

**Mandato de la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión**

Ref.: OL URY 3/2024  
(por favor, utilice esta referencia en su respuesta)

25 de septiembre de 2024

Excelencia,

Tengo el honor de dirigirme a Usted en mi calidad de Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, de conformidad con la resolución 52/9 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiera ofrecer al Gobierno de Su Excelencia algunas observaciones en relación con la nueva Ley sobre los servicios de difusión de contenido audiovisual, aprobada por el Parlamento el 7 de agosto de 2024.

Anteriormente, fue enviada otra comunicación por parte de Expertos de Procedimientos Especiales en relación con legislación susceptible de generar un impacto negativo en el derecho a la libertad de expresión en el país, la OL URY 2/2020. Agradezco y tomo en consideración la respuesta proporcionada a dicha comunicación y le invito a proporcionar una respuesta detallada también a la presente.

*Contexto*

En 2014, la Asamblea General de Uruguay aprobó la Ley N° 19.307, denominada “Ley de Medios. Regulación de la prestación de servicios de radio, televisión y otros servicios de comunicación audiovisual”.

El 14 de diciembre de 2023, la Cámara de Representantes aprobó con ciertas modificaciones el Proyecto de Ley sobre los servicios de difusión de contenido audiovisual que reemplaza la anterior Ley N.º 19.307 de 2014. El 14 de mayo de 2024, el Senado aprobó el Proyecto añadiendo algunos otros elementos, incluyendo un nuevo artículo 72.

El 23 de mayo de 2024, el Representante de UNESCO en Uruguay y el Representante Regional para América del Sur del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) enviaron una “Opinión técnica” sobre el Proyecto de Ley analizado en esta comunicación dirigida a la Sra. Ana Olivera, Presidenta de la Cámara de Representantes y a la Sra. Beatriz Argimón, Presidenta de la Cámara de Senadores, incluyendo observaciones similares a las señaladas en esta comunicación.

El 7 de agosto de 2024, el Proyecto de Ley sobre los servicios de difusión de contenido audiovisual fue aprobado de forma definitiva por la Cámara de Representantes, incluyendo las nuevas adiciones remitidas por el Senado.

El 8 de agosto de 2024, el Presidente de la República anunció que haría uso del poder de veto atribuido al ejecutivo con respecto al artículo 72 de la Ley. A la fecha de envío de esta comunicación, aun no habría sido publicado en el Boletín Oficial.

### *Normas aplicables del derecho internacional de los derechos humanos*

Llamamos respetuosamente la atención del Gobierno de su Excelencia sobre las disposiciones pertinentes del derecho internacional de los derechos humanos consagradas en el derecho consuetudinario y en el derecho de los tratados, en virtud de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ratificado por Uruguay el 1 de abril de 1970, y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que Uruguay ratificó el 19 de abril de 1985.

En particular, quisiéramos hacer referencia a las normas internacionales de derechos humanos aplicables en virtud del artículo 19 del PIDCP y de la DUDH, que garantiza el derecho a la libertad de opinión y de expresión. Esta disposición debe leerse junto con el artículo 2 del PIDCP, según el cual los Estados tienen el deber de adoptar las leyes que sean necesarias para dar efecto legal interno a los derechos, proporcionar recursos efectivos para las violaciones de estos derechos y garantizar que el sistema legal interno sea compatible con el Pacto.

El derecho a la libertad de expresión del artículo 19 del PIDCP es amplio, quedando solamente sujeto a los límites autorizados por el artículo 19 (3), e incluye el derecho a «buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento». Los Estados Parte del PIDCP tienen el deber de adoptar medidas efectivas para garantizar el derecho a la libertad de expresión, que incluye «el discurso político, los comentarios sobre asuntos propios y públicos, el proselitismo, el debate sobre los derechos humanos, el periodismo, la expresión cultural y artística, la enseñanza y el discurso religioso», de acuerdo con la observación general N° 34 del Comité de Derechos Humanos (CCPR/C/GC/34, párr. 11).

