



Libertad a medias

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

INFORME 2019

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 de expresión comunitarias*” los Estados adoptaran “*el establecimiento de marcos legales*”

1 Este 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



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 hay un mayor reconocimiento legal 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 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 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 estándares internacionales en la materia, al optar por una concepción más restringida del concepto de medios comunitarios y, por tanto, limitando sus posibilidades de existencia y desarrollo.

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”*²² 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”*²³.

En Honduras, 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, permitiendo que gran parte de las definiciones que impactan en sus derechos sean definidas por decisiones gubernamentales.

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”* y que debe ser

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 (modificada por Ley N°. 0, de 20 de Febrero del 2019)

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

19 Modificación de la Ley de Telecomunicaciones Decreto N° 142 en 2016

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 Ídem. Párr. 107 CIDH (2010a): Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente.

OEA/Ser.L/V/II

23 Ídem, Párr. 18



una 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”*²⁴.

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

Sin embargo, 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, lo cual no siempre se cumple. 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”*²⁵.

1.2 Formas de reconocimiento legal

Los instrumentos normativos utilizados para el reconocimiento y regulación de los medios comunitarios han sido muy variados:

- En los casos de Brasil²⁶, Chile²⁷ y Uruguay²⁸ nos encontramos con una ley específica destinada a la radiodifusión comunitaria con una regulación detallada.
- En los casos de Argentina²⁹, 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 los servicios de comunicación audiovisuales o las telecomunicaciones.
- En los casos de Colombia³⁰, Paraguay³¹ y Venezuela³² se parte de un breve reconocimiento en la legislación general sectorial estableciendo la regulación

24 Párr. 17 y 18 CIDH 2009.

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

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

27 Ley Nº 20.433/2010 de radiodifusión comunitaria y ciudadana y Ley 20.750/2014 de televisión digital

28 Ley Nº 18.232/2007 Servicio de Radiodifusión Comunitaria y Decreto 585/2012 Televisión Digital

29 La Ley Nº 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”

30 Ley Nº 1.341

31 Artículos 57 al 59 de la Ley Nº 642 de 1995 y Resolución Nº 1414/1998

32 Ley Orgánica de Telecomunicaciones de 2000 y Decreto Nº 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 Salvador³³ está aún pendiente la reglamentación de la Ley de Telecomunicaciones en lo que respecta a las emisoras comunitarias, por lo que hasta el momento no existe un procedimiento para acceder a concesiones.

- En el caso de Honduras, el reconocimiento y regulación de las radios comunitarias se realiza a través de una resolución administrativa del órgano regulador (CONATEL)³⁴.
- Algunos países han adoptado un reconocimiento constitucional de los medios comunitarios como muestran los casos de Bolivia³⁵, Ecuador³⁶ y México³⁷.

También resulta destacable que algunos países reconocieron los derechos de las emisoras preexistentes a la aprobación de las leyes que las reconocen. En este sentido Uruguay³⁸, Argentina³⁹ y Venezuela⁴⁰ introdujeron en su nueva legislación procedimientos para otorgar concesiones a las emisoras comunitarias que venían funcionando sin autorización ante la falta de un marco regulatorio adecuado.

Mientras tanto, 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 como parte de los medios comunitarios, ya sea de forma implícita o de forma explícita, como en Ecuador⁴¹ u Honduras⁴².
- Países que se refieren a ellos de forma diferenciada de los medios comunitarios. Este

33 Está pendiente de aprobación el reglamento de desarrollo del reciente reconocimiento legal

34 Resolución 09/2013 CONATEL

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

36 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 precautelaré 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”

37 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”

38 Artículo 20 Ley N° 18.232 de Servicios de Radiodifusión Comunitaria

39 Artículo 162 Ley Servicios de Comunicación Audiovisual

40 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)

41 Artículo 85 Ley Orgánica de Comunicación

42 Artículo 3 Resolución NR 009/2013 CONATEL



es el caso de Argentina⁴³, Bolivia⁴⁴, Colombia⁴⁵ o México⁴⁶.

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.

En Guatemala se han sucedido distintas instancias para proceder al reconocimiento de los medios comunitarios y de los pueblos indígenas⁴⁷ ⁴⁸. Organizaciones de la sociedad civil y pueblos indígenas han impulsado una Ley de Medios de Comunicación Comunitaria (Iniciativa de Ley N° 4087⁴⁹) que fue presentada inicialmente en 2009 y en la actualidad se está tramitando en el Congreso de la República⁵⁰. La Cámara de Radiodifusión de Guatemala, que agrupa a empresas de radio y televisión ha mostrado objeciones al proyecto de Ley⁵¹, lo que motivó la paralización de la tramitación de la iniciativa en 2016.

