

LEY DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

GUÍA PARA PERIODISTAS



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

PIDC

Programa Internacional para el
Desarrollo de la Comunicación



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

PIDC

Programa Internacional para el
Desarrollo de la Comunicación

1a. Edición: octubre de 2018

© Del autor.

Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo)

www.cainfo.org.uy - info@cainfo.org.uy

Diseño y armado: Pablo González - golpab@yahoo.com

Estos contenidos pueden ser reproducidos siempre que se respete el derecho de cita.

ÍNDICE

PRINCIPIOS, ALCANCE Y OBJETIVOS	5
No es una Ley de Medios.....	5
¿Para qué una Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual?	6
¿Se pueden o no se pueden regular los medios de comunicación?	8
Un revólver en la nuca del periodismo.....	10
¿Qué había antes de la LSCA?	12
GARANTÍAS PARA PERIODISTAS Y MEDIOS.....	13
Derechos de los medios y los trabajadores	13
Ley “hiper-reglamentarista”	15
Nuevo derecho para periodistas: la objeción de conciencia	16
LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS EN LOS MEDIOS.....	16
Derechos como usuarios y consumidores ante los medios.....	18
Derechos de personas con discapacidad visual y auditiva	19
Derecho a recibir eventos de interés general de manera gratuita y en directo	19
ARTÍCULOS QUE PODRÍAN AFECTAR EL TRABAJO PERIODÍSTICO.....	20
Derecho a no discriminación en medios	21
Protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes.....	23
NO IDENTIFICACIÓN Y PRIVACIDAD DE NIÑOS NIÑAS Y ADOLESCENTES	24
¿CUÁL ES EL HORARIO DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA?	25
¿QUÉ CONTENIDOS SON LIMITADOS Y CUÁLES NO?	26
¿QUÉ PUEDO DECIR Y QUÉ NO?.....	27
PUBLICIDAD DE Y PARA NIÑOS NIÑAS Y ADOLESCENTES	28
ORIGEN DE LOS ARTÍCULOS SOBRE NIÑEZ.....	29
MAYORES GARANTIAS EN LA APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN	30
APLICACIÓN Y CONTROL NO GUBERNAMENTAL.....	31
SANCIONES POR REGULACIÓN DE CONTENIDOS: LA JUSTICIA CIVIL	32
CONTROL DE LA ACTUACIÓN DEL ESTADO.....	32
ALIENTO A LA AUTORREGULACIÓN.....	33
ANEXO	34

Una publicación del Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (Cainfo), con el apoyo del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco).

Autor: Gustavo Gómez

PRINCIPIOS, ALCANCE Y OBJETIVOS

No es una Ley de Medios

Desde el punto de vista periodístico es más fácil hablar de “Ley de Medios” pero en realidad es una “Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual” (LSCA). Esto, porque no regula todos los medios, sino que alcanza a diversos servicios de radio y televisión, agrupándolos como servicios de comunicación audiovisual.

No están reguladas por esta ley, entre otros:

- La prensa¹.
- Los videos o imágenes que agregadas a los portales web de los medios escritos.
- Las redes sociales en Internet.
- Los servicios de radio en Internet, la televisión que se emite por streaming, ni los servicios de video on demand (VoD)².
- Los videos compartidos en plataformas como YouTube y similares.

1 Si lo está por la Ley de Prensa N°16.099 de 1989 y otras.

2 Una actualización de la legislación debiera dar cuenta de los servicios audiovisuales llamados “no lineales”, del tipo video on demand, que ahora están siendo incorporados en la legislación europea. Se trata de los servicios de contenidos provistos por los denominados OTTs (over the top), como Netflix, entre otros.

La LSCA regula la radio y la televisión abierta (a eso se le llama “radiodifusión”), pero también la televisión para abonados y las señales que transportan, sean nacionales o extranjeras. Hasta ahora, la legislación uruguaya en la materia tenía normas distintas según la tecnología utilizada para su difusión, con una ley que regulaba por un lado los servicios de radio y TV abierta (o radiodifusión) y decretos que regulaban la TV para abonados y la TV satelital, por separado.

En la LSCA, se reconocen sus especificidades, pero lo importante es que siguen siendo servicios de televisión o radio, y por ello se las incluye en una misma Ley, más allá de la plataforma tecnológica que utilicen.

Este nuevo alcance de la regulación de medios audiovisuales es un avance en línea con las tendencias regulatorias en el mundo, en particular la experiencia de Europa, donde ya no se regula a los medios de radiodifusión (es decir, radio y TV abierta) sino que se promueven legislaciones con alcances más amplios. Ello llevó a la aprobación de la Directiva sobre Servicios de Medios Audiovisuales en 2010, que revisó y sustituyó a la Directiva de Televisión Sin Fronteras (TSF).

La LSCA está, además, en línea con los Indicadores de Desarrollo Mediático de la Unesco, planteando un sistema regulador conducente a la libertad de expresión, el pluralismo y la diversidad de los medios de comunicación³.

La revisión de la normativa europea influyó decididamente en la elaboración y aprobación de la LSCA de Uruguay aprobada unos años después. La nueva Directiva tuvo como objetivo modernizar las normas comunitarias hasta entonces vigentes, tomando *“en cuenta la evolución tecnológica y los cambios acaecidos en la estructura del mercado audiovisual”* y regulando a partir de *“una nueva definición de los servicios del ámbito de los medios audiovisuales, independientemente de las técnicas de difusión”*.

¿Para qué una Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual?

La LSCA es nueva, pero no es nueva la regulación de medios de comunicación en Uruguay. En todas partes del mundo los medios están regulados. El asunto

3 Ver: <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/resources/publications-and-communication-materials/publications/full-list/media-development-indicators-a-framework-for-assessing-media-development/>

es cómo y para qué se los regula. ¿Para qué se inició la revisión y la posterior reforma de la regulación vigente?

MODERNIZAR LA LEGISLACIÓN

- Nuestro marco normativo sobre medios existente al momento de la votación de la LSCA se basaba en la Ley de Radiodifusión N° 14.670 y el Decreto de Radiodifusión de 1978 ambos, con algunos cambios, vigentes desde la dictadura militar (1977 y 1978, respectivamente). Esa legislación no era capaz de responder a los desafíos regulatorios de los avances tecnológicos de los últimos 40 años.

Si no se hubiera aprobado la LSCA quedaba vigente una Ley de Radiodifusión anacrónica y aprobada en dictadura.

ARMONIZAR NORMATIVA Y DAR MAYOR SEGURIDAD JURÍDICA

- Teníamos una normativa basada fundamentalmente en decretos presidenciales (y no leyes) que daban un marco regulatorio disperso y sin seguridades jurídicas. Era necesaria la aprobación de una Ley formal que superara esa atomización y brindara garantías y previsibilidad jurídica a los medios de comunicación y sus trabajadores.

“CON LA CONSTITUCIÓN ALCANZA”

Este argumento fue utilizado en el debate contra la ley. No es correcto.