El Comité de Derechos Humanos ha expresado igualmente que “la existencia de medios de prensa y otros medios de comunicación libres y exentos de censura y de trabas es esencial en cualquier sociedad para asegurar la libertad de opinión y expresión y el goce de otros derechos reconocidos por el Pacto”, resultando “una de las piedras angulares de toda sociedad democrática” (párr. 13). El Comité subraya asimismo que “a efectos de la protección de los derechos de los usuarios de los medios de comunicación, entre ellos los miembros de las minorías étnicas y lingüísticas, a recibir una amplia variedad de informaciones e ideas, los Estados partes deberían poner especial empeño en promover medios de comunicación independientes y diversificados” (párr. 14). Además, el Comité dispone que “los Estados partes deberían adoptar medidas adecuadas, en forma compatible con el Pacto, para impedir un excesivo predominio o concentración de los medios de comunicación por grupos mediáticos bajo control privado, en situaciones monopolísticas que pueden menoscabar la diversidad de fuentes y opiniones” (párr. 40).

Por su parte, el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 50/15 llamó a los Estados a promover, proteger, respetar y garantizar el pleno disfrute de este derecho, así como a adoptar las medidas necesarias para poner fin a la comisión de violaciones y abusos del mismo, velando por que la legislación nacional pertinente se ajuste a sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y se aplique efectivamente.

Asimismo, hacemos referencia a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en su artículo 13, señala que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, la cual comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, puede ser ejercida por todos los medios y no puede ser objeto de censura, sino de responsabilidades ulteriores.

Nos remitimos igualmente a la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, considerando particularmente los principios 5, 7, 12 y 13. El Principio 5 estipula que “la censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación debe estar prohibida por la ley”. El principio 7 establece que “Condicionamientos previos, tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad por parte de los Estados son incompatibles con el derecho a la libertad de expresión reconocido en los instrumentos internacionales”. El principio 12 se refiere a que “los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos”. Finalmente, el principio 13 indica que “presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión”.

Finalmente, me permito referirme a mi informe sobre el “fortalecimiento de la libertad de los medios de comunicación y de la seguridad de los periodistas en la era digital” ([A/HRC/50/29](#)) de abril 2022, en el que subrayé que “los gobiernos deben adoptar normas antimonopolio para evitar la concentración indebida, directa o indirecta, de la propiedad de los medios de comunicación y legislar en pos de una mayor transparencia en lo tocante a la propiedad de los medios, la concesión de licencias a las estaciones y la distribución de la publicidad estatal” así como que “la independencia de las autoridades que regulan los medios de comunicación debe quedar claramente establecida por ley, con un sistema de gobernanza y procedimientos de nombramiento transparentes, libres de influencias políticas” (párrs. 128 y 129).

#### *Compatibilidad de la Ley sobre los servicios de difusión de contenido audiovisual con los estándares internacionales de derechos humanos*

Del análisis de la citada legislación desde una perspectiva de su compatibilidad con los estándares internacionales de derechos humanos, se derivan dos cuestiones principales respecto a las cuales nos gustaría llamar la atención del Gobierno de su Excelencia, concernientes a la participación ciudadana e inclusión de los actores relevantes en la regulación del sector y a las disposiciones que favorecen una mayor concentración en la titularidad de los medios.

Primero, en cuanto al proceso de elaboración de la Ley, a diferencia de la anterior «Ley 19.307 de Servicios de Comunicación Audiovisual» que habría sido adoptada mediante un diálogo abierto y participativo, la nueva Ley habría sido sometida a un proceso acelerado en el que no se habría consultado a organizaciones de sociedad civil y actores interesados en la materia, ni se habría sometido la propuesta a un debate previo en el seno de la Comisión parlamentaria correspondiente previamente a su remisión al pleno de la Cámara de Representantes.

