



*Misión Permanente del Uruguay
ante la Oficina de las Naciones Unidas y otras
Organizaciones Internacionales*

NV/146/2024

La Misión Permanente del Uruguay ante las Naciones Unidas y otras Organizaciones Internacionales con sede en Ginebra saluda muy atentamente a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos – Subdivisión de los Procedimientos Especiales – y tiene el honor de referirse a la comunicación de la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, señora Irene Khan, de fecha 25 de setiembre de 2024, referencia OL/URY 3/2024.

Al respecto, la Misión Permanente del Uruguay, se complace en transmitir la respuesta del Señor Ministro de Relaciones Exteriores, Ing. Omar Paganini, a la precitada comunicación.

La Misión Permanente del Uruguay ante las Naciones Unidas y otras Organizaciones Internacionales con sede en Ginebra hace propicia la oportunidad para reiterar a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – Subdivisión de los Procedimientos Especiales – las seguridades de su más alta consideración.



Ginebra, 23 de octubre de 2024.

A la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos
Subdivisión de los Procedimientos Especiales
Ginebra



Ministro de Relaciones Exteriores

Montevideo, 21 de octubre de 2024

Señora Relatora Especial:

Tengo el agrado de dirigirme a la señora Relatora en ocasión de hacer referencia a su nota OL URY 03/24 de fecha 25 de setiembre de 2024, relativa al proyecto de ley por el que se aprueban normas que regulan la actividad de los servicios de difusión de contenido audiovisual.

Al respecto, me permito realizar las siguientes puntualizaciones sobre el particular que otorgarán claridad a las consultas realizadas.

A) Marco constitucional y legal

Desde la primera Constitución del Uruguay del año 1830, se asumió una postura liberal y garantista en materia de derechos de expresión, opinión y difusión proclamando —actual artículo 29— que: ***“Es enteramente libre en toda materia la comunicación de pensamientos por palabras, escritos privados o publicados en la prensa, o por cualquier otra forma de divulgación, sin necesidad de previa censura; quedando responsable el autor y, en su caso, el impresor o emisor, con arreglo a la ley por los abusos que cometieren”***.

Además, se deben considerar los artículos 7, 10, 72 y 332 de la Constitución. El artículo 7 prevé que: ***“Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieron por razones de interés general”***, el artículo 10 dispone que: ***“Las acciones privadas de las personas que de ningún modo atacan el orden público ni perjudican a un tercero, están exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la República será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe”***, el artículo 72 señala que ***“La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno”***, y el artículo 332 reconoce que ***“Los preceptos de la presente Constitución que reconocen derechos a los individuos, así como los que atribuyen facultades e imponen deberes a las autoridades públicas, no dejarán de aplicarse por falta de la reglamentación respectiva, sino que ésta será suplida, recurriendo a los fundamentos de leyes análogas, a los principios generales de derecho y a las doctrinas generalmente admitidas”***.

Señora Irene Kahn
Relatora Especial sobre la promoción y protección
del derecho a la libertad de opinión y de expresión
Presente



Ministro de Relaciones Exteriores

Otras normas que rigen en Uruguay y que protegen la libertad de expresión y el acceso a la información.

- *Instrumentos internacionales ratificados.*

Múltiples instrumentos internacionales reconocen a la libertad de expresión como un derecho humano fundamental, y han sido incorporadas al ordenamiento jurídico interno.

- *Ley de Prensa – Libertad en los Medios de Comunicación, Ley N° 16.099.*

La Ley de Prensa, Ley N° 16.099, con los agregados dispuestos por la Ley N° 18.515, dispone que: ***“Artículo 1 (Libertad de comunicación de pensamientos y libertad de información). Es enteramente libre en toda materia, la expresión y comunicación de pensamientos u opiniones y la difusión de informaciones mediante la palabra, el escrito o la imagen, por cualquier medio de comunicación, dentro de los límites consagrados por la Constitución de la República y la ley.***

Esta libertad comprende, dando cumplimiento a los requisitos resultantes de las normas respectivas, la de fundar medios de comunicación.

Los periodistas tendrán el derecho a ampararse en el secreto profesional respecto a las fuentes de información de las noticias que difundan en los medios de comunicación.