1. Se afirma que el art. 29 de la Constitución dice que la comunicación “es enteramente libre” y por tanto no se puede limitarla. Dice eso, pero no sólo eso. Admite también que puede haber leyes para establecer la responsabilidad ulterior por los abusos que se cometieren. Hay que leer todo el artículo. La libertad de expresión no es un derecho absoluto, y admite regulación.

2. La razón del artillero: hubo leyes y decretos que regulaban los medios antes de la aprobación de la LSCA. Votados por gobiernos de otros partidos, y nunca se usó ese argumento. Sólo con la Constitución no fue suficiente. La Ley de Prensa de 1989 sobre difamación e injurias regula a medios y periodistas, es sólo uno de los ejemplos.

Desde 2014, una sola ley actualiza y reúne todas las disposiciones normativas sobre medios.

Por eso la gran cantidad de artículos que tiene (200).

REGULAR POR SERVICIO Y NO POR TECNOLOGÍA

- En atención a la creciente convergencia tecnológica, y a la importancia que tienen los diferentes servicios audiovisuales para la democracia, la identidad y la soberanía de un país, la ley es un avance en el sentido de regular los servicios de radio y la televisión más allá de la infraestructura que utilizan para su difusión y distribución, sea espectro, cable físico o transmisiones satelitales. O si es un servicio pago o de recepción gratuita.

PROMOVER LA PRODUCCIÓN AUDIOVISUAL NACIONAL

- En sintonía con recomendaciones de UNESCO, se entendió preciso estimular y facilitar el desarrollo de la industria nacional audiovisual, para tener más y mejores empleos. La LSCA promueve la competencia en el mercado de los medios audiovisuales y fortalece las industrias y emprendimientos nacionales vinculados al sector, con exigencias de mínimos de pantalla siguiendo prácticas internacionales.

DEMOCRATIZAR EL SISTEMA DE MEDIOS

- Iniciar una reforma para reequilibrar el sistema de medios y garantizar la diversidad y el pluralismo, a partir de que hay una excesiva concen-

tración en unos pocos grupos económicos (TV abierta y para abonados) y en cumplimiento de las recomendaciones de organismos internacionales de protección de la libertad de expresión.

¿Se pueden o no se pueden regular los medios de comunicación?

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

“La libertad de expresión no es un derecho absoluto y, como tal, admite reglamentaciones y restricciones”, como lo ha afirmado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en sus informes⁴ y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en varias de sus sentencias⁵.

Regular la actividad de los medios de comunicación es una po-

testad y un deber de los Estados por su “obligación de garantizar, proteger y promover el derecho a la libertad de expresión en condiciones de igualdad y sin discriminación, así como en el derecho de la sociedad a conocer todo tipo de informaciones e ideas. (...) La regulación que pueden y deben realizar los Estados en materia de radiodifusión está destinada a crear un marco en el cual sea posible el más amplio, libre e independiente ejercicio de la libertad de expresión por la más diversa cantidad de grupos o personas, de forma tal que se asegure al mismo tiempo que esta facultad no será usada como forma de censura y que se garanticen la diversidad y la pluralidad”⁶.

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

4 CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. OEA/Ser. LV/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995

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

6 Ídem

La Relatoría para la Libertad de Expresión afirma que para lograr avances en materia de libertad de expresión: “Es necesaria una mayor voluntad política por parte de los Estados miembros de la OEA a fin de impulsar reformas en sus legislaciones e implementar políticas que garanticen a las sociedades un amplio ejercicio de la libertad de pensamiento y expresión. Las expresiones de buena voluntad de los Estados son positivas, pero además deben emprenderse acciones efectivas”⁷.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) “ha reconocido la potestad que tienen los Estados para regular la actividad de radiodifusión. Esta facultad abarca no sólo la posibilidad de definir la forma en que se realizan las concesiones, renovaciones o revocaciones de las licencias, sino también la de planificar e implementar políticas públicas sobre dicha actividad, siempre y cuando se respeten las pautas que impone el derecho a la libertad de expresión”⁸.

La acción del Estado (uno

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

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

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

7 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2006

8 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2009

Un revólver en la nuca del periodismo

La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual ha sido acusada de “Ley Mordaza” y de tener como objetivo maniatar a las voces críticas. Fue tildada de la “peor ley desde la dictadura” o de un intento autoritario al estilo stalinista, que copiaba las leyes de Venezuela y Ecuador, cuyos gobiernos han sido acusados de ser los ejemplos más duros de violación a la libertad de expresión en la región.

“Ley de medios es un revólver cargado en la nuca del periodismo independiente”

Ex-Presidente Julio María Sanguinetti
(Partido Colorado)

“Su finalidad última evidentemente, copiando los malos ejemplos de la región, es procurar ejercer el control político sobre los medios de comunicación, en particular las radios y la televisión”

Editorial El País

Desde el comienzo del proceso de discusión y elaboración de la LSCA, el 20 de julio de 2010, el gobierno encabezado por el entonces presidente José Mujica intentó despear dudas respecto

de sus intenciones y objetivos del proceso de revisión normativa, descartando que se tratara de una “Ley Mordaza” contra los medios de comunicación.

Así lo expresó Mujica en varias declaraciones, como ésta de 2012: *“No se pretende regular los medios de comunicación. La prensa está hace rato regulada en el Código Penal y la Ley de Prensa de 1989, y nadie piensa en tocar eso. (...) No existe ningún interés en regular los contenidos de los informativos, ni meternos en la eventual línea editorial de los medios. No es una cuestión de regular contenidos, no es que éste o cualquier Gobierno diga lo que es bueno o es malo; lo que es de calidad o lo que no es de calidad. No nos corresponde ese papel”*⁹.

Y aunque el proceso de revisión, debate y reforma de la nueva ley incluyó la presencia permanente de representantes de las principales gremiales empresariales de medios en todas las instancias, algunos representantes fueron muy duros.

(En) “regímenes autoritarios en la historia del hombre, como los fascistas, los mussolinistas y los estalinistas, o en Cuba

⁹ Palabras del Presidente José Mujica en su audición en radio M24, 31 de mayo de 2012

que no hay libertad de nada, o en Venezuela donde está condicionado todo y cierran los medios, hay leyes de este tipo”

Pedro Abuchalja, Presidente de ANDEBU

Afortunadamente estas opiniones fueron excepcionales. Empresarios y periodistas, aun manteniendo diferencias con algunas de las disposiciones de la Ley, opinaron distinto:

“ANDEBU no se ha referido a este proyecto de ley como ley mordaza en ningún momento. Somos muy conscientes de que todos los gobiernos luego de la recuperación de la democracia, y especialmente este gobierno, han sido sumamente respetuosos en la actividad que desarrollan los medios de comunicación”

Rafael Inchausti, Presidente de ANDEBU

“No es un proyecto mordaza, porque contiene salvaguardas que impiden calificarlo de ese modo. (...) Claramente ninguna de las leyes de Ecuador, de Venezuela, de Nicaragua, de Argentina contiene tantas disposiciones garantistas para el ejercicio de la libertad de expresión como este proyecto de ley”

Claudio Paolillo, Sociedad Interamericana de Prensa (SIP)

