Argentina, Bolivia, Ecuador, México y Chile

- Uruguay fue el primer país en establecer una reserva de espectro específica para radios comunitarias y otras sin ánimo de lucro destinando *“al menos un tercio del espectro radioeléctrico por cada localidad en todas las bandas de frecuencia de uso analógico y digital y para todas las modalidades de emisión”*⁸⁷. Esta reserva se ha aplicado tanto a servicios de radiodifusión sonora como para el nuevo espectro

79 La explotación de los servicios de comunicación audiovisual podrá ser efectuada por prestadores de gestión estatal, de gestión privada con fines de lucro y de gestión privada sin fines de lucro, los que deberán tener capacidad de operar y tener acceso equitativo a todas las plataformas de transmisión disponibles. Artículo 2 Ley N° 26.522.

80 Artículo 10 Ley General de Telecomunicaciones y Artículo 19 del Reglamento (Decreto Supremo N° 1.391)

81 Artículo 5 Ley N° 18.232.

82 Artículo 70 Ley Orgánica de Comunicación, que regula la actividad de todo tipo de medios, no sólo los que usan espectro radioeléctrico.

83 Para uso social: Confiere el derecho de usar y aprovechar bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico de uso determinado o recursos orbitales. Artículo 76 Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

84 En el caso de México incluso se reconocen expresamente los servicios de telecomunicaciones comunitarios e indígenas

85 Artículo 3 Ley N° 20.433 dentro de un segmento especial del espectro radioeléctrico en la banda de frecuencia modulada, tanto para la operación analógica como la digital”.

86 Según Artículo 90 Ley Federal Telecomunicaciones y Radiodifusión el Instituto deberá reservar para estaciones de radio FM comunitarias e indígenas el diez por ciento de la banda de radiodifusión sonora de FM, que va de los 88 a los 108 MHz.

87 Artículo 5 Ley N° 20.433. Ver también reserva de frecuencias en televisión digital en artículo 2 y ss. Decreto 585/2012.



destinado a televisión digital terrestre.

- De forma similar Argentina reserva para emisoras sin fines de lucro (entre las que se encuentra las emisoras comunitarias), *“el treinta y tres por ciento (33%) de las localizaciones radioeléctricas planificadas, en todas las bandas de radiodifusión sonora y de televisión terrestres, en todas las áreas de cobertura”*⁸⁸.
- En el caso de Bolivia la normativa establece un 17% a medios comunitarios y un 17% a Pueblos Indígenas, en radio (FM y AM) y televisión analógica. Sin embargo esta reserva no se ha previsto para la televisión digital y se supedita a la existencia de disponibilidad⁸⁹.
- Ecuador establece un 34 % para medios comunitarios, la Ley establece criterios para alcanzar la distribución equitativa de frecuencias en la que se priorizará al sector comunitario⁹⁰.

Paraguay es el país que presenta peores condiciones de acceso al no permitir la televisión comunitaria ni al prever reservas de espectro. Por el contrario los países que recogen mejores condiciones y un acceso equitativo son Argentina, Bolivia, Ecuador y Uruguay.

88 Artículo 89 Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

89 Artículo 10 Ley General de Telecomunicaciones y artículos 1 y 19 del Reglamento (Decreto Supremo N° 1391): Hasta 17% donde exista disponibilidad. 5 frecuencias del área de servicio, 2 si es zona rural o con menor frecuencias.

90 Artículo 106 de la Ley Orgánica de Comunicación. 1. *“La asignación de las frecuencias todavía disponibles; 2. La reversión de frecuencias obtenidas ilegalmente, y su posterior redistribución; 3. La reversión de frecuencias por incumplimiento de las normas técnicas, jurídicas para su funcionamiento o fines para los que les fueron concesionadas, y su posterior redistribución; 4. La distribución de frecuencias que regresan al Estado conforme a lo dispuesto por la ley; y, 5. La distribución equitativa de frecuencias y señales que permitirá la digitalización de los sistemas de transmisión de radio y televisión”*



4

Condiciones de uso

4.1 Estándares interamericanos sobre condiciones de funcionamiento

Como se ha mencionado, la Relatoría para la Libertad de Expresión ha insistido en que *“el reconocimiento legal para acceder a una licencia no es suficiente para garantizar la libertad, el pluralismo y la diversidad, si existen normas que establecen condiciones arbitrarias o discriminatorias en el uso de la licencia”*⁹¹. Son discriminatorias, por ejemplo, *“las limitaciones que pueden estar previstas en la legislación, o que se imponen en la práctica, que establecen para cierto tipo de medios restricciones en cuanto a contenidos, cobertura territorial o acceso a fuentes de financiamiento, sin un argumento suficiente, objetivo y razonable, que persiga una finalidad legítima ajustada a la Convención Americana”*⁹².