Además, la propia regulación de la nueva Ley elimina una serie de referencias a la participación pública que existían en la anterior Ley, incluyendo el deber del poder ejecutivo de “establecer mecanismos que garanticen la participación ciudadana en el proceso de elaboración y seguimiento de las políticas públicas para los servicios de comunicación audiovisual”, recogido en el artículo 27 de la Ley N° 19.307. Asimismo, la nueva Ley parece renunciar a la figura del Consejo de Comunicación Audiovisual, establecido como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo con un rol relevante en la aplicación, fiscalización y cumplimiento de las disposiciones de Ley N° 19.307, regulado en el capítulo II del título VI de esta última Ley.

A este respecto, la participación ciudadana y la transparencia en lo que se refiere a la regulación de medios de comunicación y prensa siempre es deseable a fin de dotar a la ciudadanía de herramientas para ejercer un control y seguimiento de la gestión pública, especialmente en un espacio público tan relevante como el mediático e informativo.

En segundo lugar, la regulación de la Ley recién aprobada incluye una serie de modificaciones proclives a generar una mayor concentración de la titularidad de los medios de comunicación.

En este sentido, la Ley, en su artículo 16, propone aumentar el número máximo de licencias que puede acumular un mismo propietario estableciendo que una persona física o jurídica o un grupo económico puede ser titular de hasta cinco licencias en la zona metropolitana de Montevideo y de hasta seis licencias en el resto del país “para prestar servicios indistintamente en cualquiera de las bandas de radiodifusión y de televisión abierta”, no pudiendo un mismo titular superar en cualquier caso el límite de seis licencias en total. Esta regulación supone un incremento notable de la concentración de la titularidad permitida en comparación con la Ley anteriormente en vigor, que no permitía más de tres autorizaciones para prestar servicios de radiodifusión abierta de radio o televisión, ni más de dos para prestar servicios de radiodifusión abierta en la misma banda de frecuencias. En el caso de la televisión para abonados por cable, el artículo 16 establece un máximo de ocho licencias, frente a seis licencias permitidas para esta modalidad por la Ley anterior, reducidas a tres para el área metropolitana de la capital.

Asimismo, el artículo 12 de la Ley, referido a las inhabilitaciones e incompatibilidades para obtener licencias, suprime el impedimento de “ser cónyuge o concubino, pariente por afinidad o consanguinidad, en línea recta, o colateral hasta el segundo grado, de titulares de servicios de comunicación audiovisual”, que recogía el artículo 105 de la Ley anteriormente en vigor. Además, en relación con los criterios de evaluación para la concesión de licencias, el artículo 29 elimina específicamente el criterio que valoraba positivamente que las solicitudes de licencias “provengan de personas físicas o jurídicas que no sean titulares de otros servicios de comunicación audiovisual que utilicen espectro radioeléctrico, para promover la diversidad en la titularidad de dichos servicios” recogido en la letra a) del artículo 124 de la Ley anterior.

Además, la nueva Ley elimina la obligación del Estado de adoptar las “medidas adecuadas para impedir o limitar la existencia y formación de monopolios y oligopolios de medios, así como establecer mecanismos para su control”, establecida por el artículo 51 de la Ley N° 19.307, anteriormente en vigor.

Todos estos cambios son conducentes a una mayor concentración de la titularidad y la propiedad cruzada de los medios de comunicación, con el efecto adverso que estas generan, incluyendo la reducción de la pluralidad del espectro mediático y de la diversidad informativa. Deseo subrayar que esta pluralidad y diversidad de medios e informaciones es un elemento fundamental e indispensable, no solo para la libertad de expresión y el derecho a la información, sino también para conservar una democracia de calidad, sana y robusta, conformada por una ciudadanía informada y activamente involucrada en la vida pública. La adopción de las medidas necesarias para mantener un espacio mediático libre, plural y diverso y evitar la concentración de su propiedad constituye una piedra angular para la continuidad y el fortalecimiento de cualquier sociedad libre y democrática.