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

La CIDH y su Relatoría Especial han indicado que *“no se observan avances en la obligación asumida en múltiples oportunidades por el Estado para reconocer legalmente al sector de la*

43 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.

44 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

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

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

47 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”

48 En su Sentencia de 14 de marzo de 2012 (Expediente 4238-2011), la Corte Constitucional, en su Sentencia de exhortó al Congreso de la República de Guatemala a que “emita la normativa correspondiente en virtud de la cual se regule la posibilidad y acceso de los pueblos indígenas para la obtención y explotación de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, para promoverla defensa, desarrollo y difusión de sus idiomas, tradiciones, espiritualidad y cualesquiera expresiones culturales”. En este contexto se presentó en el Congreso la iniciativa de Decreto 4087 Ley de Medios de Comunicación Comunitaria, cuya tramitación quedó paralizada en 2016

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

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

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



*radiodifusión comunitaria e implementar la asignación efectiva de autorizaciones para utilizar frecuencias por parte de este sector*⁵².

La falta de reconocimiento se ve agravada por la utilización de la subasta como mecanismo para la asignación de concesiones⁵³. La Corte Constitucional de Guatemala ha considerado que la subasta no vulnera el derecho de libertad e igualdad y a la protección a grupos étnicos⁵⁴, postura que no coincide con la interpretación de las Cortes Supremas de México⁵⁵ y El Salvador⁵⁶ que declararon la inconstitucional de la subasta como único mecanismo de asignación de frecuencias. En este sentido los estándares interamericanos que han reiterado al Estado de Guatemala que “las subastas que contemplen criterios únicamente económicos o que otorguen concesiones sin una oportunidad equitativa para 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”⁵⁷.

La persecución penal a emisoras comunitarias y de pueblos originarios sin autorización, mediante “*detenciones de radialistas y decomisos de equipo*”⁵⁸, es otro de los aspectos problemáticos en Guatemala como pone de manifiesto los Informes de la CIDH, que incluyen entre sus recomendaciones la de abstenerse de perseguir penalmente a las emisoras comunitarias⁵⁹.

Organizaciones de la sociedad civil y pueblos indígenas han impulsado una Ley de Medios de Comunicación Comunitaria" (Iniciativa de Ley N° 4087)⁶⁰ que fue presentada inicialmente en 2009 y en la actualidad se está tramitando en el Congreso de la República⁶¹. La Cámara de Radiodifusión de Guatemala, que agrupa a empresas de radio y televisión ha mostrado objeciones al proyecto de Ley⁶² mientras que para la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH “*la discusión legislativa del proyecto de ley representa una oportunidad*

52 Párr. 243 Informe de seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el Informe sobre situación de derechos humanos en Guatemala (Capítulo V Informe Anual 2018)

53 Art. 62 Ley General de Telecomunicaciones, Decreto 94 – 96

54 Sentencia de 14 de marzo de 2012 (Expediente 4238-2011), de la Corte Constitucional

55 Sentencia de 7 de junio de 2007 (acción de inconstitucionalidad 26/2006) de la Suprema Corte de Justicia de México consideró que la subasta “viola los principios de igualdad de libre concurrencia porque se privilegia el aspecto económico para la asignación, y atenta además contra la libertad de expresión”

56 Sentencia 36-2014 de 29 de julio de 2015 Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia dictaminó que “la Asamblea Legislativa deberá emitir las reformas a la Ley de Telecomunicaciones que contengan los mecanismos alternos a la subasta pública, en los que se consideren otros criterios cuantitativos y cualitativos relevantes para adjudicar concesiones de los servicios mencionados”

57 Párr. 414 Informe “Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala. Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión” y Párr. 302 Informe 2017 Situación de los derechos humanos en Guatemala

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

59 Recomendación n°62 Informe “Situación de los derechos humanos en Guatemala” OEA/Ser.L/V/II.Doc. 208/17

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

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

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



*extraordinaria para que el Estado dé cumplimiento efectivo a sus obligaciones internacionales en esta materia*⁶³.