Constituyen principios rectores para la interpretación, aplicación e integración de las normas civiles, procesales y penales sobre expresión, opinión y difusión, relativas a comunicaciones e informaciones, las disposiciones consagradas en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Asimismo, se tomarán en cuenta muy especialmente los criterios recogidos en las sentencias y opiniones consultivas de la Corte Americana de Derechos Humanos y en las resoluciones e informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, siempre que ello no implique disminuir los estándares de protección establecidos en la legislación nacional o reconocidos por la jurisprudencia nacional”.

En el artículo 2 la misma Ley dispone que ***“Los titulares de los medios de comunicación ejercerán la facultad referida por el artículo anterior sin necesidad de previa autorización, censura, garantía o depósito pecuniario.”***, y en el artículo 3 que ***“Todos los habitantes de la República son titulares de las libertades referidas por el artículo 1° de la presente ley en el marco del ordenamiento jurídico nacional”.***

Asimismo, el artículo 1 de la Ley N° 18.515 declara: ***“...de interés general la promoción de la actividad de los medios de comunicación, así como la actividad de sus periodistas y trabajadores de la prensa en general, tanto de los medios escritos como radiales y televisivos”.***

En resumen, se garantizan los derechos fundamentales de las personas en materia de libertad de opinión, de expresión y otros asociados claves para el desarrollo social, económico y cultural del país.

- *Ley de Acceso a la Información Pública, Ley N° 18.381, que permite controlar y seguir la gestión pública.*



Ministro de Relaciones Exteriores

El Derecho de Acceso a la Información Pública, previsto en la Ley N° 18.381, tiene por objeto **promover la transparencia de la función administrativa de todo organismo público, sea o no estatal, y garantizar el derecho fundamental de las personas al acceso a la información pública.**

Se considera información pública toda la que emane o esté en posesión de cualquier organismo público, sea o no estatal, salvo las excepciones establecidas por ley, así como las informaciones reservadas o confidenciales.

El acceso a la información pública **es un derecho de todas las personas, sin discriminación por razón de nacionalidad o carácter del solicitante, y que se ejerce sin necesidad de justificar las razones por las que se solicita la información.**

Corresponde subrayar que la Administración tiene un plazo de 20 días para responder, una vez recibida la solicitud, rigiendo el silencio con efecto positivo.

De esta forma se puede ejercer un control y seguimiento de la gestión pública.

- *Ley de Promoción y Defensa De la Competencia, N° 18.159, que permite controlar la concentración.*

Debe subrayarse la Ley N° 18.159, de **Promoción y Defensa de la Competencia**, que es de orden público y tiene por objeto fomentar el bienestar de los actuales y futuros consumidores y usuarios, a través de la promoción y defensa de la competencia, el estímulo a la eficiencia económica y la libertad e igualdad de condiciones de acceso de empresas y productos a los mercados. La norma dispone como principio general que **“Todos los mercados estarán regidos por los principios y reglas de la libre competencia, excepto las limitaciones establecidas por ley, por razones de interés general.**

Se prohíbe el abuso de posición dominante, así como todas las prácticas, conductas o recomendaciones, individuales o concertadas, que tengan por efecto u objeto, restringir, limitar, obstaculizar, distorsionar o impedir la competencia actual o futura en el mercado relevante.

A efectos de valorar las prácticas, conductas o recomendaciones indicadas en el párrafo que antecede, el órgano de aplicación podrá tomar en cuenta si esas prácticas, conductas o recomendaciones generan ganancias de eficiencia económica de los sujetos, unidades económicas y empresas involucradas, la posibilidad de obtener las mismas a través de formas alternativas, y el beneficio que se traslada a los consumidores. La conquista del mercado resultante del proceso natural fundado en la mayor eficiencia del agente económico en relación con sus competidores, no constituye una conducta de restricción de la competencia.

El ejercicio de un derecho, facultad o prerrogativa excepcional otorgada o reconocida por ley no se considerará práctica anticompetitiva ni abuso de posición dominante”.

Todas las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, nacionales y extranjeras, que desarrollen actividades económicas con o sin fines de lucro en el territorio uruguayo, están obligadas a regirse por los principios de la libre competencia. Quedan también obligados en idénticos términos, quienes desarrollen actividades económicas en el extranjero, en tanto éstas desplieguen total o parcialmente sus efectos en el territorio uruguayo.



Ministro de Relaciones Exteriores

De esta forma se controla la competencia y que no se realicen concentraciones que puedan afectar la prestación de los servicios y los derechos de las personas.

B) Los cambios regulatorios de los últimos años.

La Ley N° 19.307, de 29 de diciembre de 2014, significó un **cambio de paradigma** en la regulación de los medios de comunicación radial, televisiva y de otro género en el país porque la legislación en la materia **siempre fue minimalista**. Al pasar a un régimen de mayor regulación, muchos de sus contenidos fueron cuestionados por razones de constitucionalidad, a tal punto que se promovieron decenas de juicios ante la Suprema Corte de Justicia que tuvieron por objeto al menos ocho artículos de la Ley N° 19.307 sobre los que se alegó que contenían disposiciones contrarias a la Constitución de la República. Dichas acciones, a la fecha, llevan más de treinta sentencias en las que la Suprema Corte de Justicia declaró la inconstitucionalidad de las normas legales referidas. Los motivos han sido diversos pero en general refieren a: **vulnerar diversas normas y principios constitucionales como ser el de legalidad, no haber razones de interés general que justifiquen limitar derechos, lesionar la libertad de expresión, la seguridad jurídica, el principio de igualdad, de libre comercio, entre otros principios fundamentales de nuestra Carta Magna.**

Por otra parte, si bien la Ley N° 19.307 es del año 2014, su reglamentación recién se aprobó en junio de 2019.

Entre otras cosas, dicha ley aprobó la creación del Consejo de Comunicación Audiovisual. Dicho Consejo contaba con la potestad de adjudicar las licencias de nuevos medios de comunicación, y eventualmente sancionar a los medios en operación, tomando en cuenta no solamente aspectos técnicos, sino el plan de comunicación presentado, su nivel de cumplimiento, entre otros aspectos. Asimismo, la Ley N° 19.307 fijó una serie de requisitos para los diferentes tipos de medios de comunicación, sean radios, canales de televisión abierta, o prestadores de servicios de televisión para abonados, que no incluían solamente aspectos técnicos o de defensa de los derechos básicos previstos en la Constitución, sino que se adentraba en aspectos de contenidos, incluso regulando en detalle los tipos de contenidos a transmitir, además de reglar otros aspectos de difícil cumplimiento, tales como imponer una duración máxima de las tandas publicitarias de manera uniforme durante las 24 horas del día, sin contemplar aspectos de audiencia o comerciales que hacen a la supervivencia económica de los medios. En suma, las exigencias para los medios de comunicación en la Ley N° 19.307 eran tales que hacían prácticamente imposible el cumplimiento, lo cual abría un espacio de discrecionalidad para que el CCA aplicara sanciones diversas —independientemente de la justicia—, llegando incluso al extremo de la anulación de la licencia.

Fue así que —preservando la libertad de expresión en el país— **algunas disposiciones de la citada ley nunca llegaron a aplicarse en los casi diez años de vigencia, incluida la instalación del Consejo de Comunicación Audiovisual.**



Ministro de Relaciones Exteriores

Posteriormente, al asumir un nuevo Gobierno en 2020 se promovió la modificación de la ley citada, con el proyecto de ley objeto de su nota, con la finalidad de superar los cuestionamientos de inconstitucionalidad e incorporar ajustes a su redacción.

Dicho proyecto de ley —aprobado por el Parlamento y observado por el Poder Ejecutivo— se encuentra a la espera del vencimiento de un plazo constitucional que habilite la promulgación y puesta en vigencia del mismo.