Para despejar dudas al respecto, es bueno conocer qué han opinado las principales organizaciones internacionales de defensa de la libertad de expresión, que lograron ver y participar de cerca en el proceso de elaboración y aprobación de la Ley, tales como la Relatorías de Libertad de Expresión de la OEA y la ONU, o Reporteros Sin Fronteras¹⁰ y el Comité de Protección de Periodistas, instituciones reconocidas en su lucha contra la censura y en defensa de los medios y sus periodistas:

La **LSCA** “*representa bajo diversas perspectivas un buen modelo de regulación para otros países del continente, donde la libertad de información padece desequilibrios flagrantes*”

Reporteros Sin Fronteras (RSF)

“Saludamos la aprobación de una nueva ley de servicios de comunicación audiovisual en Uruguay, que tiene fuertes garantías sobre libertad de expresión y prohíbe la censura” (...). El proceso transparente e inclusivo en el que se elaboró la ley es alentador en una época en la que algunos gobiernos

¹⁰ RSF coloca a Uruguay primero en América del Sur en su Reporteros Sin Fronteras (RSF) Ranking de Libertad de Prensa 2018 destacando la aprobación de la LSCA: rsf.org/es/uruguay

democráticos en América Latina están utilizando leyes para reprimir el disenso y controlar el flujo informativo”

Comité para la Protección de los Periodistas (CPI)

“Teniendo en cuenta lo complejo que es construir equilibrios y garantías en este tema, la ley constituye un avance claro no sólo para Uruguay, sino para la región”

Edison Lanza, Relator Libertad de Expresión CIDH

“Alguna gente ha dicho ‘esto es una ley mordaza, esta ley nos va a llevar a la quiebra’. Primero, todo el mundo sabe que eso no es cierto. Los medios no van a ir a la quiebra por eso, no es una ley mordaza que les está limitando su libertad de expresión”. “Esta ley, en cuanto a libertad de expresión, es realmente un paso adelante y puede ser un verdadero modelo para toda América Latina”

Frank La Rue, Relator Libertad Expresión ONU

¿Qué había antes de la LSCA?

En Uruguay existen normas que sancionaban el abuso de la libertad de expresión realizados a través de medios de comunicación en el Código Penal y en la Ley de Prensa (desde 1989) y que incluyen limitaciones a los conte-

nidos de los medios para proteger la reputación y el honor, a través del establecimiento de la difamación e injurias.

También había regulación sobre la emisión de publicidad en medios o para prohibir la difusión de imágenes de niños, niñas y adolescentes. De hecho, ya había un horario de “protección al menor” que iba “desde la señal de apertura hasta la hora 21:30” aprobado por la Presidencia de Julio María Sanguinetti en 1988¹¹, incluso con censura previa:

“Los programas grabados, así como los anuncios promocionales de los programas de las emisoras y las sinopsis cinematográficas, para poder ser emitidas dentro del horario establecido en el artículo 1° de este decreto, deberán contar con la conformidad del Consejo del Niño”.

Este decreto fue derogado en 2012 durante el gobierno de José Mujica.

El Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) es un ejemplo paradigmático de una regulación que supone una restricción legítima a la libertad de programación de los medios de comunicación. La Ley fue aprobada en 2004 durante la Presidencia de Jorge Batlle -y votada casi por

11 Decreto N°445 de 1988

unanimidad de todos los partidos políticos- y dispone que “la exhibición o emisión pública de imágenes, mensajes u objetos” en los medios de comunicación “no podrá vulnerar los derechos de los niños y adolescentes”.

En varias sentencias ante recursos de inconstitucionalidad contra los artículos que protegen los derechos de niños, niñas y adolescentes, la Suprema Corte de Justicia expresó: “véase que la normativa impugnada es una versión actualizada de principios que ya se encuentran legislados en los artículos 181 a 185 del Código de la Niñez y la Adolescencia, que no provocaron la resistencia de ningún operador de comunicación audiovisual”.

Por tanto, no sólo la LSCA no es novedosa para Uruguay, sino que actualiza e incluso mejora las disposiciones del Código de la niñez, a veces con prohibiciones o limitaciones vagas o amplias, a diferencia de la norma aquí analizada. Por ejemplo, ¿cómo determinar qué contenidos de los medios no se pueden difundir porque fomentan “vicios sociales”?¹², como decía la ley aprobada en 2004.

12 “Los programas de radio y televisión en las franjas horarias más susceptibles de audiencia de niños y adolescentes (...) debe evitarse, en las franjas

GARANTÍAS PARA PERIODISTAS Y MEDIOS

Derechos de los medios y los trabajadores

La regulación de medios “debería tener como meta asegurar previsibilidad y certeza jurídica a quienes poseen o adquieren una licencia, de forma tal que puedan ejercer su derecho a la expresión con libertad y sin miedo a consecuencias negativas como represalia por la difusión de información”, por lo cual la legislación debería “estar diseñadas de manera tal que otorguen garantías suficientes contra posibles actos de arbitrariedad estatal” dice la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH¹³.

Entre otros requisitos, la Relatoría entiende que una Ley acorde con los estándares de libertad de expresión debería establecer “derechos y obligaciones sean claras y precisas” y que “no se tomarán decisiones que

horarias antedichas, la exhibición de películas que promuevan actitudes o conductas violentas, delictivas, discriminatorias o pornográficas, o fomenten los vicios sociales” (art. 182 Código de la Niñez y la Adolescencia)

13 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2009

afecten el ejercicio de la libertad de expresión por razón de la línea editorial o informativa”¹⁴.

La legislación de medios “estar diseñadas de manera tal que otorguen garantías suficientes contra posibles actos de arbitrariedad estatal”

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión
CIDH, 2010

La LSCA es compatible con estos estándares, pues reconoce, protege, promueve y garantiza la libertad de expresión e información de todos los actores y, en particular, de los titulares, periodistas y demás trabajadores de los medios de comunicación audiovisual. Algunos de los aspectos garantistas que se destacan en la norma son:

- No incluye regulación de contenidos tales como exigencias previas de veracidad o imparcialidad o criterios de “calidad” de las informaciones.
- Reconoce expresamente la libertad editorial de los titulares de servicios de comunicación audiovisual, lo cual incluye la determinación y

libre selección de programación (art. 17):

“Los titulares de servicios de comunicación audiovisual tienen derecho a la libertad editorial, lo cual incluye la determinación y libre selección de contenidos, producción y emisión de la programación, de conformidad con los principios y finalidades reconocidos en la presente ley y en el marco de lo establecido en la Convención Americana de Derechos Humanos”.

- Reconoce la autorregulación de los medios y no impone códigos de ética desde el Estado (art. 146):

“Los titulares de servicios de comunicación audiovisual deben regir sus actividades conforme a códigos públicos de normas éticas o de conducta profesional, los cuales pueden ser de carácter individual de un titular o de carácter colectivo. El contenido de dichos códigos será determinado libremente por cada prestador”.

- Prohibición expresa de cualquier mecanismo de censura previa, o de presiones directas o indirectas sobre los medios y sus trabajadores por parte de las autoridades estatales (art. 15):

¹⁴ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. CIDH. Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente

“Está prohibida la censura previa, interferencias o presiones directas o indirectas sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier servicio de comunicación audiovisual”.

- Prohibición expresa del uso del poder y recursos económicos del Estado como forma de castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores y medios de comunicación en función de sus líneas informativas o editoriales (art. 16):

“Los medios de comunicación tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Las presiones directas o indirectas ejercidas sobre los comunicadores son incompatibles con la libertad de expresión, así como la utilización del poder y los recursos económicos del Estado con el objetivo de presionar, castigar, premiar o privilegiar a los comunicadores y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas”

- Prohibición expresa del uso discriminatorio del mecanismo de otorgamiento, revocación o renovación de autorizaciones en función de las líneas informativas o editoriales de los medios (art. 114):

“Queda prohibido el uso discriminatorio del mecanismo de otorgamiento o renovación de autorizaciones y licencias con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas o editoriales”.

Ley “hiper-reglamentarista”

Una de las críticas contra la LSCA es que se trata de una ley muy extensa y muy reglamentarista, afirmando que ello afectaría la libertad de expresión.

La LSCA cumple, con las recomendaciones de la Relatoría de la CIDH, que afirma que la regulación de medios debe establecer “derechos y obligaciones sean claras y precisas”, ni de utilizar términos “vagos” y “amplios”, de forma de no dejarlos librada su interpretación a la discrecionalidad de la aplicación gubernamental vía decreto o resolución administrativa.

La Suprema Corte de Justicia no compartió que hubiera “términos y definiciones vagas y ambiguas” o que “las limitaciones impuestas por estas normas” contengan “prohibiciones en blanco, en violación al principio de reserva legal”. Para ello se limita a

citar textualmente la LSCA en los artículos cuestionados y se pregunta, en la propia, sentencia: “¿Cuál sería, entonces, la vaguedad o imprecisión?”.

Por ejemplo: es legítimo establecer una protección a los derechos de la niñez respecto a determinados contenidos que pudieran afectarlos. La extensión y precisión de los artículos de la ley referidos a este tema no deberían verse como un problema sino como una salvaguarda a para quienes podrían ser acusados de violar sus derechos.

Nuevo derecho para periodistas: la objeción de conciencia

Por primera vez en Uruguay, se reconoce el derecho o cláusula de objeción de conciencia de los periodistas ante los titulares de medios de comunicación (art. 42):

“Los periodistas tendrán derecho, en el ejercicio de su profesión, a negarse a acompañar con su imagen, voz o nombre contenidos de su autoría que hayan sido sustancialmente modificados sin su consentimiento”.

LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS EN LOS MEDIOS

La LSCA incluye los derechos de quienes son titulares de medios de comunicación y también para todos los actores relacionados con estos servicios.

La libertad de expresión no es sólo el derecho de “expresar” sino que también incluye el derecho de “recibir” y “buscar” informaciones y opiniones. Es lo que se denomina “dimensión social o colectiva” de la libertad de expresión. Además, la libertad de expresión no es un derecho absoluto que, con estrictos requisitos, podría ser limitado para no afectar otros derechos reconocidos en la Convención Americana de Derechos Humanos. De hecho, este Tratado establece, a texto expreso, algunas de las restricciones y prohibiciones que son legítimas¹⁵.

Es unánime en las legislaciones del mundo la inclusión de normativas que regulan la relación de los medios con sus audiencias, consumidores, y

15 “Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”, art. 13.5

personas, aunque se trata de restricciones a la libertad de programación de los titulares de los medios. Ello, en atención a la necesidad de contemplar el reconocimiento y la protección de los derechos de quienes no tienen medios frente a éstos, en especial de los sectores sociales considerados vulnerables y cuya protección adquiere un interés primordial, como es el caso de niños, niñas y adolescentes.

Desde antes de aprobarse la LSCA existe legislación que dispone ciertas condiciones para su ejercicio, como el Código de la Niñez y la Adolescencia¹⁶, la Ley de Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y la Discriminación¹⁷ o la Ley de Defensa del Consumidor o de Relaciones de Consumo¹⁸ (publicidad engañosa, por ejemplo). También existían disposiciones en la normativa de radiodifusión vigente hasta la aprobación de la LSCA¹⁹ en relación con límites a los tiempos de publicidad a ser emitidos en radio y televisión y otros aspectos relacionados con los

contenidos. Ninguna de estas normas tuvo rechazos o recursos de inconstitucionalidad contra su existencia.

Sobre estos antecedentes jurídicos aceptados pacíficamente por los medios de comunicación de Uruguay, la LSCA se limita a revisar y mejorar la legislación sobre el derecho de las personas en relación con los medios, en cinco aspectos principales:

1. Derechos como usuarios y consumidores ante los medios.
2. Derechos de personas con discapacidad visual y auditiva.
3. Derecho a recibir eventos de interés general de manera gratuita y en directo.
4. Derechos a la no discriminación.
5. Derechos de niños, niñas y adolescentes (frangas horarias de protección, derecho a intimidad, publicidad dirigida a niños y publicidad protagonizada por niños).

El reconocimiento de estos derechos fue evaluado por la Suprema Corte de Justicia en varias sentencias, rechazando las acusaciones sobre su inconstitucionalidad

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

17 Ley N°17.817 de 14 de setiembre de 2004

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

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

Los tres primeros no limitan ni condicionan el desempeño de quienes ejercen periodismo ni los contenidos que abordan. Es una regulación que pone ciertas exigencias legítimas, constitucionales y razonables a los dueños de los medios, pero no a periodistas.

Derechos como usuarios y consumidores ante los medios

La LSCA recoge prácticas extendidas a nivel mundial respecto a transparencia y veracidad de la información brindada por los titulares de servicios de comunicación a sus usuarios o consumidores (como en el caso de la TV para abonados).

Asimismo, respecto a la publicidad emitida, si bien se reconoce expresamente el derecho de los titulares de medios de emitir mensajes publicitarios, en protección al derecho de los usuarios y consumidores se establecen ciertas condiciones para que no haya abusos en esa relación, siguiendo prácticas de limitación de los minutos de publicidad similares a los aplicados en otros países.

- Diferenciación de publicidad de contenidos informativos

“Mensajes publicitarios estén claramente diferenciados del resto de los contenidos audiovisuales” (art. 24 B).

- Transparencia de la propiedad de medios

“Conocer la identidad de los titulares de los servicios de comunicación audiovisual” (art. 24 C).

- Información adecuada sobre los servicios ofrecidos

“Conocer la programación con antelación suficiente” (art. 24 D).

“Derecho a que los prestadores de servicios de comunicación audiovisual brinden información clara, veraz y suficiente respecto de los productos y servicios que ofrecen” (art. 26).

- Condiciones para la emisión de publicidad

“Podrán emitir un máximo de 15 minutos de mensajes publicitarios por cada hora de transmisión, por cada señal, cuando se trate de televisión y 15 minutos cuando se trate de servicios de radiodifusión de radio” (art. 139).

“Los mensajes publicitarios se deberán emitir con igual volumen de audio que el resto de la programación” (art. 140 A).

