



SECRETARÍA DE ESTADO

SIRVASE CITAR

MINISTERIO DEL INTERIOR
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS
MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA
MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA
MINISTERIO DE TURISMO
MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Montevideo, 07 MAY 2018

Sra. Presidente de la Asamblea General

Sen. Lucía Topolansky

Presente.

El Poder Ejecutivo tiene el honor de remitir a ese Cuerpo la exposición de motivos y el proyecto de ley relativo a modificaciones a la Ley N° 19.307, de 29 de diciembre de 2014, con el fin de facilitar la implementación de varias soluciones que establece dicha ley, contemplando algunas de las declaraciones de inconstitucionalidad que a su respecto ha efectuado la Suprema Corte de Justicia.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto procura mantener la directriz teleológica de la Ley N° 19.307 consistente en el más irrestricto respeto a la libertad de expresión

tanto en su faceta negativa como en la positiva, procurando garantizar el derecho al acceso a la información de fuente variada, protegiendo los derechos de consumidores de servicios de comunicación audiovisual y fomentando la industria audiovisual nacional.

En primer lugar, se propone una redacción alternativa al **artículo 56** de la Ley. Corresponde destacar que la exposición de motivos oportunamente remitida por el Poder Ejecutivo, acompañando a la que a la postre se transformó en la Ley N° 19.307 de 29 de diciembre de 2014, planteaba entre los objetivos centrales del proyecto establecer... “reglas claras que permitan generar un sistema de medios audiovisuales armónico, con una competencia equilibrada y justa entre los operadores”. Asimismo, se señalaba que la nueva regulación... “tiene en cuenta la intensa y permanente transformación tecnológica del sector, particularmente en lo referente a los avances en materia de digitalización de las telecomunicaciones, superando el régimen jurídico vigente desactualizado, concretando su imprescindible modernización”. En otras palabras, apuntaba a evitar el fenómeno que algunos denominan “convergencia” de los servicios de telecomunicaciones en sentido amplio.

Más adelante abundaba sobre el punto de partida y directriz teleológica del proyecto: el reconocimiento, protección y promoción de los derechos de las personas, audiencias y público en general intentando el equilibrio con los intereses comerciales de los operadores de servicios de comunicación audiovisual.

Por otro lado, también la exposición de motivos referida abundaba sobre el concepto de equilibrio o “relaciones equilibradas entre las empresas que conforman los diferentes eslabones de la cadena productiva del sector”.

SECRETARÍA DE ESTADO

SIRVASE CITAR

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia, al analizar la constitucionalidad del artículo 56 inciso primero de la Ley N° 19.307 señalada, ha considerado que ... "no existen razones de interés general para limitar tales derechos, circunstancia que, por si sola, vulnera el principio de igualdad y libertad previsto en los arts. 7 y 8 de la Constitución. No resulta de la norma, ni ha sido explicitado por el Legislador, por qué motivo correspondía establecer una limitación más estricta en este aspecto que las restantes del mismo Capítulo de la ley que tiene la finalidad expresa de evitar la concentración empresarial (los monopolios y oligopolios).

A juicio del redactor, la norma infringe además el artículo 36 de la Constitución, tal como ya tuve oportunidad de señalarlo en las discordias extendidas en Sentencias 79/2016 y 180/2016".

Sustancialmente, las exigencias que establecen los artículos 7 y 36 de la Constitución Nacional para limitar la libertad como género y la libertad de empresa como especie son las mismas. Mientras el artículo 7 establece que nadie puede ser privado de sus libertades... "sino conforme a las leyes que se establecen por razones de interés general", el artículo 36 dispone que cualquiera puede dedicarse a las actividades económicas... "salvo las limitaciones de interés general que establezcan las leyes".

Despejado el problema de que la limitación ha sido establecida por una ley en sentido formal y material (la citada Ley N° 19.307), resta analizar si una limitación del tipo de la planteada encuentra "razones de interés general" o si se trata de "limitaciones de interés general".

El interés general ha sido caracterizado en el Derecho Uruguayo por el inciso segundo del artículo 20 de la Ley N° 17.060 de 23 de diciembre de 1998. Dispone dicho precepto... "El interés público se expresa en la satisfacción de necesidades colectivas de manera regular y continua, en la buena fe en el

ejercicio del poder, en la imparcialidad de las decisiones adoptadas, en el desempeño de las atribuciones y obligaciones funcionales, en la rectitud de su ejercicio y en la idónea administración de los recursos públicos”.

Es indudable que en los últimos años ha avanzado una concepción que identifica el interés general con la plena efectividad de todos los derechos reconocidos por la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, incluyendo los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por la República.