C) De las observaciones que se realizan.

a) En relación con la participación y discusión del proyecto de ley, corresponde informar:

- el proyecto se presentó en el Parlamento en abril del 2020 por el Poder Ejecutivo y fue aprobado en agosto del 2024. Habiendo sido vetado el artículo 72 por el Presidente de la República, aún continúa el trámite parlamentario y administrativo, previo a la entrada en vigencia de la nueva norma.
- Como surge de la ficha técnica que obra en el Parlamento, en las Comisiones respectivas, los legisladores recibieron materiales y mantuvieron audiencias con múltiples organizaciones, entre las cuales se destacan: Asociación Nacional de Broadcasters Uruguayos (ANDEBU); Asociación de Sordos del Uruguay (ASUR); Asociación de Intérpretes de Lengua de Señas del Uruguay (AISSU); Sociedad Uruguaya de Gestión de Actores e Intérpretes (SUGAI); Asociación Uruguaya de Agencias de Publicidad (AUDAP); DIRECTV; Cámara Uruguaya de Televisión para Abonados (CUTA); Sindicato Único de Telecomunicaciones (SUTEL); MOVISTAR – TELEFONICA MOVILES DEL URUGUAY ; Alianza de Organizaciones por los Derechos de las Personas con Discapacidad del Uruguay ; Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC); Ministerio De Industria, Energía y Minería (MIEM); OBSERVACOM; Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones (ASJET);Asociación de Radios del Interior (RAMI); Cotidiano Mujer; Sociedad Uruguaya de Actores (CUA); Universidad de la República, Facultad de Información y Comunicación. (UDELAR – FIC); Asociación de Trabajadores de Televisión Nacional (ATTN); Servicio de Comunicación Audiovisual Nacional (SECAN).
- durante el análisis parlamentario se realizaron múltiples instancias de diálogo e intercambio entre los legisladores, particularmente en las dos Comisiones intervinientes y en el Plenario de cada Cámara.

Todo lo antedicho se encuentra reflejado en el siguiente link: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/145888> .

b) La ley N° 19.307 preveía la creación de una Comisión Honoraria Asesora de Servicios de Comunicación Audiovisual integrada por diecisiete representantes de una amplia gama de instituciones, incluyendo algunas con notoria vinculación con el sector y, por tanto, con implicancias en las decisiones a cargo de la Comisión. Se ha optado por su derogación y mantener el esquema tradicional de actuación del Estado uruguayo, en donde las decisiones se toman por parte de los gobernantes electos en el marco de la



Ministro de Relaciones Exteriores

democracia representativa y sus acciones son controladas, con diferentes instrumentos, por el Poder Legislativo.

- c) En cuanto al Consejo de Comunicación Audiovisual, como ya se indicó más arriba, nunca fue creado, continuando ejerciendo la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones las competencias establecidas principalmente en la Ley N° 17.296, de 21 de febrero de 2001, con las modificaciones introducidas por la Ley N° 18.719, de 27 de diciembre de 2010 y la Ley N° 19.889, de 9 de julio de 2020. Este organismo cuenta con la potestad de dictar normas técnicas para cumplir con los cometidos legales.

En ese sentido, interesa destacar que el artículo 72 de la Ley N° 17.296, en la redacción dada por el artículo 258 de la Ley N° 19.889, dispone que *“Las actividades comprendidas en el ámbito de actuación de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones, se cumplirán de conformidad con los siguientes objetivos: A) La extensión y universalización del acceso a los servicios que ellas implican. B) El fomento del nivel óptimo de inversión, para la prestación de los servicios en las condiciones que fije la regulación sectorial. C) La adecuada protección de los derechos de los usuarios y consumidores. D) La promoción de la libre competencia en la prestación, sin perjuicio de los monopolios y exclusividades legalmente dispuestos. E) La prestación no discriminatoria, con regularidad, continuidad y calidad de los servicios. F) La libre elección por los usuarios entre los diversos prestadores, en base a información clara y veraz”*.

- d) Por último, en relación con la observación sobre el riesgo de concentración en la propiedad de los medios y a la eventual afectación de las garantías en la pluralidad y diversidad mediática, vale subrayar que hay en el país 93 radios AM, 165 radios FM comerciales, 27 radios FM públicas, más de 170 radios comunitarias y más de 260 localidades con servicios de TV para abonados autorizados.