Derechos de personas con discapacidad visual y auditiva

La ley reconoce el derecho de las personas con discapacidad con relación a los servicios de comunicación audiovisual, en particular aquellas con discapacidad visual o auditiva, en sintonía con la legislación vigente hasta el momento y los acuerdos internacionales de los cuales Uruguay es parte.

Las personas en situación de discapacidad tienen derecho a recibir y buscar informaciones en igualdad de oportunidades que las demás personas, y la LSCA busca que este derecho sea de efectiva aplicación. Para ello establece exigencias respecto a la inclusión de contenidos accesibles, en “parte” de su programación, en programas de interés general como informativos, acontecimientos relevantes y contenidos educativos y culturales.

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

“Las personas con discapacidad, para poder ejercer su derecho a la

libertad de expresión y de información en igualdad de oportunidades que las demás personas, tienen derecho a la accesibilidad a los servicios de comunicación audiovisual” (art. 35).

“Los servicios de televisión abierta, los servicios de televisión para abonados en sus señales propias, y las señales de televisión establecidas en Uruguay que sean distribuidas por servicios para abonados, deberán brindar parte de su programación acompañada de sistemas de subtulado, lengua de señas o audiodescripción, en especial los contenidos de interés general como informativos, educativos, culturales y acontecimientos relevantes” (art. 36).

Derecho a recibir eventos de interés general de manera gratuita y en directo

El derecho a la información incluye el derecho del público a acceder a determinados eventos de interés general para la sociedad, a través de un servicio de radiodifusión de televisión en abierto, directo y de manera gratuita.

En particular, la LSCA refiere a las transmisiones de los partidos oficiales de la selección uruguaya de fútbol, entre otros, sin negar ni expropiar los derechos exclusivos de privados

sobre la emisión o retransmisión de dichos eventos.

“El derecho a la información incluye el derecho del público a acceder a la recepción a través de un servicio de radiodifusión de televisión en abierto, en directo, en simultáneo y de manera gratuita, de determinados eventos de interés general para la sociedad” (art. 38).

“En caso de emitirse por televisión los eventos que involucren actividades oficiales de las selecciones nacionales de fútbol y de básquetbol en instancias definitorias de torneos internacionales y en instancias clasificatorias para los mismos, deberán ser emitidos a través de un servicio de radiodifusión de televisión en abierto y en directo y simultáneo.

Cuando no exista ningún otro prestador interesado en la emisión, el Sistema Público de Radio y Televisión Nacional deberá hacerse cargo de garantizar el derecho establecido en el artículo precedente” (art. 39).
“En el caso de que ningún titular de servicios de radiodifusión de televisión abierta estuviera interesado en adquirir los derechos de emisión o retransmisión, el titular de los derechos deberá autorizar al Sistema Público de Radio y Televisión Nacional la retransmisión del evento en forma gratuita. Esta retransmisión deberá realizarse en forma ininterrumpida, incluyendo los mensajes publicitarios incorporados en la señal entregada por el titular de los derechos” (art. 40).

La Suprema Corte de Justicia declaró constitucionales estos tres artículos, salvo un párrafo relativo a la definición de eventos que no hayan sido citados expresamente en la ley

ARTÍCULOS QUE PODRIAN AFECTAR EL TRABAJO PERIODÍSTICO

No todas las disposiciones exigidas a los medios (y sus titulares) para respetar los derechos de las personas, tienen una afectación sobre los contenidos de los programas de información o periodísticos, ni en el trabajo de periodistas.

Se deben tomar en cuenta los artículos referidos a la protección del derecho a la no discriminación (art. 28) y los referidos al derecho de niños, niñas y adolescentes (art. 31 y 32).

La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual tiene 202 artículos: sólo 3 de ellos regulan contenidos que podrían afectar la labor periodística e informativa de los medios de comunicación y sus trabajadores.

Derecho a no discriminación en medios

Este derecho ya está reconocido genéricamente en nuestra legislación, pero la LSCA específica y describe su alcance para los servicios de radio y televisión. Más precisamente en la Ley N°17.817 de Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y la Discriminación.

Esta norma, aprobada en setiembre de 2004, entiende discriminación como “toda distinción, exclusión, restricción, preferencia o ejercicio de violencia física y moral, basada en motivos de raza, color de piel, religión, origen nacional o étnico, discapacidad, aspecto estético, género, orientación e identidad sexual, que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”.

La LSCA incluye un solo artículo (art. 28) con una parte destinada a la promoción de este derecho, y otra a su protección:

- Incluye una expresión genérica y amplia para que los titulares de los servicios audiovisuales, dentro de la libertad de programación y editorial reconocida por la misma norma promuevan este derecho:

“Los servicios de comunicación audiovisual promoverán en su programación, expresiones y acciones afirmativas e inclusivas a favor de personas o grupos objeto de discriminación”.

- Exige a los medios de comunicación audiovisuales “no difundir” los aspectos más graves y abusivos de las expresiones discriminatorias definidas anteriormente: solamente se limita los contenidos que hagan apología e incitación a la discriminación, sin entrar en otras formas de discriminación que implican mayores problemas para ser determinados (estigmatización, por ejemplo).

“Los servicios de comunicación audiovisual no podrán difundir contenidos que inciten o hagan apología de la discriminación y el odio nacional, racial o religioso, que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, sea motivada por su raza, etnia, sexo, género,

orientación sexual, identidad de género, edad, discapacidad, identidad cultural, lugar de nacimiento, credo o condición socioeconómica”.

- Quienes legislaron escogieron términos muy parecidos a los ya establecidos en la Convención Americana de Derechos Humanos –un Tratado ratificado por el Estado uruguayo- en el art. 13.5 sobre Libertad de Pensamiento y de Expresión:

“Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”.

- La técnica legislativa adoptada amplía y explícita cuál deberá ser el alcance de esta disposición para el momento de la aplicación de la norma, dando mayores garantías a los medios de comunicación y periodistas:

“En ningún caso estas disposiciones deben interpretarse como una imposibilidad de informar sobre los hechos, o de analizar y discutir sobre estos temas, en particular durante programas educativos,

informativos y periodísticos.

Junto con una definición precisa y un alcance muy restrictivo de los contenidos que se prohíbe difundir, esta explicitación es especialmente importante a la hora de considerar la posible afectación a otros derechos fundamentales como la libertad de expresión y el ejercicio del periodismo independiente, marcando un entorno regulatorio equilibrado y garantista, compatible con los estándares internacionales en la materia.

Ante la afirmación, en varios recursos de inconstitucionalidad, de que aquí se violaba la Constitución y la Convención Americana de Derechos Humanos, la Suprema Corte de Justicia fue enfática: la norma impugnada “no sólo no infringe la más alta normativa de derechos humanos sobre libertad de expresión, sino que la aplica, lo que torna difícil sostener, como lo hace la accionante, que el artículo 28 de la ley viola la libertad de expresión”.

Protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes

Mucho antes de su aprobación²⁰, nuestro país ya imponía límites a los medios de comunicación para proteger los derechos de niños, niñas y adolescentes. En particular, a través del Código de la Niñez y la Adolescencia²¹, que sigue vigente como regulación de contenidos para la prensa y los contenidos en Internet²².