Costa Rica mantiene una normativa anacrónica aprobada en 1954⁶⁴, que no prevee el reconocimiento de los medios comunitarios. Se han propiciado distintas instancias al respecto que hasta el momento no han tenido resultado. Si bien en el proceso de transición de TV analógica a digital *aprobado por el Gobierno se ha previsto la existencia de televisiones comunitarias*⁶⁵, *asimismo se han presentado Proyectos de reforma legal, entre ellos el promovido por la Costa Rica aún no reconoce legalmente a los medios comunitarios, manteniendo una normativa anacrónica aprobada en 1954*⁶⁶ Red de Medios e Iniciativas de Comunicación Alternativa (RedMICA⁶⁷, el presentado en 2015 por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt)⁶⁸, así como el Proyecto de Ley de 2017 “sobre uso eficiente del espectro radioeléctrico en radiodifusión sonora y televisiva”. Sin embargo ninguna de estas iniciativas ha sido tramitada por la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

La normativa de Nicaragua tampoco ha previsto expresamente el reconocimiento de medios comunitarios⁶⁹, si bien esto no ha sido obstáculo para que las radios comunitarias puedan acceder al espectro, no obstante el sector ha tratado de impulsar reformas legales para un reconocimiento explícito⁷⁰. La normativa no establece la persecución penal a las emisoras sin autorización⁷¹, sin embargo resulta preocupante que el Código Penal tipifique como delito algunas conductas que comentan periodistas y medios de comunicación⁷², lo que pueden propiciar injerencias indebidas y vulneraciones en la libertad de expresión⁷³.

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

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

65 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

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

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

68 <https://www.observacom.org/costa-rica-micitt-presento-proyecto-de-ley-de-radio-y-tv-para-reformar-ley-de-radio-de-195/>

69 Ley General de Telecomunicaciones y Servicios Postales (Ley 200)

70 <http://www.comunicandonos.org.sv/nicaragua-presentan-propuesta-de-ley-para-regular-medios-de-comunicacion-comunitarios/>

71 Art. 81 y ss. Ley General de Telecomunicaciones y Servicios Postales (Ley 200), se refieren a multas

72 Artículo 260. c) Código penal: Los dueños de periódicos, radio-emisoras, altoparlantes y empresas de televisión, los periodistas, locutores, conferencistas y artistas, que en el ejercicio de su profesión: 1.- Provoquen manifiesta y directamente al pueblo a cometer los delitos de traición, rebelión, sedición, motín o asonada. 2.- Usen frases o palabras obscenas, publiquen o escenifiquen historias obscenas o escandalosas. 3.- Propaguen doctrinas manifiestamente contrarias a la moral, a las bases democráticas del Estado y al orden público. 4.- Inventen o distorsionen maliciosamente noticias, acontecimientos o ideas, siempre que con ello se cause daño moral o material a la nación, a una comunidad o a persona o personas determinadas.

73 Párr. 111 y ss. del Capítulo IV. B Nicaragua del Informe Anual 2018 de la CIDH muestra casos en el contexto actual del país



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”*⁷⁴. Por otra parte, 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”*⁷⁵.

En 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. Por tanto, 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 Uruguay⁷⁶, y Ecuador⁷⁷, mientras que en Argentina⁷⁸, El Salvador⁷⁹, Brasil⁸⁰, México⁸¹ y Chile⁸² la definición es más limitada o formulada de manera genérica.

74 Párr. 108 CIDH 2009

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

76 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



Argentina recoge una definición de emisoras comunitarias dentro del concepto de emisoras de “*gestión privada sin fines de lucro*”⁸³, por lo que algunos importantes aspectos de la regulación no están establecidos de forma clara y precisa.

En el caso de Colombia se utilizan definiciones muy distintas en la normativa destinada a radio⁸⁴ y a televisión⁸⁵. En México⁸⁶, mientras tanto, los medios comunitarios e indígenas quedan comprendidos dentro de las concesiones de uso social, junto con emisoras de instituciones de educación superior de carácter privado. Por su parte, tras la aprobación la Ley de Comunicación Popular⁸⁷ en Venezuela, la definición de medio comunitario resulta confusa e inapropiada.

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 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

77 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. Cuentan con un proyecto comunicacional que promueve la amplia participación y fortalecimiento de la comunidad a la que sirven y de la que son parte. Estos medios se definen por su programación pluralista, inclusiva, intercultural, académica, educativa y formativa, con enfoque de género, defensora de los Derechos Humanos y de la Naturaleza, orientada hacia la transformación social, el sistema de vida comunitario y el Buen Vivir. Su gestión técnica, administrativa y financiera será de carácter comunitario. Artículo 85 Ley Orgánica de Comunicación, cuyo contenido fue ampliado en la reforma legal de 2019

78 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

79 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

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

81 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

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

83 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. 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

84 Artículo 77 Resolución N° 450/2010

85 Acuerdo 3/2012 CNTV y Artículo 2 Resolución N° 433/2013 ANTV. La “*televisión comunitaria*” es un servicio local, en general de carácter comercial, para abonados en pequeños municipios del país y no iniciativas sin fines de lucro

86 Artículo 68 Ley Federal Telecomunicaciones y Radiodifusión

87 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,



Uno de los principales aspectos problemáticos e incompatibles con los estándares interamericanos lo encontramos en la definición de medio comunitario 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 campesinas⁸⁸.

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.

⁸⁸ 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.



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 CIDH 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”*⁸⁹. Para la Relatoría de la CIDH 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”*⁹⁰.

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 otros medios de comunicación, como la televisión.

Es el caso de Brasil⁹¹ -donde sólo es reconocido el derecho a gestionar radios de frecuencia modulada (FM)-, Paraguay⁹² y Colombia⁹³, donde sólo se ha previsto la existencia de emisoras comunitarias en FM y en AM.

Los marcos legales de Argentina⁹⁴, Bolivia⁹⁵, Uruguay⁹⁶, Ecuador⁹⁷ y México⁹⁸ son los que reconocen -al menos en los textos normativos- la posibilidad de crear medios comunitarios

89 Párr. 107 CIDH 2009

90 Párr. 109 CIDH 2009

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

92 Artículo 5 Resolución Nº 898/2002 CONATEL

93 Resolución 415/2010

94 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 Nº 26.522

95 Artículo 10 Ley General de Telecomunicaciones y Artículo 19 del Reglamento (Decreto Supremo Nº 1.391)

96 Artículo 5 Ley Nº 18.232

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

98 Para uso social: Confiere el derecho de usar y aprovechar bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico de



en distintos soportes de difusión, tales como radio y televisión⁹⁹. En los casos de Chile, Honduras, Perú y Venezuela la normativa también ha previsto –aunque sea formalmente- la existencia de televisión comunitaria pero la difusión por radio se limita solamente a la frecuencia modulada.

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.

Sin embargo, desde 2007 varios países han establecido una reserva de frecuencias destinada a los medios comunitarios, aunque con diferente alcance. Chile¹⁰⁰ y México¹⁰¹ han incluido una reserva de espectro de carácter reducido en la banda de radio FM, en el primer caso, y en FM y AM, en el segundo (entre 5 y 10% del total de las frecuencias).

Mientras tanto, en 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 emisoras 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”*¹⁰². Esta reserva se ha aplicado tanto a servicios de radiodifusión sonora como para el nuevo espectro 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*

uso determinado o recursos orbitales. Artículo 76 Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión

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

100 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”

101 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

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



*sonora y de televisión terrestres, en todas las áreas de cobertura*¹⁰³.

- En el caso de Bolivia la normativa reconoce una reserva de 17% a medios comunitarios y 17% a pueblos indígenas, tanto en radio (FM y AM) como en televisión analógica. Sin embargo esta reserva no se ha previsto para la televisión digital y se supedita a la existencia de disponibilidad¹⁰⁴.
- Ecuador establece un 34 % para medios comunitarios¹⁰⁵, si bien, tras la reforma legal de 2019, esta reserva queda supeditada a la demanda y disponibilidad, asimismo ya no se incluyen los mecanismos previstos para alcanzar este porcentaje¹⁰⁶.

103 Artículo 89 Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

104 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

105 Artículo 106 de la Ley Orgánica de Comunicación (modificación 2019): Reserva del espectro radioeléctrico.- La autoridad de telecomunicaciones planificará el uso del espectro radioeléctrico para difusión de señal abierta para medios públicos, privados y comunitarios. Se reservará hasta el 34% del espectro radioeléctrico al sector comunitario en función de la demanda y de la disponibilidad, porcentaje máximo que deberá alcanzarse progresivamente. El 66% del espectro restante será asignado para el sector público y privado en función de la demanda, no debiendo exceder la asignación de frecuencias al sector público un porcentaje del 10% del espectro

106 Artículo 106 derogado 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 funcionamiento

4.1 Estándares interamericanos sobre condiciones de funcionamiento

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH 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”*¹⁰⁷. 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”*¹⁰⁸.

Por ejemplo, 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”*¹⁰⁹.

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”*¹¹⁰.

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

4.2 Alcance y condiciones técnicas de las emisoras

El alcance de muchas de las regulaciones sobre el sector comunitario, aún cuando lo reconozcan formalmente, no son compatibles con los estándares mencionados, en tanto

107 Párr. 70 CIDH 2009

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

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

110 Párr. 73 CIDH 2009

establecen condiciones de funcionamiento con limitaciones excesivas y arbitrarias, y un trato discriminatorio respecto a otros medios de comunicación.

En varios países los medios comunitarios sólo pueden ser de alcance local, como sucede de Colombia¹¹¹, Honduras¹¹² y Venezuela¹¹³. En Paraguay¹¹⁴, Brasil¹¹⁵ y Chile¹¹⁶, la propia normativa fija 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 cuáles son los únicos lugares y territorios donde puede funcionar este tipo de medio. En el caso de Perú, por ejemplo, solo se han previsto estas emisoras para zonas rurales e indígenas y lugares de “*preferente interés social*”¹¹⁷, los cuales pueden ser definidos con un amplio margen de discrecionalidad.

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 servir¹¹⁸.

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 años¹¹⁹. 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 sola vez. En los casos de Argentina¹²⁰ y Uruguay¹²¹ es necesaria la celebración de una audiencia pública previa, con participación ciudadana, realizada en la localidad donde se presta el servicio.

111 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

112 Artículo 6 b) Resolución NR 009/13 CONATEL

113 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

114 Potencia entre 50 y 300w. Artículo 57 Ley N° 642/1995 de Telecomunicaciones

115 Potencia igual o inferior a 25 W o hasta 1 km de alcance de sus emisiones. Artículo 1 Ley N° 9.612 y Artículos 5 y 6 Decreto N° 2.615, de 5 de junho de 1998

116 Potencia de 25 W. Artículo 4 Ley N° 20.433

117 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

118 Artículo 114 Ley Orgánica de Comunicación

119 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

120 Artículo 40 Ley N° 26.522

121 Artículo 9 Ley N° 18.232



Los estándares internacionales no recomiendan plazos determinados pero indican que *“son arbitrarias las limitaciones de tiempo excesivamente breves para las concesiones”*¹²² 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 exiguo plazo de 5 años, con una sola renovación¹²³.

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 existencia.

Al respecto, la Relatoría de la CIDH 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”*¹²⁴.

En la región pueden encontrarse casos que van desde la prohibición total de acceder a publicidad y otros ingresos similares, a limitaciones parciales de mayor o menor intensidad:

- Prohibición absoluta de emisión de publicidad en el caso de Paraguay¹²⁵.
- Prohibición parcial en los casos de Brasil¹²⁶ y Chile¹²⁷ que sólo permiten realizar patrocinio o menciones de comercios locales, mientras en México¹²⁸ sólo se permite la emisión de publicidad originada en organismos estatales.
- Posibilidad de emitir publicidad pero con limitaciones. Por ejemplo, en Colombia no se permite la transmisión de publicidad política¹²⁹, mientras que en Honduras

122 Párr. 71 CIDH 2009

123 Artículo 73 de la Ley de Telecomunicaciones

124 Párr. 112 CIDH 2009

125 Artículo 58 Ley N° 642/1995

126 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

127 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

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

129 Artículo 27 Resolución 415/2010



únicamente se permite la relacionada con instituciones y empresas que se ofrezcan en la zona de cobertura¹³⁰.

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 Salvador¹³¹. En el caso de Uruguay se ha establecido expresamente el derecho a la sustentabilidad económica, el cual puede ser ejercido a través de distintas fuentes como donaciones, aportes solidarios, auspicios, patrocinios y publicidad (comercial y oficial)¹³².

En materia de publicidad oficial, los estándares interamericanos indican que, aunque “no existe un derecho intrínseco a recibir recursos del Estado por publicidad¹³³”, debe asegurarse que no exista una “asignación discriminatoria de la publicidad oficial¹³⁴”. Aún en los países que no prohíben el uso de publicidad o que, incluso, permiten expresamente que sea una fuente de ingresos legítima, los medios comunitarios no reciben recursos públicos destinados a publicidad y campañas de información estatales, siendo discriminados en los hechos y no de manera expresa.

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

Al respecto, se destacan las legislaciones de México 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”¹³⁵, 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 públicas¹³⁶.

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

130 Artículo 14 Resolución NR 009/2013 CONATEL

131 Está pendiente conocer si la norma de desarrollo legal incluye algún tipo de restricción no prevista en la Ley de telecomunicaciones

132 Artículo 10 Ley N° 18.232

133 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

134 Párr. 108 CIDH 2009

135 Artículo 89 Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión

136 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*¹³⁷, de acuerdo a la Relatoría de la CIDH.

Argentina y Ecuador han previsto en su legislación expresas medidas de fomento para medios comunitarios. Ecuador establece un Fondo Permanente de Fomento, acceso a créditos preferentes, rebajas en distintas tarifas, así como la exención de impuestos para la importación de equipos, además de vías de acceso a fondos públicos para la difusión cultural y educativa a través de los medios comunitarios¹³⁸. 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 comunitarias¹³⁹.

En el caso de Colombia, si bien no se encuentran referencias expresas en la normativa, el Estado ha desarrollado numerosas medidas de impulso de las emisoras comunitarias, que van desde planes de formación, apoyo en la postulación de proyectos o más recientemente el programa Radios Comunitarias para la Paz y la Convivencia¹⁴⁰. Además, desde 2008¹⁴¹, cuenta con un Comité Consultivo de Radio Comunitaria que participa en la formulación e implantación de la política pública destinada al sector¹⁴².

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, con distintas fórmulas que van desde exenciones generales en El Salvador¹⁴³ y Venezuela¹⁴⁴, exenciones sujetas al cumplimiento de condiciones en Chile¹⁴⁵, tasas simbólicas en Brasil¹⁴⁶, tasas proporcionales a la facturación en Argentina, o la aplicación de un porcentaje más reducido en Bolivia¹⁴⁷ y Perú¹⁴⁸ que el aplicado a medios de comunicación con fines de lucro.

137 Párr. 11 CIDH 2009

138 Artículos 86 de la Ley Orgánica de Comunicación

139 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

140 <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>

141 Documento Conpes 3506 del 4 de febrero de 2008 “por medio del cual se fijaron los lineamientos de política para el fortalecimiento del servicio comunitario de radiodifusión sonora” y Documento Conpes 3506 del 4 de febrero de 2008 “por medio del cual se fijaron los lineamientos de política para el fortalecimiento del servicio comunitario de radiodifusión sonora”

142 Resolución No. 53 del 16 de enero de 2015 “Por la cual se reestructura y reglamenta el Comité Consultivo de Radio Comunitaria, se ajusta a la nueva estructura del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y se dictan otras disposiciones”

143 Artículo 129 de la Ley de Telecomunicaciones

144 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

145 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

146 Artículo 24 Ley N° 9.612

147 Artículo 63 y 64 de la Ley General de Telecomunicaciones



4.5 Condiciones en materia de contenidos

Las distintas legislaciones han previsto el uso de idiomas indígenas o lenguas nativas en los medios comunitarios. En el caso de Colombia se requiere que *“la totalidad de la programación no podrá ser transmitida o retransmitida en idiomas distintos al castellano”*¹⁴⁹, exigencia que puede resultar problemática si se aplica sin considerar excepciones. 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”*¹⁵⁰. Por lo que la obligación de incluir contenidos en castellano podría considerarse como una restricción arbitraria si su aplicación supone *“limitaciones al uso de lenguas minoritarias o indígenas utilizadas por los medios de comunicación dirigidos específicamente a distintas comunidades”*¹⁵¹.

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. Es el caso de Colombia respecto a contenidos políticos tales como programas proselitistas y publicidad política¹⁵². 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 naturaleza¹⁵³ y en Honduras se indica que los medios comunitarios no pueden contener programación de carácter político-partidario de ninguna naturaleza¹⁵⁴. Al tratarse de prohibiciones genéricas, este tipo de disposiciones 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.

En el caso de Uruguay¹⁵⁵ 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”

148 Artículo 113 del Reglamento de la Ley de Radio y Televisión

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

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

151 Ídem, párr 113

152 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

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

154 Artículo 23 Resolución NR009/13 CONATEL

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



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”*¹⁵⁶.



5

Procedimiento y criterios de acceso a 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”*¹⁵⁷. 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”*¹⁵⁸.

Además, para que exista esa igualdad de oportunidades entre los distintos sectores es necesario que se contemplen *“condiciones equitativas de acceso a las licencias que diferencien las realidades distintas de los medios privados no comerciales”*¹⁵⁹ 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”*¹⁶⁰.