Respecto a la cobertura territorial, la Relatoría ha indicado que *“si bien es cierto que muchas comunidades objeto de protección, se encuentran ubicadas en algunos municipios o localidades bien determinados, otras sin embargo podrían tener presencia nacional. En estos casos, no parecería existir ninguna razón para impedir que la radio comunitaria respectiva pudiera tener cobertura nacional”*⁹³.

Los estándares interamericanos también indican que *“los requisitos administrativos, económicos y técnicos que se exijan para el uso de licencias sean los estrictamente necesarios para garantizar su funcionamiento, que estén previstos en la regulación de modo claro y preciso, y que no puedan ser modificados de manera injustificada mientras dura la licencia”*⁹⁴.

El alcance de muchas de las regulaciones sobre el sector comunitario, aún cuando lo reconozcan formalmente, no son compatibles con estos estándares, en tanto establecen condiciones de uso con limitaciones excesivas y arbitrarias, y un trato discriminatorio respecto a otros medios de comunicación legales.

En 9 países el reconocimiento legal contiene definiciones o restricciones ilegítimas que se convierten en formas de censura indirecta, según los estándares interamericanos

91 Párr. 70 CIDH 2009

92 Informe RELE 2010 OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5 7 marzo 2011 párrafo 115

93 Párr. 115 Informe RELE 2010 OEA/Ser.L/V/II.Doc. 5 de 7 marzo 2011.

94 Párr. 73 CIDH 2009

4.2 Alcance y condiciones técnicas de las emisoras

El varios países los medios comunitarios sólo pueden ser de alcance local, como en los casos de Colombia⁹⁵, Honduras⁹⁶ y Venezuela⁹⁷. En Paraguay⁹⁸ (entre 50 y 300w) Brasil (potencia igual o inferior a 25 W o hasta 1 km de alcance de sus emisiones⁹⁹) y Chile¹⁰⁰ (25 W) la propia normativa fijan límites previos en la potencia de las emisoras comunitarias, lo cual limita, en mayor o menor medida las posibilidades de expresar informaciones e ideas en un ámbito territorial muy restringido.

En algunos países, las limitaciones arbitrarias se expresan en los lugares y territorios donde puede funcionar este tipo de medio. En el caso de Perú solo se han previsto estas emisoras para zonas rurales y lugares de “*preferente interés social*”¹⁰¹.

Dentro de las buenas prácticas en este aspecto se pueden mencionar las normativas de Argentina, Bolivia, México, Ecuador y Uruguay, donde –al menos en los textos legales- no se establecen limitaciones previas y arbitrarias a la cobertura o el alcance de los medios comunitarios. En Ecuador se ha previsto incluso la posibilidad de tener estaciones repetidoras para ampliar su alcance a toda la comunidad que se pretende servir¹⁰².

4.3 Duración y renovación de concesiones

Si observamos la duración de las concesiones en los distintos países, a excepción de Paraguay, oscila entre 10 y 20 años¹⁰³. Además todos los países recogen la posibilidad de renovar las concesiones atendiendo a distintos requisitos; en los casos de Argentina, Bolivia, Ecuador y Paraguay por una sólo ocasión. En los casos de Argentina¹⁰⁴ y Uruguay¹⁰⁵ es necesaria la celebración de previa audiencia pública, con participación ciudadana, realizada en la localidad donde se presta el servicio.

95 De cubrimiento local restringido. Son estaciones Clase D. Aquella destinada a cubrir con parámetros restringidos áreas urbanas y/o rurales, o específicas dentro de un municipio o distrito. Ver Artículo 81 y 19 del Resolución 450/2010.

96 Artículo 6 b) Resolución NR 009/13 CONATEL.

97 Vendrán como zona de cobertura la localidad en que se prestará el servicio. Si bien el artículo 34 de la Ley de Comunicación Popular prevé coberturas más amplias. Ver Artículo 6 Decreto N° 1.521/2001.

98 Artículo 57 Ley N° 642/1995 de Telecomunicaciones.

99 Artículo 1 Ley N° 9.612 y Artículos 5 y 6 Decreto N° 2.615, de 5 de junho de 1998.

100 Artículo 4 Ley N° 20.433

101 Radiodifusión Comunitaria: Es aquella cuyas estaciones están ubicadas en comunidades campesinas, nativas e indígenas, áreas rurales o de preferente interés social. Ver Artículo 9 Ley N° 28.278.

102 Artículo 114 Ley Orgánica de Comunicación.

103 20 años en El Salvador y Chile en el caso de Televisión comunitaria; 15 años Bolivia, Ecuador, Honduras, México, Venezuela y Uruguay en el caso de la Televisión; 10 años en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Uruguay en el caso de la radio.

104 Artículo 40 Ley N° 26.522.

105 Artículo 9 Ley N° 18.232.



Los estándares no recomiendan plazos determinados pero indican que *“son arbitrarias las limitaciones de tiempo excesivamente breves para las concesiones”*¹⁰⁶ al dificultar llevar a cabo el proyecto comunicativo de los medios comunitarios. En este sentido sólo resulta problemático el caso de Paraguay que establece un plazo de 5 años, con 1 sola renovación¹⁰⁷.