Desde esta perspectiva, una limitación al derecho de propiedad, a la libertad de empresa o a cualquier derecho o libertad reconocido constitucionalmente, debe estar fundada en la protección o promoción de otro derecho o libertad, o en uno de los instrumentos básicos para garantizar su efectividad. A modo de ejemplo, es indudable la conexión causal que existe entre conceptos básicos como el desarrollo nacional o la soberanía con la efectividad de la diversidad de derechos, sobre todo de aquellos definidos como económicos, sociales y culturales.

En definitiva, todos los instrumentos regulatorios dispuestos en la ley se encaminan a la instrumentalidad de los principios identificados en los artículos 7 a 13 de la ley, así como a la plena vigencia de los derechos reconocidos en los artículos 14 a 42 de la misma.

Asimismo, parte de la garantía de la existencia de pluralidad de voces pasa por generar las condiciones de su existencia, especialmente en un contexto regional y mundial en el que respecto a la prestación de estos servicios, se observan los mismos operadores privados formando empresas de gran tamaño que trascienden fronteras, tanto en el mercado de los servicios de comunicación audiovisual como en el de telefonía y transmisión de datos. La búsqueda del equilibrio entre las grandes empresas transnacionales de las

SECRETARÍA DE ESTADO

SIRVASE CITAR

telecomunicaciones y las empresas nacionales y, aun las locales, es un elemento esencial de garantía de pluralidad de voces y de promoción del trabajo nacional, en línea con los imperativos constitucionales en la materia.

Del mismo modo, en el mercado de telefonía y transmisión de datos sucede lo propio: el Estado, como expresión de su recto funcionar en aras del interés general, tiene como poder-deber la protección de sus empresas industriales y comerciales, estableciendo a través de la ley, restricciones a empresas privadas que limitan su actividad (dado que toda libertad irrestricta puede ser legalmente limitada por razones de interés general), en aras de mantener los equilibrios adecuados.

La aplicación de este modelo híbrido y regulado de coexistencia de empresas privadas en competencia con la empresa estatal ha dado resultados exitosos en materia de efectividad de los derechos vinculados a las telecomunicaciones en términos de acceso, de disponibilidad geográfica, disminución de las brechas, de servicios de calidad en términos de velocidad y a precios asequibles. En todos los indicadores internacionales, Uruguay lidera la región en esta materia por la implementación de una política nacional de telecomunicaciones seria, previsible, efectiva y soberana.

Para lograr el deseado equilibrio es necesario establecer restricciones en las autorizaciones o licencias otorgadas a empresas privadas a efectos de evitar la concentración de servicios en un solo prestador o grupo económico de prestadores de servicios. En concreto, a los efectos de evitar dicha concentración, es oportuno establecer la restricción de no permitir simultáneamente que un titular o grupo económico ostente licencias o autorizaciones para prestar servicios de telecomunicaciones y licencias o autorizaciones de servicios de comunicación audiovisual, lo que resulta explícito del propio texto del artículo 56 reformado. Tal forma de concentración de los

servicios podría implicar una alteración significativa del mercado afectando la cadena de valor al concentrar las diversas etapas de la misma en único sujeto, el cual estaría en ventaja respecto a los demás prestadores.

La relevancia de tal objetivo ha sido plasmada en diversas declaraciones de organismos internacionales, donde se establece la importancia de prevenir la concentración indebida de los medios "o la propiedad cruzada de los mismos, ya sea horizontal o vertical, se deben adoptar medidas especiales, incluyendo leyes antimonopólicas". (Estándares para una libertad de expresión... fs. 31).

Se agrega además que, en cuanto a la última restricción mencionada, esto es, lo que respecta a la incompatibilidad de los titulares de licencia de televisión para abonados satelital a prestar servicios de radiodifusión abierta o ser titulares de otras licencias de servicios de televisión para abonados, la misma es acorde con el art 54 de la Ley N° 19.307, de 29 de diciembre de 2014, el que establece un límite general a la titularidad de servicios de televisión para abonados disponiendo que los mismos no podrán contar con más de una licencia o autorización para un mismo o similar ámbito de cobertura local.

Por otro lado, la función social que hoy cumplen los medios de comunicación en general, entendida en cierta medida por la mayor influencia en la formación de opinión pública de parte de los operadores, hacen esencial la limitación en la concentración de servicios, ya que lo contrario, imposibilita a los particulares a contar con un pluralismo informativo en los contenidos que se transmitan a través de esos medios.

Debe entenderse que las medidas que buscan limitar la concentración de los medios de comunicación por parte de algunos pocos operadores, tiene como contrapartida, la posibilidad de los ciudadanos o particulares, a contar con mayor información a su alcance. Esto no es más ni menos que reconocer la función democrática que tiene la libertad de información.

