

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Poder Ejecutivo tiene el honor de someter a consideración del Poder Legislativo Nacional un nuevo marco normativo para los Servicios de Comunicación Audiovisual.

El proyecto tiene como objetivo regular los servicios de Radio, Televisión y otros Servicios de Comunicación Audiovisual (SCA). Plantea un abordaje integral del sector a efectos de cubrir los vacíos legales existentes, estableciendo reglas claras que permitan generar un sistema de medios audiovisuales armónico, con una competencia equilibrada y justa entre los operadores.

Mediante el mismo, se consagra un marco normativo nuevo que tiene en cuenta la intensa y permanente transformación tecnológica del sector, particularmente en lo referente a los avances en materia de digitalización de las telecomunicaciones, superando el régimen jurídico vigente desactualizado, concretando su imprescindible modernización.

Establece la naturaleza de los Servicios de Comunicación Audiovisual, en tanto servicios culturales, de índole tanto económica como cultural, de carácter estratégico para el desarrollo nacional; y dispone que los mismos son de interés público, por lo que es deber del Estado asegurar el acceso universal a los mismos, contribuyendo de esta forma a la libertad de información, la inclusión social, la no discriminación, la promoción de la diversidad cultural, la educación y el esparcimiento. Los Servicios de Comunicación Audiovisual son portadores de información, educación y cultura, derechos reconocidos como inherentes a la persona humana, tanto por instrumentos internacionales ratificados por el Uruguay como en la Constitución de la República. De esta forma, el proyecto ha sido redactado de conformidad con los instrumentos internacionales suscriptos por nuestro país. Por ejemplo, los referidos a la protección y promoción de la libertad de expresión y de la pluralidad de expresiones culturales tales como la Convención

sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de Expresiones Culturales de UNESCO, así como los emanados de los organismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, entre otros.

A su vez, se promueve la producción de contenidos nacionales de calidad, específicamente los programas dirigidos a la infancia y la adolescencia, los programas educativos y la ficción televisiva. Asimismo se persigue generar relaciones equilibradas entre las empresas que conforman los diferentes eslabones de la cadena productiva del sector. En definitiva, se promueve incrementar la diversidad y calidad de la programación que llega a los ciudadanos. Al mismo tiempo, se consagran y regulan los derechos de los prestadores de SCA en forma clara y expresa, fijándose la vinculación de los mismos con otros derechos fundamentales, estableciendo el necesario marco de seguridad jurídica en el sector y el equilibrio entre los derechos de los prestadores de SCA y los derechos propios de sus audiencias, como ser el derecho a la diversidad de fuentes de información, opinión y cultura, o al acceso a la recepción de acontecimientos de interés general; y también respecto a derechos específicos como el de los niños, niñas y adolescentes y de personas con discapacidad.

A través de este texto se persigue asegurar la plena transparencia en el proceso de concesión de autorizaciones y licencias para ejercer la titularidad de los SCA, al mismo tiempo que se establecen límites a la concentración de los mismos, elementos consustanciales con el pluralismo y la democracia, y acordes con las recomendaciones de organismos internacionales en materia de derechos humanos y libertad de expresión. En este sentido, es relevante el cambio propuesto en la forma de otorgamiento y la naturaleza del derecho otorgado por las autorizaciones para el uso de espectro radioeléctrico en el caso de los servicios de radiodifusión, pasando de la situación "precaria y revocable" actual a un sistema de concesiones de uso y autorizaciones con plazos determinados y renovables. Las características de las autorizaciones actuales, junto a la práctica histórica por la que se permite la transferencia hacia los sucesores en caso de

fallecimiento del titular, han convertido en objeto de transacción el uso del espectro radioeléctrico autorizado, situación incompatible con su carácter de patrimonio de la humanidad sujeto a la administración de los Estados que la Organización de Naciones Unidas y el régimen jurídico nacional le han dado a este recurso público escaso.

Es elemento esencial de una normativa integrada y consistente con todos los temas aquí propuestos, la creación de una institucionalidad regulatoria de lo audiovisual con autonomía y potestades específicas que hagan posible el cumplimiento eficiente de sus cometidos. Actualmente el órgano competente para regular y fiscalizar el cumplimiento de la normativa vigente relacionada con el sector es la URSEC, cuya especialidad técnica no se adecua a las necesidades propias del sector audiovisual, caracterizado por su cualidad de vehículo cultural.