Considerando los principios y las múltiples normas que rigen en el ordenamiento jurídico nacional, se considera que hay una adecuada protección y garantía de los derechos de la libertad de expresión. Teniendo en cuenta la cantidad de medios y que la titularidad de los mismos es pública y actualizada (se publica en el siguiente link: <https://www.gub.uy/unidad-reguladora-servicios-comunicaciones/datos-y-estadisticas/datos?field tematica gubuy to ct datos=378&field fecha by year to ct datos=All&field fecha by month=All&field publico gubuy to ct datos=All>), se puede concluir que no existe concentración que pueda afectar la pluralidad de los medios.



Ministro de Relaciones Exteriores

En conclusión, considerando que hay más de 455 radios en todas las modalidades, la cantidad de medios que se permite concentrar representa un exiguo porcentaje del total, incapaz de afectar la libertad de expresión en modo alguno.

Respecto a las inhabilitaciones e incompatibilidades. Las limitaciones que se establecen deben además interpretarse con los artículos 11 y el 13 en el proyecto de ley que establecen múltiples requisitos para las personas físicas y jurídicas, respectivamente. El artículo 11, en el literal G) dispone la obligación de declarar si tiene participación personal en otros servicios de difusión de contenido audiovisual, el artículo 13 dispone limitaciones en los literales E) y F) en relación a vinculación con otros medios. Además, el artículo 16 dispone la cantidad máxima de licencias que se pueden llegar a tener, y el artículo 17 dispone más incompatibilidades.

El limitar derechos a cónyuges, concubinos o a parientes por afinidad o consanguinidad, en línea recta o colateral hasta el segundo grado de otro titular, parece excesivo y limita derechos inherentes a la personalidad humana y la libertad de trabajo, de expresión e industria, sin que hubiera razones de interés general que lo justificaran. Por otra parte, limitar la posibilidad de ser titulares por el hecho de tener otros que utilicen espectro, parecería contrario al principio de neutralidad tecnológica, en tanto en la actualidad se han masificado los medios que brindan servicios por *streaming* u otras modalidades tecnológicas que no quedarían alcanzadas por la limitación.

No se elimina la obligación de adoptar medidas adecuadas para impedir la formación de monopolios u oligopolios. Uruguay cuenta con múltiples normas para evitar la concentración indebida, no solo la ley de orden público defiende y promueve la competencia (Ley N° 18.159), sino que además el artículo 85 de la Constitución de la República, en el numeral 17, dispone que la Asamblea General requiere mayoría especial de dos tercios de votos del total de cada Cámara para conceder monopolio. Sumado a esto, como se indicaba al comienzo de la presente nota, el artículo 36 de la Constitución declara que “Toda persona puede dedicarse al trabajo, cultivo, industria, comercio, profesión o cualquier otra actividad lícita, salvo las limitaciones de interés general que establezcan las leyes”.

En resumen, el marco constitucional y legal uruguayo, incluyendo los cambios que introducirá el nuevo proyecto de ley próximo a entrar en vigencia, garantiza plenamente la pluralidad y diversidad mediática y evita la concentración de su titularidad.

D) Conclusiones

En vista de todo lo expuesto, se señala:

- Uruguay cuenta con múltiples disposiciones de rango constitucional y legal para asegurar los estándares internacionales de derechos humanos.
- Los poderes públicos del país actúan en forma permanente para proteger, promover y realizar todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como las garantías jurídicas necesarias para que todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción, individual o colectivamente, puedan disfrutar de todos estos derechos y libertades.
- La nueva norma aprobada, así como las demás antes señaladas que integran el ordenamiento jurídico nacional, son compatibles con las obligaciones y compromisos internacionales de Uruguay, incluyendo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y en particular con las disposiciones relativas al derecho a la libertad de expresión y estándares internacionales relevantes en la materia.
- El ordenamiento jurídico nacional garantiza la pluralidad y la diversidad mediática y de prensa, así como la participación de los actores relevantes, la sociedad civil y la ciudadanía en la regulación, monitoreo y seguimiento del sector mediático.

Quedando a su disposición para ampliar la información proveída, hago propicia la oportunidad para reiterar a la señora Relatora Especial las seguridades de mi más alta consideración.



Omar Paganini
Ministro de Relaciones Exteriores
República Oriental del Uruguay