Los derechos reconocidos en relación con los medios han sido:

- El derecho a la privacidad y uso de su imagen
- La reserva de su identidad en régimen de privación de libertad.
- La prohibición de emisión de imágenes que puedan vulnerar sus derechos

20 Ver estudio de la agencia ANDI "Regulación y derechos de la niñez y la adolescencia en 14 países Latinoamericanos" en <http://resourcecentre.savethechildren.se/content/library/documents/laregulaci%C3%B3n-de-los-medios-de-comunicaci%C3%B3n-y-los-derechos-de-los-ni%C3%B1osni>

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

22 No alcanzados por la LSCA

Se trata, sin dudas, de condiciones para la difusión de contenidos en medios (incluso en la prensa), las cuales fueron aprobadas por la casi unanimidad de legisladores de todos los partidos políticos en 2004 y promulgado por el presidente Jorge Batlle y el ministro Pedro Bordaberry.

La propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) reconoce expresamente que la libertad de expresión no es un derecho absoluto y puede ser regulada para fines legítimos, como el respeto a los derechos de niños, niñas y adolescentes. De hecho, la única excepción al principio de no censura previa se incluye expresamente en la propia Convención Americana en materia de espectáculos públicos, con el fin de proteger a la niñez²³.

23 "Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia", art. 13.4

NO IDENTIFICACIÓN Y PRIVACIDAD DE NIÑOS NIÑAS Y ADOLESCENTES

Tal como ya figuraba en el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA)²⁴, se reconoce el derecho a la no identificación o individualización de niños, niñas o adolescentes que estén inmersos en ciertas condiciones o procesos de mayor vulnerabilidad. Tal como se ha aplicado durante la vigencia del Código, ello no implica ninguna prohibición de informar sobre hechos relacionados con ellos, pero se establecen ciertas condiciones para proteger sus derechos.

La novedad es que la LSCA amplía la protección de las situaciones de “privación de libertad” a cualquier situación relacionada con hechos delictivos, así como con la “tutela, guarda, patria potestad o filiación”.

Además, se explicita de qué manera se entiende que se “identifica” al menor, incluyendo no sólo la fotografía o filmación de su cara sino también otros datos o características que permitieran su individualización: “nombre, seudónimo, imagen, domicilio, la

identidad de sus padres o el centro educativo al que pertenece”, entre otros (art. 31).

“En el contexto de hechos delictivos, así como en circunstancias donde se discutan su tutela, guarda, patria potestad o filiación, los servicios de comunicación audiovisual se abstendrán de difundir nombre o seudónimo, imagen, domicilio, la identidad de sus padres o el centro educativo al que pertenece u otros datos que puedan dar lugar a su individualización”.

Asimismo, se mantiene el reconocimiento al derecho a la privacidad de niños, niñas y adolescentes (art. 31), casi textualmente como figura en el CNA²⁵:

“Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a que se respete la privacidad de su vida. Tienen derecho a que no se utilice su imagen en forma lesiva, ni se publique ninguna información que los perjudique y pueda dar lugar a la individualización de su persona.”

Estas disposiciones no deberían suponer impedir la difusión de imágenes generales y tomadas en lugares públicos de niños, niñas y adolescentes, tales como una cobertura sobre el inicio de clases.

25 “(Derecho a la privacidad de la vida).- Todo niño y adolescente tiene derecho a que se respete la privacidad de su vida. Tiene derecho a que no se utilice su imagen en forma lesiva, ni se publique ninguna información que lo perjudique y pueda dar lugar a la individualización de su persona” (art. 11)

24 (Régimen de Privación de Libertad) “Queda prohibida la identificación de la persona del adolescente por cualquier medio de comunicación, sin perjuicio de la información sobre los hechos” (art. 96)

¿CUÁL ES EL HORARIO DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA?

En el artículo 22 de la norma se condiciona la emisión de ciertos programas (o contenidos en ellos) de la televisión abierta y de pago en los horarios más susceptibles de ser observados por niños, niñas y adolescentes, incluyendo avisos publicitarios y adelantos de programas que se emitan fuera de dicho horario.

La LSCA dispone que ese horario irá de 6 a 22 hs, todos los días de la semana, para todos los servicios de comunicación audiovisual²⁶. En este horario, se regula fundamentalmente imágenes emitidas en televisión, pero no se han incluido (como sí se ha hecho en otros países citados) condicionamiento a uso de lenguaje o expresiones orales que pudieran afectar a la infancia.

“Establécese el horario de protección a niños, niñas y adolescentes todos los días de la semana desde la hora 6 a la hora 22”.

“Los programas, los mensajes

publicitarios y la autopromoción emitidos en este horario por todos los servicios de comunicación audiovisual, deberán ser aptos para todo público y deberán favorecer los objetivos educativos que dichos medios de comunicación permiten desarrollar”.

El establecimiento de un horario de protección está presente en la regulación de los países europeos (como España), latinoamericanos (como Argentina y Chile) e incluso en Estados Unidos. El horario también es de 6 a 22 horas.

La LSCA no prohíbe la emisión de imágenes de violencia excesiva o truculenta en los medios audiovisuales, sino que regula su exhibición. Esas imágenes podrían ser emitidas en otros horarios no protegidos, por ejemplo, en informativos o programas periódicos ubicados después de las 22 hs. También se incluye una excepción cuando en noticieros, por razones de urgencia no sea posible editar previamente dichas imágenes.

26 En el caso de las señales extranjeras, los operadores de TV para abonados “podrán habilitar gratuitamente mecanismos cifrados de acceso para posibilitar el control parental”

OPINIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

La Corte rechazó expresamente varios recursos de inconstitucionalidad contra los artículos que protegen a la niñez y la adolescencia. Respecto del horario de protección, “porque la norma no prohíbe la inclusión de los contenidos que limita, sino que los posterga, para que sean emitidos fuera del horario fijado” y “porque tal limitación responde, claramente, a razones de interés general”, lo cual es un fundamento legítimo para regular los medios. “Es claro”, dice la SCJ, “que los derechos de los niños y de los adolescentes han sido privilegiados por sobre el derecho de libertad de los medios a emitir los contenidos enumerados en el artículo 32, lo que es perfectamente razonable y tiende a proteger la integridad moral del público más sensible, el infantil, en perfecta armonía con los valores y principios constitucionales que se encuentran orientados a proteger a los menores de edad”.

¿QUÉ CONTENIDOS SON LIMITADOS Y CUÁLES NO?²⁷

La LSCA define, de forma taxativa y con la mayor precisión posible, el alcance la protección reconocida a la infancia para evitar afectarla al cual deberán atenerse los medios y quienes trabajan en ellos. Es así como, siguiendo las mejores prácticas en la materia se define expresamente qué contenidos se limitan y cuál es la definición y alcance que éstos tienen, para reducir la discrecionalidad y arbitrariedad en la aplicación de la norma y dar mayores certezas jurídicas a los medios de comunicación.

Una regulación que disponga la prohibición de contenidos “violentos”, “inapropiados”, “sexuales” o “inmorales” resulta de tal vaguedad y amplitud de interpretación que no son compatibles con los estándares interamericanos de libertad de expresión.

Dentro de esta perspectiva, la LSCA no elige el camino de limitar “todo” contenido violento sino las imágenes más crudas y reiteradas, la pornografía o aquellos contenidos que inciten, exalten o hagan apología de conductas violentas y el consumo de drogas, por ejemplo. La norma no incluye restricciones a formas de lenguaje soez u ofensivo.

²⁷ Ver Anexo con todas las disposiciones referidas a este punto

¿QUÉ PUEDO DECIR Y QUÉ NO?

La LSCA no tiene limitaciones a la libertad de información sobre temas de interés público, mucho menos en programas informativos o periodísticos.

En especial, no hay ninguna limitación a la información u opinión sobre contenidos violentos, la seguridad pública o hechos delictivos de cualquier tipo.

En resumen:

- No se prohíben todos los contenidos violentos.
- La restricción sólo rige para el horario de protección.
- Sólo se limita la exhibición de ciertas imágenes con violencia excesiva o truculentas.
- Luego de las 22 hs pueden emitirse estas imágenes en programas informativos o periodísticos.
- En informativos del horario central pueden emitirse, excepcionalmente, cuando se trate de situaciones de notorio interés público y no puedan editarse previamente

“En programas informativos, cuando se trate de situaciones de notorio interés público, excepcionalmente podrán incluirse imágenes de violencia excesiva como las definidas en el literal A) de este artículo, incluyendo avisos explícitos para prevenir la exposición del público infantil a estas.

Imágenes limitadas en el horario de protección

- Violencia excesiva e imágenes truculentas.
- Pornografía y actos sexuales explícitos, obscenos o degradantes.
- Consumo explícito y abusivo de drogas legales e ilegales.

Para dejar claro el alcance de la normativa a quienes deban evaluar el debido cumplimiento de esta, y de forma que no se afecte el libre intercambio de informaciones y opiniones sobre temas altamente polémicos, sensibles y de interés público, a texto expreso se establece que:

“En ningún caso estas pautas deben interpretarse como una imposibilidad de informar, analizar y discutir, en particular durante programas educativos, informativos y periodísticos, sobre situaciones de violencia, sus causas

o sus repercusiones en materia de seguridad ciudadana u otros abordajes sobre la realidad uruguayana, ni sobre temas relacionados a la sexualidad, ni sobre temas relacionados a las drogas legales e ilegales, ni sobre temas relacionados a la discriminación, todos ellos en sus más variadas dimensiones” (art. 32).

“En particular, las presentes directivas no deben ser interpretadas como una limitación a las expresiones surgidas en el debate de opinión o durante manifestaciones políticas, aun si ellas pudieran considerarse agresivas o hirientes para las autoridades públicas o actores políticos y partidarios” (art. 32).

Las excepcionales restricciones a expresiones refieren a la realización de apología, exaltación e incitación de, por ejemplo, “la violencia y las conductas violentas, del delito o las conductas delictivas”, utilizando términos similares a los establecidos por la Convención Americana de Derechos Humanos²⁸.

28 “Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”, art. 13.5

No “apología, exaltación o incitación”

- La violencia y las conductas violentas, del delito o las conductas delictivas.
- La pornografía, la explotación sexual o los delitos sexuales
- El consumo de drogas o al narcotráfico
- Mostrar como exitosas o positivas a las personas o a los personajes adictos a drogas o que participan del narcotráfico.

Por último, en atención a la emisión de programas educativos, documentales e, incluso, programas humorísticos o parodias, la norma establece que “deberá valorarse el contexto y la finalidad de los programas que incluyan estos contenidos”.

PUBLICIDAD DE Y PARA NIÑOS NIÑAS Y ADOLESCENTES

Sin implicancias para la tarea periodística, la LSCA incluye regulaciones referidas a la publicidad dirigida a niños, niñas y adolescentes, así como la que es protagonizada por ellos.

En sintonía con estándares internacionales y tomando como

referencia la regulación de países europeos, no prohibiendo la publicidad de manera general sino regulando su uso bajo ciertas condiciones. La LSCA toma casi textualmente los principios de regulación de varios países nórdicos, en especial la legislación de Dinamarca. Hay países, como Suecia, con modelos de regulación más drásticos, ya que prohíben completamente la publicidad para niños en toda la programación.

La única prohibición es incluir publicidad engañosa, encubierta y no tradicional en los programas infantiles, “aprovechando la inexperiencia o credulidad” de su audiencia pero se permiten otras formas de publicidad, teniendo en cuenta las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (en el caso de alimentos) y siempre que no se incite a comprar “con promesas de premios o recompensas” o de manera “que se aproveche de la lealtad de niños, niñas y adolescentes, o de su confianza, sobre todo en progenitores, docentes u otras personas” (art. 33).

Respecto a su participación en avisos publicitarios, niños y niñas no podrán participar en aquellos “que promocionen

bebidas alcohólicas, cigarrillos o cualquier producto perjudicial para la salud física o mental, así como aquellos que atenten contra su dignidad o integridad física, psicológica o social” (art. 34).

ORIGEN DE LOS ARTÍCULOS SOBRE NIÑEZ

El capítulo sobre derechos de la niñez de LSCA recoge recomendaciones aprobadas por el Comité Técnico Consultivo sobre Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, Libertad de Expresión y Medios de Comunicación (CTC) que fuera conformado a partir de una invitación de la Secretaría de la Presidencia de la República y del INAU, y que funcionara de agosto a noviembre de 2012.

Los miembros del Comité representaron distintos sectores de la sociedad como el sector privado, la sociedad civil organizada, la Academia, las televisiones públicas y el Gobierno, y fueron presididos por representantes de los organismos de Naciones Unidas especializados en la protección y promoción de la libertad de expresión (UNESCO) y de los derechos de la niñez (UNICEF), quienes tuvieron un rol de faci-

litación, mediación y exposición de experiencias internacionales que ayudaron en el debate de los temas y la formulación de las recomendaciones.

Por esta razón, la LSCA es consistente con las recomendaciones de estos organismos y es compatible con la Convención de Derechos de la Niñez ratificada por nuestro país.

Todo el capítulo de recomendaciones del informe final del CTC sobre contenidos de violencia, sexo y otros fue aprobado por unanimidad de los participantes, incluyendo a las delegaciones de los empresarios agremiados en ANDEBU y AUDAP, y el sindicato de los trabajadores de los medios de comunicación nucleados en APU (Asociación de la Prensa Uruguaya)²⁹.

MAYORES GARANTÍAS EN LA APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN

Las recomendaciones internacionales en materia de regulación de medios son consistentes en exigir que, además de textos legales acordes con los estándares de

libertad como las características y potestades de los organismos estatales que fiscalizarán su cumplimiento y, eventualmente, aplicarán sanciones a esos medios.

La norma incluye disposiciones sobre el diseño institucional, tanto para la elaboración y aprobación de las políticas públicas en la materia, como respecto a la fiscalización y aplicación de la propia norma, partiendo de la institucionalidad vigente. Mantiene el rol y los cometidos del Poder Ejecutivo, el MIEM y la DINATEL en materia de políticas, y de la URSEC en materia de regulación técnica, pero hay innovaciones muy importantes para garantizar una aplicación equilibrada y no abusiva de la norma.

La regulación de los medios de comunicación, afirman los Relatores de Libertad de Expresión, “es legítima solo si es implementada por un órgano que se encuentre protegido contra la indebida interferencia política y de otra índole, de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos”³⁰.

29 Todas las actas y el informe final son de acceso público

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

No alcanza con un buen texto legal, es central saber quién fiscalizará y hará cumplir la normativa, y qué garantías tienen los medios y periodistas para que no haya una aplicación abusiva o discriminatoria.

Es “fundamental que los órganos de regulación o fiscalización de los medios de comunicación sean independientes del Poder Ejecutivo, se sometan completamente al debido proceso y tengan un estricto control judicial” dice, a su vez, la Relatoría de Libertad de Expresión de la CIDH³¹.

La LSCA es compatible con estas recomendaciones.

APLICACIÓN Y CONTROL NO GUBERNAMENTAL ³²

La nueva autoridad de fiscalización y aplicación de la LSCA es el Consejo de Comunicación Audiovisual. Se trata de un organismo estatal no gubernamental

de carácter autónomo e independiente, responsable de la aplicación y fiscalización de los servicios de comunicación audiovisual, de acuerdo con el marco regulatorio aprobado.

Por primera vez en Uruguay un organismo de estas características es independiente del gobierno: 4 de los 5 miembros serán elegidos por el Parlamento con mayorías especiales (2/3 de los votos en una primera instancia) y con salvaguardas para que no sean removidos si sus decisiones no son del agrado del gobierno y cumplirán un mandato de 6 años, más amplio que un periodo de gobierno).

Hasta el momento quienes realizan los controles son dos organismos gubernamentales: la URSEC (Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones) y el INAU (Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay), en lo que respecta a contenidos.

En caso de regulación de contenidos, el control lo hará un organismo INDEPENDIENTE del gobierno y SOLO la Justicia podrá aplicar sanciones a los medios de comunicación. Ninguna legislación anterior en Uruguay ofreció tales garantías para la libertad de expresión.

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

32 Mientras no se conforma el CCA, los organismos existentes siguen cumpliendo sus funciones con los alcances establecidos en la LSCA. Esto es, INAU controla la protección de la niñez en medios audiovisuales siguiendo las definiciones de la norma (y no del Código de la Niñez y la Adolescencia) pero ya no puede aplicar sanciones como hasta antes de la norma

SANCIONES POR REGULACIÓN DE CONTENIDOS: LA JUSTICIA CIVIL

Sin embargo, aun cuando un organismo independiente del gobierno supone una garantía internacionalmente aceptada cuando se trata de regular medios de comunicación, el Consejo de Comunicación Audiovisual no podrá aplicar sanciones cuando se trata de violación de la regulación de contenidos: sólo lo podrá hacer la Justicia Civil.

Cuando un ciudadano denuncie la eventual violación de las disposiciones de la LSCA que protegen a la niñez y prohíben la discriminación, el CCA es el organismo que determinará si hubo o no hubo abusos. En caso de rechazo, el caso queda detenido. Si el Consejo considera que hubo una infracción, debe derivarlo a la Justicia, que es quien determinará si ello es así, y aplicará la sanción que corresponda.

Hasta el momento quien aplicaba sanciones en caso de violación de los derechos de la niñez era el INAU (Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay), un organismo idóneo, pero gubernamental.

El monto máximo de las multas que se pueden aplicar fue copiado de la ley que creó la URSEC aprobada durante el gobierno de Jorge Batlle en 2001. Pero ahora no la aplicará un gobierno sino la Justicia.

CONTROL DE LA ACTUACIÓN DEL ESTADO

La LSCA unifica organismos consultivos existentes³³ para conformar un nuevo organismo consultivo con participación ciudadana denominado Consejo Honorario Asesor de los Servicios de Comunicación Audiovisual (CHASCA). Lo integran representantes de la sociedad civil y la academia, pero también representantes de medios de comunicación y periodistas, para dar mayor transparencia a la actuación estatal.

Este organismo fiscaliza las acciones del Consejo de Comunicación Audiovisual y del gobierno para impedir abusos y participa de procesos claves como la elaboración de reglamentos o los procesos de concesiones de radio y televisión.

33 Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria (CHARC) y Comisión Honoraria Asesora Independiente (CHAI)

ALIENTO A LA AUTORREGULACIÓN

La LSCA incluye caminos alternativos a la posibilidad de sancionar a un medio de comunicación con la creación de la figura de la Defensoría de la Audiencia (la actual e independiente Institución Nacional de Derechos Humanos), quien asumirá la defensa y promoción de los derechos de las personas reconocidos en esta Ley, ante el Estado y los servicios de comunicación audiovisual.

Esta Defensoría puede recibir quejas de la población y ejercer su representación ante el Consejo de Comunicación o la Justicia, pero no tiene potestades sancionadoras, pero formula recomendaciones, capacita y construye espacios de diálogo para lograr esos objetivos.

Complementariamente, la norma promueve que todos los medios audiovisuales tengan sus propios códigos de ética o de conducta profesional, adoptados libremente y son intromisión del Estado.

Reporteros Sin Fronteras (RSF) distingue a Uruguay en el primer lugar del Ranking de Libertad de Prensa en América del Sur destacando: “La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, aprobada en diciembre de 2014, favorece el pluralismo de los medios de comunicación y permitió la creación de un Consejo de Comunicación Audiovisual independiente del Poder Ejecutivo”. ●

ANEXO

Contenidos limitados por protección de la niñez.

La programación en el horario de 6 a 22 hs no deberá incluir:

- "A) Imágenes con violencia excesiva, entendida como violencia explícita utilizada de forma desmesurada o reiterada, en especial si tiene resultados manifiestos de lesiones y muerte de personas y otros seres vivos (asesinatos, torturas, violaciones, suicidios o mutilaciones).
- B) Truculencia, entendida como la presentación de conductas ostensiblemente crueles o que exalten la crueldad, o que abusen del sufrimiento, del pánico o del terror, o que exhiban cadáveres o resultados de crímenes en forma abierta y detallada."
- "C) Apología, exaltación o incitación de la violencia y las conductas violentas, del delito o las conductas delictivas.
- D) Pornografía, entendida como la exhibición de materiales, imágenes o sonidos de actos sexuales, o sus reproducciones, con el fin de provocar la excitación sexual del receptor.
- E) Exhibición de escenas con actos sexuales explícitos, obscenos o degradantes, o de elementos de prácticas sadomasoquistas.
- F) Apología, exaltación o incitación a la pornografía, la explotación sexual o los delitos sexuales."
- "G) Exhibición de consumo explícito y abusivo de drogas legales e ilegales.
- H) Apología, exaltación o incitación al consumo de drogas o al narcotráfico.
- I) Presentación como exitosas o positivas a las personas o a los personajes adictos a drogas o que participan del narcotráfico.
- J) Contenidos que hagan apología, promuevan o inciten a actos o conductas discriminatorias o racistas."

LEY DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

GUÍA PARA PERIODISTAS



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

PIDC

Programa Internacional para el
Desarrollo de la Comunicación