5.2 Procedimientos de adjudicación de concesiones

En los países donde se niega su existencia, las comunidades y organizaciones sociales que quieran fundar un medio de comunicación deben participar en los procedimientos habilitados para los medios comerciales, en desigualdad de condiciones y donde, muchas veces, se selecciona a quien 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 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*

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

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

159 Ídem, párr. 97

160 Ídem, párr. 110



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"¹⁶¹.

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 los postulantes 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 con el otorgamiento de una concesión de manera directa, de acuerdo con la disponibilidad de espectro¹⁶². En Uruguay se requiere la realización de audiencia pública de forma previa a la toma de cualquier decisión al respecto de la adjudicación¹⁶³. Mientras tanto, en los casos de Brasil¹⁶⁴ y Chile¹⁶⁵, si hay más interesados que frecuencias disponibles se realiza un sorteo para determinar a quién se le adjudicará al uso de la misma.

La normativa sobre medios comunitarios existente en países como Honduras¹⁶⁶, México¹⁶⁷, Paraguay¹⁶⁸ y Venezuela¹⁶⁹, 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 acreditar la condición de organización sin ánimo de lucro constituida formalmente, la

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

162 Artículos 37 y 49 Ley N° 26.522

163 Artículo 7 Ley N° 18.232 Servicio de Radiodifusión Comunitaria

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

165 Artículo 8 Ley N° 20.433 de Radiodifusión Comunitaria Ciudadana

166 Artículo 5 Resolución NR 009/2013 CONATEL

167 Artículo 83 Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión

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

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



presentación de un proyecto comunicacional y otro técnico de la emisora que se pretende crear.

Hay países que han establecido medidas para facilitar la presentación de solicitudes. Uruguay, por ejemplo, decidió expresamente que *“los requisitos administrativos y económicos y las características técnicas exigidas serán únicamente las estrictamente necesarias para garantizar su funcionamiento”*¹⁷⁰. 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”*¹⁷¹.

En el sentido opuesto, en países 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 colegiado¹⁷², 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 esas concesiones, por lo que se hace necesario revisar reglamentos o incluso acudir a las bases concretas de cada llamado público, lo que otorga a la autoridad competente un amplio margen de discrecionalidad para establecer los criterios de valoración, lo que puede resultar incompatible con la exigencia de la Convención Americana de leyes claras y precisas respecto de los aspectos que pudieran restringir el ejercicio de la libertad de expresión. 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 expresión¹⁷³.

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

En el caso de Ecuador la ley delega la definición de los criterios de puntuación a los entes reguladores, haciendo referencia únicamente a la exigencia de un estudio técnico y un plan de gestión y sostenibilidad financiera. Mientras tanto, en Argentina se puntuará, entre otras,

170 Artículo 7 Ley N° 18.232

171 Artículo 85 Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión

172 Artículo 48 Reglamento Ley Radio y Televisión

173 CIDH (2010a): Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente, párr. 65



la propuesta comunicacional y la trayectoria de las personas de existencia visible que formen parte del proyecto, a fin de priorizar el mayor arraigo¹⁷⁴.

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 apoyo de miembros y asociaciones de la comunidad¹⁷⁵, en Chile la concesión se asignará al postulante cuyo proyecto asegure una óptima transmisión, excelente servicio y el debido cumplimiento de los fines informativos, comunitarios, sociales o culturales¹⁷⁶; y en Honduras se tomarán en cuenta la claridad y rentabilidad social de la propuesta presentada, así como la existencia probada de comunidad organizada¹⁷⁷.

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 comunicación¹⁷⁸.

Cuando no se establecen requisitos y criterios de valoración específicos para medios comunitarios existe un mayor riesgo de que el órgano encargado de otorgar las concesiones lo haga de manera arbitraria y/o 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 países de la región se ha podido observar que las autoridades de aplicación de la normativa de radiodifusión no tienen garantías de independencia suficientes respecto a los gobiernos 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*

174 Artículo 36 Ley N° 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual

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

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

177 Artículo 6 Resolución NR 009/2013 CONATEL

178 Artículo 8 Ley N° 18.232



*del gobierno ni del sector privado*¹⁷⁹ ya que como indica el principio N° 13 de la Declaración 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*¹⁸⁰.

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

- Países donde el gobierno directamente otorga las concesiones (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 él¹⁸¹.
- 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 Ejecutivo¹⁸².
- Países que cuentan con autoridades que son independientes del gobierno y designadas por el Poder Legislativo¹⁸³.

Encontramos también algunas experiencias donde los procedimientos de adjudicación de concesiones y licencias incluyen instancias o ámbitos para la participación ciudadana. Por ejemplo, en Uruguay es preceptiva la opinión de una Comisión Honoraria Asesora¹⁸⁴ integrada por representantes de la academia, periodistas y medios comunitarios, entre otros. México cuenta con un Consejo Consultivo en el Instituto Federal de

179 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 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”

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

181 Bolivia, Honduras, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela

182 ENACOM en Argentina, ANATEL en Brasil, CONATEL y CORDICOM en Ecuador

183 México y Uruguay son los países que más se aproximan a este estándar

184 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”



Telecomunicaciones integrado por especialistas¹⁸⁵, 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 adjudicación¹⁸⁶.

185 Artículo 15 y 34 Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión

186 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 Brasil¹⁸⁷, Chile¹⁸⁸, Colombia¹⁸⁹, Honduras¹⁹⁰ y Perú¹⁹¹, que incluyen penas privativas de libertad. En la normativa de radiodifusión de Ecuador¹⁹², Paraguay¹⁹³ y México¹⁹⁴ 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 ilegítimos para acceso al espectro radioeléctrico.

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”*¹⁹⁵. 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”*¹⁹⁶.

Las sanciones, para resultar legítimas a la luz de la Convención Americana, deben respetar el “test tripartito” que se deriva del artículo 13.2¹⁹⁷: (1) las sanciones deben haber sido

187 Artículo 183 Ley de Telecomunicaciones

188 Artículo 36B de la Ley General de Telecomunicaciones

189 Artículo 257 Código Penal

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

191 Artículo 186 del Código Penal

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

193 Artículo 68 Resolución N° 898/2002 CONATEL

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

195 Párr. 134 CIDH 2009

196 Párr. 141 CIDH 2009

197 Párr. 136 y ss. CIDH (2009): Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente.



definidas en forma precisa y clara a través de una ley formal y material preexistente; (2) deben estar orientadas al logro de objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana; y (3) deben ser necesarias en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que se buscan; estrictamente proporcionadas a la finalidad perseguida; e idóneas para lograr el objetivo imperioso que pretenden lograr.

En los casos analizados, la tipificación penal no cumple estas exigencias. En primer lugar porque no se establecen criterios precisos para la aplicación de sanciones y su graduación, como la existencia de dolo o ánimo lucrativo en la conducta para graduar la sanción, lo que puede implicar que la actuación policial o judicial resulte innecesaria o desproporcionada.

En el caso de Guatemala la situación es aún más grave porque su normativa no ha tipificado penalmente la radiodifusión sin autorización¹⁹⁸, sino que acude a la aplicación por analogía de otros delitos, como el “hurto” y “hurto de fluidos” previstos en el Código Penal¹⁹⁹. Los artículos 9 y 13.2 de la Convención Americana exigen que las sanciones estén establecidas expresamente en una ley clara y precisa, y que los tipos penales requieren “una clara definición de la conducta incriminada, la fijación de sus elementos y el deslinde de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales”²⁰⁰.

En países como Chile se han producido avances en la despenalización de la radiodifusión sin autorización donde en la actualidad se encuentra pendiente de tramitación una reforma legal²⁰¹. Asimismo, el Tribunal Constitucional declaró en 2018 la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la pena de presidio contenida en el artículo 36B por su carácter desproporcionado²⁰², sin embargo este pronunciamiento considera que la aplicación del procedimiento penal no resulta inconstitucional y sólo tiene efectos para el recurrente, no con carácter general, por lo que la tipificación penal continúa vigente.

OEA/Ser.L/V/II 30, de diciembre de 2009

198 La Ley General de Telecomunicaciones únicamente hace referencia a sanciones económicas y al cese de emisiones

199 Artículos 246 y 249 del Código Penal

200 Párr. 55 Corte IDH, Usón Ramírez Vs Venezuela, Sentencia de 20 de noviembre de 2009

201 Proyecto de Ley que modifica la pena para la radiodifusión no autorizada (Boletín 10456-15)

202 Sentencia de 25 septiembre de 2018 del Tribunal Constitucional (Rol n.º 3247-16)



El presente informe fue elaborado a partir de una investigación de Javier García y el monitoreo sistemático que realiza el Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia (OBSERVACOM), con la coordinación y edición de Gustavo Gómez. Este reporte actualizado al año 2019 ha sido posible gracias al apoyo de la Fundación Ford México y Cultural Survival



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)