4.4 Acceso a fuentes de financiamiento

El acceso a fuentes de financiamiento se ha convertido en uno de los principales obstáculos al pleno desarrollo de los medios comunitarios, en tanto que la posibilidad de obtener recursos define incluso la básica capacidad de existir.

Al respecto, la Relatoría ha afirmado que *“la regulación debería permitirle a estos medios de comunicación diferentes fuentes de financiamiento; entre ellas la posibilidad de recibir publicidad en tanto existan otras garantías que impidan el ejercicio de competencia desleal con otras radios y siempre que no interfiera en su finalidad social. Asimismo, es necesario asegurar que el financiamiento estatal no disuelva la independencia de la radio comunitaria, pues de esta manera se estaría perdiendo el valor genuinamente comunitario de este sector de la radiodifusión”*¹⁰⁸.

En el relevamiento realizado hemos encontrado desde la prohibición total de acceder a publicidad comercial y otros ingresos similares, a limitaciones parciales de mayor o menor intensidad:

- Prohibición absoluta de emisión de publicidad en el caso de Paraguay¹⁰⁹.
- Prohibición parcial en los casos de Brasil¹¹⁰ y Chile¹¹¹ que sólo permiten realizar patrocinio o menciones de comercios locales, mientras en México¹¹² sólo se permite la emisión de publicidad originada en organismos estatales.
- Posibilidad de emitir publicidad pero con limitaciones. En Colombia no se permite la transmisión de publicidad política¹¹³, en Honduras únicamente se permite la relacionada con instituciones y empresas que se ofrezcan en la zona de cobertura¹¹⁴

106 Párr. 71 CIDH 2009.

107 Artículo 73 de la Ley de Telecomunicaciones.

108 Párr. 112 CIDH 2009.

109 Artículo 58 Ley N° 642/1995.

110 Artículo 18 Ley N° 9.612: As prestadoras do Serviço de Radiodifusão Comunitária poderão admitir patrocínio, sob a forma de apoio cultural, para os programas a serem transmitidos, desde que restritos aos estabelecimentos situados na área da comunidade atendida.

111 Artículo 13 Ley N° 20.433: Las organizaciones concesionarias de Servicios podrán difundir menciones comerciales o de servicios que se encuentren en su zona de servicio, para financiar las necesidades propias de la radiodifusión, pudiendo además celebrar convenios de difusión cultural, comunitaria, deportiva o de interés público en general

112 Artículos 89 y 237 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Recientemente la Corte Suprema de Justicia declaró la constitucionalidad de esta limitación.

113 Artículo 27 Resolución 415/2010.

114 Artículo 14 Resolución NR 009/2013 CONATEL.



y en Venezuela es obligatorio que la totalidad de la publicidad sea de producción nacional¹¹⁵.

Entre las buenas prácticas normativas, mientras tanto, se encuentran países que no establecen de forma expresa este tipo de restricciones, como los casos de Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y El Salvador. En el caso de Uruguay se ha establecido el derecho a la sustentabilidad económica, el cual será posible ejercer a través de distintas fuentes como donaciones, aportes solidarios, auspicios, patrocinios y publicidad¹¹⁶.

Respecto a la publicidad oficial, los estándares interamericanos indican que, aunque “no existe un derecho intrínseco a recibir recursos del Estado por publicidad¹¹⁷”, debe asegurarse que no exista una “asignación discriminatoria de la publicidad oficial”¹¹⁸. Aún en la mayoría de países que no prohíben el uso de publicidad o que, incluso, se permite expresamente que sea una fuente de ingresos legítima, en la mayoría de los países, en los hechos, los medios comunitarios no reciben recursos públicos destinados a publicidad y campañas de información estatales.

No es suficiente el reconocimiento formal de la radiodifusión comunitaria si la legislación establece condiciones discriminatorias para su desarrollo y sustentabilidad

Se destacan las legislaciones de México¹¹⁹ y Colombia. En el primero, el 1% de la venta de publicidad de los entes públicos federales deberá ser destinado a “concesionarios de uso social”, mientras que en el segundo, se ha previsto que los organismos y entidades públicas incluyan a las emisoras comunitarias como plataformas locales para la difusión de campañas públicas¹²⁰.

También existen formas de financiamiento de medios comunitarios a través de políticas públicas de fomento. Estas medidas encuentran su justificación en que los Estados están obligados a “adoptar medidas positivas (legislativas, administrativas o de cualquier otra naturaleza) para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes que comprometan

115 El tiempo total para la difusión de publicidad, incluida la publicidad en vivo, en los servicios de radio y televisión comunitarios de servicio público, sin fines de lucro, no podrá exceder de diez minutos por cada sesenta minutos de difusión. Ver Artículo 16 Ley de Responsabilidad Social en Medios.

116 Artículo 10 Ley N° 18.232.

117 En el marco de los criterios de distribución, existen asignaciones discriminatorias negativas y positivas de la publicidad. La asignación negativa se otorgaría a una persona o un medio de comunicaciones para inducirlo a no informar desfavorablemente sobre quienes están en el poder. La asignación positiva exige que el beneficiario se exprese favorablemente para recibir los fondos estatales”. Ver Párrs. 122-132 CIDH 2009.

118 Párr. 108 CIDH 2009.

119 Artículo 89 Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión

120 Artículo 59 Ley N° 1450



*el goce y ejercicio efectivo del derecho a la libertad de expresión de ciertos grupos, en condiciones de igualdad y no discriminación*¹²¹.

Argentina y Ecuador han previsto en su legislación expresas medidas de fomento para medios comunitarios. Ecuador establece acceso a créditos preferentes para la conformación de medios comunitarios, la compra de equipos y exención de impuestos para la importación de equipos, además indica que las entidades públicas podrán generar fondos públicos para la difusión cultural y educativa a través de los medios comunitarios¹²². En Argentina la legislación establece que una parte de los gravámenes impuestos a todos los servicios audiovisuales se destine a la creación de un fondo concursable al que tienen acceso las emisoras comunitarias¹²³.

En el caso de Colombia, si bien no se encuentran referencias expresas en la normativa, se han desarrollado numerosas medidas de impulso de las emisoras comunitarias, desde planes de formación, apoyo en la postulación de proyectos o más recientemente el programa Radios Comunitarias para la Paz y la Convivencia¹²⁴. En 2008 el Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia estableció los lineamientos de política para el fortalecimiento del servicio comunitario de radiodifusión sonora¹²⁵ y se creó un Comité Consultivo de Radio Comunitaria que participa en la formulación e implantación de la política pública destinada al sector¹²⁶.

Respecto a las tasas y gravámenes por la licencia o por uso del espectro, varios países han previsto exenciones o tasas especiales atendiendo al carácter no lucrativo de los servicios. Encontramos distintas fórmulas que van desde exenciones en El Salvador¹²⁷ y Venezuela¹²⁸, exenciones condicionales en Chile¹²⁹, tasas simbólicas en Brasil¹³⁰, proporcionales a la

121 Párr. 11 CIDH 2009.

122 Artículos 86 y 97 de la Ley Orgánica de Comunicación.

123 El diez por ciento (10%) para proyectos especiales de comunicación audiovisual y apoyo a servicios de comunicación audiovisual, comunitarios, de frontera, y de los Pueblos Originarios, con especial atención a la colaboración en los proyectos de digitalización. Ver artículo 96 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

124 <http://www.mincultura.gov.co/prensa/noticias/Paginas/Gobierno-y-Uni%C3%B3n-Europea-presentan-programa-Radios-Comunitarias-para-la-Paz-y-la-Convivencia.aspx>

125 CONPES 3506 de 4 de febrero de 2008.

126 Resolución 2235 del 8 de octubre de 2008 y Resolución 53 del 16 de enero de 2015 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

127 Artículo 129 de la Ley de Telecomunicaciones.

128 Exención total o parcial prevista en Artículo 157 Ley Orgánica de Telecomunicaciones y exentos del Fondo de Responsabilidad Social (contribución parafiscal por la difusión de imágenes o sonidos realizadas dentro del territorio nacional) en Artículo 24 Ley de Responsabilidad Social en Medios.

129 Los titulares de las concesiones que no estén habilitadas para emitir menciones comerciales conforme al artículo 13, quedarán exceptuados del pago de derechos por utilización del espectro radioeléctrico de una concesión. Ver Artículo 14 Ley N° 20.433.

130 Artículo 24 Ley N° 9.612.



facturación en Argentina o la aplicación de un porcentaje más reducido en Bolivia¹³¹ y Perú¹³².

4.5 Condiciones en materia de contenidos

Las distintas legislaciones han previsto el uso de idiomas indígenas o lenguas nativas en los medios comunitarios, aunque en el caso de Colombia encontramos que *“la totalidad de la programación no podrá ser transmitida o retransmitida en idiomas distintos al castellano”*¹³³. En este sentido cabe recordar que *“tanto la Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, como el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobado por la CIDH el 25 de febrero de 2007, reconocen el derecho de los pueblos indígenas a establecer sus propios medios de comunicación en sus propios idiomas”*¹³⁴. Por lo que la obligación de incluir contenidos en castellano podría considerarse como una restricción arbitraria al aplicarse *“limitaciones al uso de lenguas minoritarias o indígenas utilizadas por los medios de comunicación dirigidos específicamente a distintas comunidades”*¹³⁵.

Atendiendo a las características y objetivos de pluralismo y diversidad en su programación, algunos países limitan o prohíben los contenidos proselitistas en los medios comunitarios, como en Colombia respecto a contenidos políticos¹³⁶. Los estándares interamericanos no han aclarado expresamente si este tipo de condicionamientos son contrarias a la CADH.

En Brasil se impiden los contenidos proselitistas de cualquier naturaleza¹³⁷ y en Honduras se indica que los medios comunitarios no pueden contener programación de carácter político-partidario de ninguna naturaleza¹³⁸, al tratarse de prohibiciones genéricas quedan abiertas a interpretaciones arbitrarias y podrían no ser acordes con los estándares interamericanos, en tanto parece necesario delimitar de forma clara qué tipo de proselitismo se prohíbe y si esto impide la expresión políticas de las comunidades o sus emisoras, por ejemplo en períodos electorales.

131 Artículo 63 y 64 de la Ley General de Telecomunicaciones.

132 Artículo 113 del Reglamento de la Ley de Radio y Televisión.

133 Artículo 33 Resolución N° 415/2010 por el cual se expide el Reglamento del Servicio de Radiodifusión Sonora

134 CIDH (2009): Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente. Párr. 105.

135 Ídem, párr 113.

136 En el caso de la radiodifusión no pueden transmitirse “ningún tipo de programa con fines proselitistas ni publicidad política” mientras en televisión en abierto y de los canales comunitarios se refiere específicamente a “proselitismo político o religioso”. Artículo 26 Resolución N° 415/2010, artículo 14 Resolución N° 433 de 2013 y artículo 32 Acuerdo N° 003 de 2012.

137 Artículo 4 Lei N° 9.612, de 1998 Regulamento Institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária.

138 Artículo 23 Resolución NR009/13 CONATEL



En el caso de Uruguay¹³⁹ la ley exige que los medios comunitarios no realicen proselitismo político-partidario o religioso, aclarando en su reglamento que, sin embargo, se podrá emitir propaganda política en periodos electorales y que no podrá entenderse como “proselitista” aquellos programas de la emisora que, en cumplimiento de sus objetivos y derechos, tengan como finalidad *“informar, difundir y facilitar el debate”* político, en tanto se asegure *“la pluralidad de opiniones a los diversos grupos político-partidarios o religiosos”*¹⁴⁰.

139 No podrán realizar proselitismo político-partidario o religioso. Ver artículo 5 Ley N° 18.232.

140 Artículo 4. Decreto N°417 de 2010. Reglamento a la Ley de Radiodifusión Comunitaria



5

Procedimientos y criterios para concesiones

5.1 Estándares interamericanos sobre concesiones

En la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión adoptada por la CIDH en 2000 se establece 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”*¹⁴¹.

En el desarrollo de este principio se señala que *“este proceso debe encontrarse estrictamente regulado por la ley, caracterizarse por su transparencia, y estar guiado por criterios objetivos, claros, públicos y democráticos”*¹⁴².

Además, para que exista esa igualdad de oportunidades entre los distintos sectores es necesario que contemplen *“condiciones equitativas de acceso a las licencias que diferencien las realidades distintas de los medios privados no comerciales”*¹⁴³ para lo que es necesario *“establecer procedimientos especiales para que los sectores sin fines comerciales puedan acceder a las licencias [...] que no exijan requisitos tecnológicos severos que, en la práctica, impacten discriminatoriamente en estos sectores impidiéndoles siquiera formalizar una solicitud de licencia. Por el contrario, los requisitos para acceder a las licencias deberían contemplar las necesidades específicas de los radiodifusores comunitarios”*¹⁴⁴.

5.2 Procedimientos de adjudicación de concesiones

En los países donde se niega su existencia, las comunidades y organizaciones sociales deben participar en los procedimientos habilitados para los medios comerciales, en desigualdad de condiciones y donde, muchas veces, se selecciona al adjudicatario que podrá hacer uso de una frecuencia mediante un procedimiento de subasta, donde el factor económico es clave y excluye a los sectores más vulnerables y necesitados de ejercer su derecho a fundar medios de comunicación para expresarse.

Al respecto, la CIDH ha afirmado enfáticamente que *“las subastas que contemplen criterios únicamente económicos o que otorguen concesiones sin una oportunidad equitativa para*

141 CIDH (2014a): Documentos básicos en materia de derechos humanos en el sistema interamericano. Pág. 183.

142 CIDH (2010a): Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente párr. 61.

143 Ídem, párr. 97.

144 Ídem, párr. 110.



todos los sectores son incompatibles con la democracia y con el derecho a la libertad de expresión e información garantizados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión”. Ello, en tanto “los Estados deben abstenerse de realizar acciones o favorecer prácticas que de cualquier manera se encuentren dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones que, de iure o de facto, discriminen o excluyan arbitrariamente a ciertos grupos o personas en el goce o ejercicio del derecho a la libertad de expresión”¹⁴⁵.

En varios de los países donde se reconoce al sector comunitario, el procedimiento para obtener una autorización, concesión o licencia (según la denominación de cada país) comienza con la realización de llamados públicos por parte de las autoridades, en los que se aplica un procedimiento competitivo y diferenciado respecto a los medios comerciales.

En Argentina y Uruguay la regla general es el concurso abierto y público, sobre la base de los proyectos comunicacionales que pretenden brindar. En el primer caso, no obstante, cuando se trata de emisoras de baja potencia se ha previsto un régimen especial de adjudicación directa similar al que se aplica a pueblos originarios y para la Iglesia Católica que se realiza a demanda y de manera directa de acuerdo con la disponibilidad de espectro¹⁴⁶. En Uruguay se requiere la realización de audiencia pública de forma previa a la toma de cualquier decisión al respecto de la adjudicación¹⁴⁷. Mientras tanto, en los casos de Brasil¹⁴⁸ y Chile¹⁴⁹, si hay más interesados que frecuencias disponibles se realiza un sorteo para determinar a quién se adjudicará.

La normativa sobre medios comunitarios existente en países como Honduras¹⁵⁰, México¹⁵¹, Paraguay¹⁵² y Venezuela¹⁵³, establece que la adjudicación se realiza de forma directa y mediante procedimientos iniciados a solicitud del interesado, luego del cumplimiento de los requisitos exigidos y de la disponibilidad de espectro.

5.3 Requisitos para participar y criterios para seleccionar

En cuanto a los requisitos para poder participar de los procesos de adjudicación de concesiones –en los países con reconocimiento legal del sector–, el más frecuente es

145 CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III, párr. 230

146 Artículos 37 y 49 Ley N° 26.522.

147 Artículo 7 Ley N° 18.232 Servicio de Radiodifusión Comunitaria.

148 Artículo 8 Lei N° 9.612, de 1998 Regulamento Institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária.

149 Artículo 8 Ley N° 20.433 de Radiodifusión Comunitaria Ciudadana.

150 Artículo 5 Resolución NR 009/2013 CONATEL.

151 Artículo 83 Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

152 Artículo 30 y ss. N° 898/2002 CONATEL.

153 Capítulo II Título II Ley Orgánica de Telecomunicaciones y artículo 8 y ss. Decreto N° 1.521/2001.



acreditar la condición de organización sin ánimo de lucro constituida formalmente, la presentación de un proyecto comunicacional y otro técnico.

Hay países que han establecido medidas para facilitar la presentación de solicitudes. Uruguay decidió expresamente que *“los requisitos administrativos y económicos y las características técnicas exigidas serán únicamente las estrictamente necesarias para garantizar su funcionamiento”*¹⁵⁴. En el caso de México, para las concesiones comunitarias e indígenas, el Instituto Federal de Telecomunicaciones *“estará obligado a prestar asistencia técnica para facilitarles el cumplimiento de dichos requisitos”*¹⁵⁵. Mientras en otros casos, como Perú, junto a los requisitos formales se hace especial énfasis en la documentación técnica y la exigencia de que la solicitud incluya proyecto técnico a cargo de ingeniero colegiado¹⁵⁶, lo que puede suponer una barrera de acceso para muchas comunidades.

Respecto a las formas de evaluar y seleccionar las solicitudes de quienes se presentan aspirando al uso de una frecuencia de radiodifusión de carácter comunitario, hay países donde la ley que incluye el reconocimiento del sector no establece, expresa y claramente, cuáles son los criterios específicos para adjudicar concesiones a medios comunitarios, por lo que se hace necesario revisar reglamentos o incluso acudir a las bases concretas de cada llamado público. Está de más decir que, en el caso de las subastas económicas como forma de selección, los criterios son muy claros y expresos, pero son antidemocráticos, a la luz de los estándares interamericanos sobre libertad de expresión.

En el caso de Ecuador¹⁵⁷ en la ley apenas se indican algunos de los aspectos que serán valorados; el proyecto comunicacional, el plan de gestión y sostenibilidad y el estudio técnico. Mientras en Argentina se puntuará entre otras la propuesta comunicacional y la trayectoria de las personas de existencia visible que formen parte del proyecto, a fin de priorizar el mayor arraigo¹⁵⁸.

En cuanto a los países que han establecido en su legislación criterios específicos para medios comunitarios, en Brasil se considerará la representatividad a partir de manifestaciones de

Definición inadecuada, exclusión de la TV comunitaria, restricciones en la cobertura y ubicación del medio, y prohibición al acceso a publicidad, algunos de los principales obstáculos para el sector comunitario

154 Artículo 7 Ley N° 18.232.

155 Artículo 85 Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

156 Artículo 48 Reglamento Ley Radio y Televisión.

157 Artículo 110 Ley Orgánica de Comunicación.

158 Artículo 36 Ley N° 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual.



apoyo de miembros y asociaciones de la comunidad¹⁵⁹, en Chile la concesión será asignada al postulante cuyo proyecto asegure una óptima transmisión, excelente servicio y el debido cumplimiento de los fines informativos, comunitarios, sociales o culturales¹⁶⁰; mientras que en Honduras se tomarán en cuenta la claridad y rentabilidad social de la propuesta presentada, así como la existencia probada de comunidad organizada¹⁶¹.

En la ley de Uruguay encontramos los mayores detalles en los criterios a considerar, entre los que se mencionan expresamente: el plan de servicios a la comunidad que pretende brindar el solicitante, mecanismos previstos para asegurar la participación ciudadana en la gestión y programación de la emisora, antecedentes de trabajo social y comunitario en la zona de cobertura solicitada, referencias de personas, organizaciones o instituciones sociales representativas del plan de servicios a la comunidad y de la propuesta de comunicación que se pretende brindar así como la formación en el área de la comunicación¹⁶².

Cuando no se establecen requisitos y criterios de valoración específicos para medios comunitarios existe un mayor riesgo de que el órgano encargado de la adjudicación de concesiones utilice parámetros similares y exigencias que son de aplicación a los medios comerciales, lo que puede conllevar a un trato discriminatorio y a la introducción, de hecho, de barreras de acceso al sector comunitario.

5.4 Órganos que valoran y deciden la adjudicación

En la mayoría de los casos relevados se ha podido observar que las autoridades de aplicación de la normativa de radiodifusión no tienen garantías de independencia suficiente y tienen un amplio margen de actuación tanto en la elección de los criterios de adjudicación de concesiones como en la valoración de los proyectos presentados. En muchos casos se trata de organismos o dependencias directamente vinculados a los gobiernos, como Ministerios.

En este sentido los estándares interamericanos ponen énfasis respecto que *“la autoridad de aplicación y fiscalización en materia de radiodifusión no esté sometida a injerencias políticas del gobierno ni del sector privado”*¹⁶³ ya que como indica el principio N° 13 de la Declaración

159 Artículo 9 Lei N° 9.612, de 1998 Regulamento Institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária.

160 Artículo 8 Ley N° 20.433: Servicios de radiodifusión comunitarios y ciudadanos.

161 Artículo 6 Resolución NR 009/2013 CONATEL.

162 Artículo 8 Ley N° 18.232

163 Párr. 53 CIDH 2009 se refieren a “órgano colegiado cuyos miembros sean elegidos a través de un proceso de designación transparente, que permita la participación ciudadana y guiado por criterios de selección previos y objetivos de idoneidad. También debería establecerse un estricto régimen de inhabilidad, incompatibilidad y conflicto de interés para asegurar la independencia tanto del gobierno como de otros sectores vinculados a la radiodifusión. Es necesario aclarar que deben ser funcionarios autónomos que sólo están sometidos al imperio de la ley y la Constitución. Además, es conveniente prever plazos fijos de duración de los mandatos que no coincidan con los plazos de duración de los mandatos de quien participa en su designación y que se contemplen renovaciones parciales escalonadas de sus miembros. Asimismo, deberían preverse mecanismos de remoción de los integrantes que sean transparentes, que sólo procedan ante faltas muy graves previamente



de Principios sobre Libertad de Expresión establece que *“la utilización del poder del Estado [...] el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión... con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar [...] a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidas por ley”*¹⁶⁴.

Si observamos las características de los distintos organismos encargados de valorar y adjudicar las concesiones nos encontramos las siguientes tendencias:

- Países donde quien otorga las concesiones es el propio gobierno (presidencia o un ministerio), y no un organismo regulador específico separado de la función ejecutiva.
- Países donde la autoridad regulatoria que adjudica las concesiones está separada administrativamente del Poder Ejecutivo pero depende jerárquicamente de él¹⁶⁵.
- Países donde la autoridad regulatoria tiene un cierto grado de autonomía técnica pero sus integrantes son designados (y pueden ser removidos) directamente por el Poder Ejecutivo¹⁶⁶.
- Países que cuentan con autoridades que son independientes del gobierno y designadas por el Poder Legislativo.

Encontramos también algunas experiencias donde los procedimientos de adjudicación de concesiones y licencias incluyen instancias o ámbitos para la participación ciudadana. En Uruguay es preceptiva la opinión de una Comisión Honoraria Asesora¹⁶⁷ integrada por representantes de la academia, periodistas y medios comunitarios, entre otros. México cuenta con un Consejo Consultivo en el Instituto Federal de Telecomunicaciones integrado por especialistas¹⁶⁸, y en Chile el Consejo Nacional de Televisión (CNTV) *“deberá formar comités asesores que escucharán, mediante audiencias públicas, a las organizaciones sociales que así lo requieran para la elaboración del correspondiente informe”* de adjudicación¹⁶⁹.

establecidas en la ley, y que aseguren el debido proceso, en especial, la revisión judicial, para evitar que se utilicen de modo arbitrario o como represalia ante decisiones adoptadas. Por último, es esencial asegurarle a la autoridad de aplicación y fiscalización, autonomía funcional, administrativa y financiera, y un presupuesto fijo (asegurado por ley) adecuado al mandato del que disponga. Finalmente, debe tratarse de un órgano responsable que rinda públicamente cuenta de sus actos.