En este sentido, el proyecto establece, partiendo de la tradición de Europa continental - pero arraigada ya en varios países de la región -, la creación de un Consejo de Comunicación Audiovisual (CCA), con el objetivo de proponer, implementar, monitorear y fiscalizar el cumplimiento de las políticas vinculadas a los SCA. A su vez se consagra, con rango legal, un ámbito de participación social.

Para mejorar la eficiencia de la participación de las distintas partes interesadas se unifican la Comisión Honoraria Asesora Independiente (CHAI) y el Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria (CHARC) en la Comisión Honoraria Asesora de Servicios de Comunicación Audiovisual (CHASCA), manteniendo los objetivos de transparencia y apertura a la participación del conjunto de la ciudadanía.

También es importante, como lo han indicado las organizaciones sociales vinculadas a los derechos humanos y la libertad de expresión, la creación de la figura del Ombudsman, con el fin de defender a las audiencias de los Servicios de Comunicación Audiovisual, hasta hoy insuficientemente protegidas de los potenciales abusos generados por los distintos prestadores.

Finalmente un marco regulatorio armónico debe integrar en su estructura la normativa vinculada al sector público, ya que en conjunto con el sector comercial y el sector comunitario, ya regulado por la Ley N° 18.232, conforman el sistema de medios audiovisuales, y como tal debe ser contemplado en una propuesta regulatoria coherente.

En tal sentido, este proyecto propone un nuevo modelo de gestión de la radio y televisión pública, dándole mayor autonomía técnica y fortaleciendo su estructura para apostar a mejorar su gestión y la calidad de su programación, creándose así el Sistema Nacional de Radio y Televisión Público (SNRTVP).

El proceso de creación de este Proyecto de Ley comenzó con la convocatoria realizada por el Ministerio de Industria, Energía y Minería a través de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual (MIEM-DINATEL) para la constitución del Consejo Técnico Consultivo (CTC), que se reunió entre los meses de julio y diciembre del año 2010, con una conformación de amplia representación social, con personas vinculadas a asociaciones empresariales participantes de la cadena de valor de los Servicios de Comunicación Audiovisual, a universidades, sindicatos, y organizaciones sociales vinculadas a la libertad de expresión. Este proceso culminó con el "Informe Final. Aportes para la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual", donde se consensaron la mayor parte de los temas allí propuestos, y se dejó constancia específica en aquellos temas en los cuales no se obtuvo acuerdo. De ese Informe Final del CTC también se nutrió el Proyecto de Ley aquí propuesto.

El Proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual consta de XIII Títulos, ordenados por Capítulos, los cuáles se describen resumidamente a continuación.

El Título I, "Disposiciones Generales", define el objeto y, en conjunto con el artículo "Definiciones", determina la necesidad de establecer una normativa para el conjunto de los SCA, marcando la intención de establecer un cuerpo legal único

para regular el conjunto de estas actividades. Es particularmente relevante la definición que establece de Servicio de Comunicación Audiovisual como aquel servicio que proporciona una oferta estable y permanente de señales de radio o televisión. Asimismo, este Título define el ámbito de aplicación de la Ley, en el que incluye a los prestadores de SCA y las señales establecidas en Uruguay, así como aquellas que sin estar establecidas en Uruguay, son emitidas por SCA radicados en el país.

Por su parte, el Título II, "Principios de la Regulación", establece que, además de su carácter comercial, los SCA son eminentemente servicios culturales, con la consecuente aplicación de la normativa propia de estos servicios considerados como soportes técnicos para el ejercicio de Derechos de los habitantes; consagrando los principios rectores básicos que orientan al Estado en la regulación de los mismos: no discriminación; pluralidad y diversidad en el sistema de SCA; transparencia y publicidad de los procedimientos y condiciones de otorgamiento de autorizaciones y licencias. En este Título también se define a los SCA como de interés público y como tales se establecen los principios y fines en base a los cuáles se debe desarrollar la programación, así como la promoción de la libertad de expresión, derecho de las personas a acceder a una pluralidad de informaciones y opiniones, la inclusión social, entre otros.

En el Título III, "Derechos de los Prestadores de Servicios de Comunicación Audiovisual", se establecen disposiciones relativas a derechos específicamente aplicados a los prestadores de SCA como ser: la libertad de expresión e información, la prohibición de censura previa, la independencia de los medios de comunicación y la libertad editorial. Por otra parte se regula la emisión de mensajes publicitarios y el uso compartido de canales radioeléctricos.

En el Título IV, "Derechos de las Personas", se establecen disposiciones relativas a derechos de los habitantes de la República tales como: la libertad de expresión y a la información, transparencia respecto a solicitar información de los

procedimientos, titularidad y programación entre otros. Se tratan específicamente los derechos de los niños, niñas y adolescentes, los derechos de las personas con discapacidad y en general los derechos de las minorías. Por otra parte, en este Título, se define el derecho de acceso a los eventos de interés general. También incluye artículos específicos referidos a los derechos de los periodistas y otros trabajadores de los Servicios de Comunicación Audiovisual.

En el Título V, "Diversidad y Pluralismo", con la finalidad de promover y garantizar el pluralismo y la diversidad de los SCA, se establecen los límites a la concentración de los distintos tipos de SCA y se definen mecanismos de promoción de la producción de contenidos nacionales.

Por su parte, en el Título VI, "Diseño Institucional", se crea el Consejo de Comunicación Audiovisual (CCA), se redefinen las potestades de la URSEC, se delimitan las competencias del Poder Ejecutivo y del MIEM-DINATEL como organismos responsables de elaborar la política nacional en materia de SCA. El CCA tendrá autonomía y será la institución responsable de implementar, monitorear y fiscalizar el cumplimiento de la normativa que rige la materia. Se crea la Comisión Honoraria Asesora de Servicios de Comunicación Audiovisual (CHASCA), con una amplia representación social, encargada de velar por la transparencia de los procesos de concesión de autorizaciones y licencias, así como analizar todas las temáticas vinculadas al sector. Por último, se crea la figura del Ombudsman, de vital importancia para canalizar la defensa frente a los potenciales abusos sobre intereses colectivos por parte de los SCA.

En el Título VII, "De los Servicios de Comunicación Audiovisual Comerciales" se incluyen un conjunto de normas técnicas para la operación y funcionamiento de los SCA. También se establecen requisitos, obligaciones y procedimientos para obtener una autorización o licencia para operar un SCA, especificando las diferencias que existen -tanto en requisitos como en obligaciones- para operar un servicio de radiodifusión, respecto de aquellos servicios que no utilizan recursos

escasos. Dentro de las obligaciones de estos últimos se establece, para el caso de los servicios de televisión para abonados, la obligatoriedad de emitir una señal propia y de transportar las señales de televisión abierta de su localidad. Por su parte en este apartado también se establecen reglas de oferta no discriminatoria de señales de televisión. En el Capítulo VI de este Título se regula la emisión publicitaria y en el Capítulo VII la publicidad electoral. Finalmente en el Capítulo VIII se promueve la autorregulación ética de los medios y se establece el requisito de que los SCA cuenten con un defensor de la audiencia.

El Título VIII, "De los Servicios de Comunicación Audiovisual Públicos", establece los mecanismos para la creación de nuevos servicios de radiodifusión públicos. Se crea el Sistema Nacional de Radio y Televisión Público (SNRTVP) que comprende a los actuales servicios de radio y televisión pública. Se instituye al organismo creado como persona pública no estatal por lo que contará con mayor autonomía y flexibilidad operativa.

El Título IX, "De los Servicios de Comunicación Audiovisual Comunitarios", se establece el vínculo de la nueva normativa con la Ley 18.232 de Radiodifusión Comunitaria.

El Título X, "Infracciones y Sanciones", tipifica las infracciones y las respectivas sanciones, que podrán llegar incluso a la revocación de la licencia o autorización para la operación del SCA.

El Título XI, "Costo de Licencias y Precio por Uso de Espectro", establece los criterios para el pago del costo de la licencia y por uso del espectro.

En el Título XII, "Disposiciones Transitorias", se establecen las previsiones necesarias a efectos de efectivizar la transición para la aplicación de la norma proyectada, previendo plazos de adecuación para aquellos SCA que deban ajustar su operación al nuevo marco normativo propuesto, entre otros aspectos.

Finalmente, en el Título XIII, "Disposiciones Finales", se establecen las disposiciones de estilo para la derogación de aquellas normas previas contrarias a la Ley proyectada y se fija el plazo para el dictado de la normativa reglamentaria.