SECRETARÍA DE ESTADO

SIRVASE CITAR

En virtud de lo expuesto es que podemos afirmar que existen fuertes razones de interés general que avalan al Estado para promover la limitación en la concentración de medios. No es menor destacar, que con la Ley N° 19.307 se promueven políticas públicas activas dirigidas a efectivizar derechos, y brindar garantías de transparencia, imparcialidad e igualdad de oportunidades. Esto, no solo alcanza a la titularidad de los medios, sino que más importante es la consecuencia que se deriva de los mismos, y es que la transparencia, imparcialidad, igualdad y pluralismo se traspasa al acceso a la información; y con esto el mayor beneficiado es el ciudadano.

Con relación al **artículo 117**, y en lo que tiene que ver con el deber de transportar las señales de televisión abierta por parte del operador de televisión para abonados de la misma zona, la declaración de inconstitucionalidad alcanza a las empresas de televisión abierta que promovieron las acciones con relación a la gratuidad establecida en el inciso quinto del artículo ("must offer"), pero no a los operadores de televisión para abonados gravados por la obligación de transportar.

En consecuencia, ha resultado una situación en que el radiodifusor tiene deber de entregar su señal y el titular de un servicio de comunicación audiovisual tiene el deber y el derecho de portar en su grilla la totalidad de las señales abiertas, pero el radiodifusor tiene el derecho a cobrar por la entrega de su señal y el titular de un servicio de comunicación audiovisual tiene, al mismo tiempo, el derecho a que le sea suministrada gratuitamente.

En definitiva, para resolver esta incongruencia, se propone un sistema de pago racional y proporcional, susceptible de aceptación por ambas partes. Se establece un mecanismo de precios máximos regulados por mes, para cada

señal abierta que se deba transportar, a fin de solucionar la contradicción que se ha traducido en profusa litigiosidad.

En el **artículo 139**, la modificación propuesta pretende resolver una situación de desigualdad entre Montevideo y el interior del país. La publicidad en los medios del interior tiene características distintas, por ejemplo: no hay prácticamente publicidad de marcas (bancos, refrescos, tarjetas de crédito, marcas globales, etc) sino de comercios de la propia ciudad (almacenes, carnicerías, etc.) en general estas publicidades describen ofertas por lo que además suelen ser más largas. Si se limita la publicidad al igual que en Montevideo, muchos programas pasarán a ser inviables.

En el interior, la publicidad en algunos casos forma parte integral del programa o es considerada como información por el espectador (remates ganaderos, espacios con información fúnebre, etc.) por lo que no se pueden aplicar las mismas reglas publicitarias que en Montevideo.

Se propone modificar la ley aplicando un factor de corrección que tiene en cuenta la descentralización y el contenido local de la publicidad.

Dr. TABARÉ VÁZQUEZ
Presidente de la República
Periodo 2015 - 2020

SECRETARÍA DE ESTADO

SIRVASE CITAR

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º.- Sustitúyese el artículo 56 de la Ley N° 19.307, de 29 de diciembre de 2014, por el siguiente:

“Artículo 56 (Incompatibilidades para la prestación de servicios de comunicación audiovisual).- Es de interés general garantizar la diversidad y el pluralismo en el sistema de servicios de comunicación audiovisual, entendiendo por tal, aquél que se expresa, entre otras manifestaciones, en la satisfacción de necesidades colectivas de manera regular y continua, en la buena fe en el ejercicio del poder, en la imparcialidad de las decisiones adoptadas, en el desempeño de las atribuciones y obligaciones funcionales, en la rectitud de su ejercicio, en la idónea administración de los recursos públicos y en la efectividad de los demás derechos reconocidos explícita o implícitamente por la Constitución de la República y los instrumentos internacionales de Derechos Humanos ratificados por la República.

En materia de servicios de comunicación audiovisual, dicho interés general es tutelado por el Estado mediante limitaciones a la titularidad de dichos servicios, que evitan la concentración excesiva de poder en manos privadas de los mismos, previniendo la formación de oligopolios y monopolios privados, así como también mediante la implementación de mecanismos efectivos que impidan la propiedad cruzada de los servicios de comunicación audiovisual, asegurando la pluralidad de ideas y fortaleciendo la libertad de expresión.

A efectos de lograr un sistema equilibrado entre las empresas que conforman los diferentes eslabones de la cadena productiva del sector y de forma de evitar la concentración del poder de dirigir y/o sesgar el acceso a la información, promover la formación ciudadana y garantizar la libre expresión de ideas, las personas físicas o jurídicas privadas que presten servicios de comunicación audiovisual regulados por la presente ley no podrán, a su vez, prestar servicios de telecomunicaciones de telefonía o de transmisión de datos. Esta

incompatibilidad alcanza a las personas físicas o jurídicas integrantes de las personas jurídicas involucradas.

Lo establecido en el inciso precedente es sin perjuicio de los acuerdos de comercialización que se puedan celebrar, ofrecidos en igualdad de condiciones a todos los interesados.

Ninguna persona física o jurídica podrá ser titular, total o parcial, simultáneamente, de una licencia para prestar servicios de televisión para abonados satelital de alcance nacional y de autorizaciones para prestar servicios de radiodifusión abierta, así como tampoco de otras licencias para prestar servicios de televisión para abonados”.

Artículo 2°.- Modifíquese el inciso 5 del artículo 117 de la Ley N° 19.307, de 29 de diciembre de 2014, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“El precio máximo a pagar por todo concepto, por parte de los titulares de servicio de televisión para abonados, por cada señal que deban transportar será:

- a. Titulares de servicios de televisión para abonados con cantidad de hogares en el área de servicio autorizada entre 0 y 3000: 1000UI/mes.
- b. Titulares de servicios de televisión para abonados con cantidad de hogares en el área de servicio autorizada mayor de 3000 y menor o igual a 6000: 2000UI/mes.
- c. Titulares de servicios de televisión para abonados con cantidad de hogares en el área de servicio autorizada mayor a 6000: 3000UI/mes.

El titular de la señal de radiodifusión de televisión abierta deberá, a su cargo, entregar la misma en las instalaciones del proveedor de servicios de televisión para abonados correspondiente.

La cantidad de hogares se determinará conforme a los datos del último censo de población del Instituto Nacional de Estadística.”

SECRETARÍA DE ESTADO

SIRVASE CITAR

Artículo 3°.- Sustitúyese el artículo 139 de la Ley N° 19.307, de 29 de diciembre de 2014, por el siguiente:

“Artículo 139.- Los servicios de comunicación audiovisual podrán emitir un máximo de quince minutos de mensajes publicitarios por cada hora de transmisión, por cada señal, cuando se trate de servicios de radiodifusión de televisión y quince minutos cuando se trate de servicios de radiodifusión de radio.

En ningún caso los tiempos mencionados ut supra serán acumulables.

En el cálculo del tiempo máximo previsto, se deberá incluir el tiempo de un mensaje publicitario emitido en la modalidad de publicidad no tradicional, cuando la duración del mensaje supere los quince segundos.

No se computarán dentro del tiempo publicitario expresado:

- A) La autopromoción ni los comunicados oficiales o campañas de bien público;
- B) La publicidad que se emita utilizando el sistema de sobreimpresión sin sonido sobre imagen emitida;
- C) La publicidad estática en la transmisión de eventos públicos ni el emplazamiento de productos.

Los mensajes publicitarios sobreimpresos en la televisión (textos inscriptos sobre figuras) no deben ocupar más de un dieciseisavo de la pantalla ni exceder de las ocho menciones de diez segundos cada una, por hora, no acumulables.

La medición de los quince minutos de espacio y tiempo destinado para publicidad de los servicios de comunicación audiovisual, referidos en el inciso 1, se realizará de acuerdo a los criterios expuestos a continuación, siguiendo el objetivo de promoción del desarrollo local de los medios de radiodifusión:

- A) Para operadores de servicios de radiodifusión del departamento de Montevideo, los minutos de publicidad se computarán en el 100% (cien por ciento) de duración.

B) Para operadores de servicios de radiodifusión de las capitales del interior del país, los minutos totales de publicidad se computarán de la siguiente manera:

- a. 90% (noventa por ciento) de los minutos dedicados a la publicidad no local;
- b. 70% (setenta por ciento) de los minutos dedicados a publicidad local;
- c. 50% (cincuenta por ciento) de los minutos dedicados a la publicidad de información ampliatoria.

C) Para operadores de radiodifusión del resto de las localidades del interior del país, los minutos de publicidad se computarán de la siguiente manera:

- a. 80% (ochenta por ciento) de los minutos dedicados a la publicidad no local;
- b. 60% (sesenta por ciento) de los minutos dedicados a publicidad local;
- c. 50% (cincuenta por ciento) de los minutos dedicados a la publicidad de información ampliatoria.

A los efectos de este artículo se entiende por publicidad local toda publicidad que está referida a la promoción de productos, eventos o lugares con influencia en la localidad donde el medio de radiodifusión tenga autorización de emisión y por publicidad de información ampliatoria a toda publicidad que siendo local, transmite además información ampliatoria sobre el tema del programa en el que está inserto, por tener estrecha vinculación con la temática del mismo.

Artículo 4°.- Comuníquese, etc.