164 N° 13 Declaración de principios sobre libertad de expresión, CIDH (2014a): Documentos básicos en materia de derechos humanos en el sistema interamericano. Pág.183.

165 Bolivia, Brasil, Honduras, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

166 ENACOM en Argentina, CONATEL y CORDICOM en Ecuador,

167 Artículo 79 Ley N° 19.307 “La Comisión Honoraria Asesora de Servicios de Comunicación Audiovisual sustituye al Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria, creado por la Ley N° 18.232, de 22 de diciembre de 2007, y a la Comisión Honoraria Asesora Independiente, creada por el Decreto N° 374/008, de 4 de agosto de 2008”.

168 Artículo 15 y 34 Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

169 Artículo 12 Ley del Consejo Nacional de Televisión.



6

Sanciones a la radiodifusión sin autorización

La ausencia de reconocimiento legal de los medios comunitarios tiene como consecuencia la existencia de graves sanciones a las organizaciones sociales o comunidades indígenas que operan radios y televisoras que carecen de autorización para funcionar. Esta situación resulta especialmente grave cuando las sanciones tienen carácter penal, como en Guatemala.

La persecución penal de emisoras que carecen de la respectiva autorización también se presenta en algunos de los países que han reconocido en su legislación a los medios comunitarios, como Brasil¹⁷⁰, Chile¹⁷¹, Colombia¹⁷², Honduras¹⁷³ y Perú¹⁷⁴, que incluyen penas privativas de libertad. En la normativa de radiodifusión de Ecuador¹⁷⁵, Paraguay¹⁷⁶ y México¹⁷⁷ no se recogen este tipo de sanciones pero se deja abierta la posibilidad de aplicarlas si lo disponen otras normativas, generando de esta forma un régimen sancionador vago e impreciso.

La criminalización de los medios comunitarios sin autorización resulta problemática porque puede afectar a comunidades y organizaciones que no obtienen concesiones o licencias debido a la existencia de obstáculos para acceso al espectro radioeléctrico. Además, las citadas normativas no establecen criterios precisos para la aplicación de sanciones penales, como la existencia de dolo o ánimo lucrativo, lo que puede implicar que la actuación policial o judicial resulte innecesaria o desproporcionada.

Los estándares interamericanos indican que *“las sanciones por el uso irregular de una licencia de radio o televisión pueden comprometer gravemente derechos fundamentales de las personas involucradas y generar un efecto inhibitorio o de silenciamiento del debate democrático”*¹⁷⁸. A este respecto *“la CIDH y la Corte Interamericana han advertido que resultan sumamente gravosas para la libertad de expresión las respuestas que establezcan sanciones penales. En tanto existan medidas alternativas y menos restrictivas de la libertad de expresión que la previsión y tipificación penal de conductas que impliquen la violación de la regulación sobre radiodifusión, éstas no deberían dar lugar a respuestas de tipo penal”*¹⁷⁹.

170 Artículo 183 Ley de Telecomunicaciones.

171 Artículo 36B de la Ley General de Telecomunicaciones.

172 Artículo 257 Código Penal.

173 Artículo 43 Ley Marco del Sector de las Telecomunicaciones, Artículo 251 de su Reglamento y Artículo 248-A del Código Penal.

174 Artículo 186 del Código Penal.

175 Artículo 87 Reglamento General a Ley Orgánica de Comunicación y Artículo 188 del Código Orgánico Integral Penal.

176 Artículo 68 Resolución N° 898/2002 CONATEL

177 Artículo 304 Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y Artículos 149 y 150 Ley General de Bienes Nacionales

178 Párr. 134 CIDH 2009.

179 Párr. 141 CIDH 2009.



El presente es un informe del Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia (OBSERVACOM) elaborado a partir de una investigación realizada por Javier García. Contó con la coordinación y edición de Gustavo Gómez y fue posible gracias al apoyo del Centro de Competencias en Comunicación - C3 de la Fundación Friedrich Ebert

OBSERVACOM y los autores agradecen cualquier aporte para mejorar el informe. Si Ud. Considera, por ejemplo, que hay algún dato que está incorrecto, o es parcial, o que está faltando, por favor no dude en escribirnos a contacto@observacom.org. En particular será muy útil conocer si la legislación aquí reseñada está bien recogida, y si la misma se cumple o no, ya que ese vital aspecto quedó para un próximo informe.

Desde ya estamos muy agradecidos



OBSERVACOM