En relación con estas cuestiones, llamo la atención del Gobierno de su Excelencia sobre la observación general N°34 del Comité de Derechos Humanos que, interpretando el artículo 19 del PIDCP, establece que los Estados parte deben promover la pluralidad de los medios y deben “adoptar medidas adecuadas para impedir un excesivo predominio o concentración de los medios de comunicación por grupos mediáticos bajo control privado, en situaciones monopolísticas que pueden menoscabar la diversidad de fuentes y opiniones” (párr. 40). Asimismo, me refiero a la Resolución 12/16 del Consejo de Derechos Humanos, así como al principio 12 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión que también llaman a los Estados a adoptar medidas para garantizar la pluralidad y diversidad mediática y evitar la concentración de su titularidad.

Finalmente, tomo nota con agrado del veto del Presidente de la Nación al artículo 72 de la Ley, cuya regulación resultaba notablemente contraria a la libertad de prensa y de expresión, así como a la independencia de los medios de comunicación, por no respetar el derecho de un medio de comunicación a mantener la línea editorial que desee. Asimismo, dicho artículo era susceptible de dar lugar a un control estatal excesivo e injustificado sobre los medios de comunicación, especialmente considerando la posibilidad de imposición de sanciones.

### *Conclusiones*

En vista de las observaciones anteriores, insto al Gobierno de Su Excelencia a que revise y reconsidere la nueva Ley sobre los servicios de difusión de contenido audiovisual o proponga enmiendas que aseguren que esta legislación se adecúa a los estándares internacionales de derechos humanos.

Quisiera recordar al Gobierno de Su Excelencia que los Estados tienen la responsabilidad y el deber primordiales de proteger, promover y realizar todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otro tipo, así como las garantías jurídicas necesarias para que todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción, individual o colectivamente, puedan disfrutar en la práctica de todos estos derechos y libertades.

De acuerdo con el mandato que me ha sido otorgado por el Consejo de Derechos Humanos, estaría muy agradecida de contar con su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Sírvase proporcionar cualquier información o comentario adicional en relación con la información mencionada arriba.
2. Sírvase informar sobre la compatibilidad de las disposiciones de la nueva Ley sobre los servicios de difusión de contenido audiovisual 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 los estándares internacionales relevantes en esta materia. Sírvase indicar de qué forma se ha evaluado el posible impacto de esta Ley en materia de libertad de expresión, independencia de la prensa y pluralidad y diversidad del espacio mediático.
3. Sírvase informar sobre las medidas adoptadas para revisar la citada Ley tomando en consideración las observaciones anteriormente expuestas y con el objetivo de adecuarlo plenamente a los estándares internacionales en materia de derechos humanos. Indíquese en este sentido, los pasos adoptados para garantizar la pluralidad y diversidad mediática y de prensa evitando regulaciones que favorezcan la concentración de su propiedad, así como para garantizar la participación de los actores relevantes del sector, la sociedad civil y la ciudadanía en la regulación, monitoreo y seguimiento del sector mediático.

Esta comunicación, como un comentario sobre la legislación, reglamentos o políticas pendientes o recientemente adoptadas, y toda respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio [web](#) de comunicaciones en un plazo de 48 horas. También estarán disponibles posteriormente en el informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

Deseo expresar mi agradecimiento por la oportunidad de compartir con Su Excelencia mis observaciones sobre este asunto. Asimismo, aprovecho la ocasión para manifestar mi disposición a cooperar con el Gobierno de Su Excelencia, si así lo desease este, con el objetivo de revisar la nueva Ley sobre los servicios de difusión de contenido audiovisual y asegurar que esta se ajuste plenamente a los estándares internacionales de libertad de expresión.

Acepte, Excelencia, la expresión de mi más distinguida consideración.

Irene Khan

Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión