

Sr. Gustavo Penadés  
Senador de la República  
Presidente de la Comisión de  
Presupuestos integrada con  
Hacienda  
Cámara de Senadores  
**Montevideo, Uruguay**

Montevideo/Santiago de Chile, 19 de setiembre de 2022

**Ref: DIR-164/2022**

**Ref.: Opinión técnica en lo referido a la Ley de Medios en el marco del proceso de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al Ejercicio 2021 (C/2667/2022)**

De nuestra mayor consideración:

Nos dirigimos a usted en calidad de Representante de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en Uruguay y de Representante Regional para América del Sur del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), para brindar nuestra opinión técnica (ver Anexo 1) sobre el Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas que, en el Inciso 08, deroga la Ley de Medios N° 19.307 de 2014.

Al respecto, la UNESCO promueve los derechos humanos y el Estado de Derecho en sus esferas de competencia, con especial hincapié en el derecho a la educación, a la información, a la libertad de opinión y de expresión, a los derechos culturales y al derecho a participar en los avances científicos. Por su parte, ACNUDH, de acuerdo con el mandato otorgado por la Asamblea General en su resolución 48/141, promueve y protege el goce y plena realización, para todas las personas, de todos los derechos contemplados en la Carta de las Naciones Unidas y en las leyes y tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Nuestras recomendaciones tienen como base los estándares internacionales de protección de derechos humanos y la experiencia de nuestras Oficinas en diversos países de la región. Esta opinión técnica no contrasta el proyecto con el marco normativo nacional, sino que busca orientarla a partir del marco internacional y en un Estado de Derecho.

Es preciso señalar que la Ley de Medios vigente que el proyecto de referencia busca derogar, contó en su elaboración con el apoyo de la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, así como de la UNESCO. Esta norma ha sido reconocida como un referente en materia de promoción y protección del derecho a la libertad de expresión y de opinión.

Tomamos la oportunidad para ofrecer nuestra contribución al debate Parlamentario. Con gusto quedamos a disposición para comparecer ante la Comisión con el fin de profundizar en los aspectos generales o específicos que deseen, o del modo que estimen más adecuado.

Hacemos propicia la oportunidad para señalar a usted las seguridades de nuestra mayor estima y consideración.



Ernesto Fernández Polcuch  
Director  
Oficina Regional de Ciencias para América  
Latina y el Caribe  
Representante de la UNESCO en Uruguay



Jan Jarab  
Representante Regional  
para América del Sur  
Alto Comisionado de las Naciones Unidas  
para los Derechos Humanos

C.C.: Sra. Amanda Della Aventura, Senadora de la República y Vicepresidenta de la  
Comisión de Presupuestos integrada con Hacienda  
Sra. Liliam Kechichián, Senadora de la República  
Sr. Germán Coutinho, Senador de la República  
Sr. Raúl Lozano, Senador de la República

Anexo 1: Opinión técnica

**Opinión técnica Proyecto de Ley de Rendición de cuentas y derogación de Ley de Medios actualmente vigente**

**I. Contexto**

En el marco del proceso de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al Ejercicio 2021 (C/2667/2022) se ha propuesto, entre varios otros asuntos, una nueva regulación relativa a la libertad de expresión. La propuesta consiste directamente en la derogación de la ley vigente desde 2014.

La norma propuesta establece la derogación expresa de la Ley N° 19.307, de 29 de diciembre de 2014, así como las demás disposiciones modificativas, concordantes y reglamentarias de la misma. (ART.206 en inciso 08 del Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas).

Al mismo tiempo, restablece la vigencia de la normativa vigente antes de la promulgación de la Ley N°19.307 en el 2014, en su mayoría correspondiente a Decretos establecidos en dictadura, a saber, Decreto-Ley N° 14.670, de 23 de junio de 1977; Decreto-Ley N° 15.671, de 8 de noviembre de 1984. También restablece la vigencia de los artículos 15 y 16 de la Ley N° 18.232, de 22 de diciembre de 2007; demás disposiciones que fueron modificadas o derogadas por la Ley N° 19.307, de 29 de diciembre de 2014, más los decretos reglamentarios de las normas que se reactivarían de aprobarse este proyecto. (ART. 207)

La propuesta también refiere a la indemnidad de los derechos adquiridos, específicamente, con relación a las concesiones, autorizaciones y licencias. En otros artículos, el texto propuesto hace referencia a la accesibilidad del contenido audiovisual.

**II. Puntos de preocupación**

Desde nuestras Oficinas quisiéramos expresar respetuosamente a su despacho **tres** aspectos que resultan problemáticos de la propuesta desde la perspectiva de derechos humanos, y que nos permitimos compartir a efectos de que puedan considerarse en el debate. Estos puntos son:

- i) Consideramos que el proceso hacia la reforma de la legislación vigente, en el marco de una discusión técnica sobre cuentas, es deficitaria en términos de estándares democráticos, por el insuficiente tiempo y espacio para la revisión de los asuntos sustantivos relativos a los derechos fundamentales en cuestión.
- ii) La regulación que se propone en sustitución a la actual Ley de Medios presenta amenazas a la vigencia plena y saludable de la libertad de expresión, entre ellas:
  - Se amplían las facultades discrecionales del Poder Ejecutivo para censurar expresiones que se estimen pongan en peligro la seguridad del estado, el orden interno, la tranquilidad pública, la moral y las buenas costumbres.
  - Se permite una mayor concentración en pocas manos; menos transparencia en el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión.

- Se debilita el reconocimiento de los derechos de las audiencias y las acciones judiciales de tutela. Una preocupación especial se ha levantado con relación a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, a los derechos de las mujeres, derechos de personas afrodescendientes y pueblos indígenas y sobre la eventual flexibilidad con los discursos de odio.
  - Se proponer eliminar la existencia de un organismo regulador independiente que cumpla con los criterios mínimos para mantener los estándares internacionales, así como los mecanismos independientes y participativos garantes de la transparencia y la participación ciudadana.
- iii) El retroceso hacia un contexto legislativo, en su mayoría establecido en tiempos de dictadura militar, significaría una violación al principio de no regresividad en materia de derechos humanos.

### III. Estándares de derecho internacional de los derechos humanos aplicables

A modo de introducción, cabe recordar que conforme al derecho internacional existen principios que importan deberes para los estados que ratifican y se hacen parte de un tratado internacional. Un principio elemental y de ius cogens, está recogido en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados del año 1969, este es, el principio “*pacta sunt servanda*” contenido en la Parte III sobre Observancia aplicación e interpretación de los tratados, artículo 26 que dispone que “Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”.

## **1. Comité de Derechos Humanos Observación General N°34 sobre artículo 19 del PIDCP “libertad de opinión y libertad expresión”<sup>1</sup>**

### **Dimensión individual y dimensión social del derecho**

La libertad de opinión y la libertad de expresión son condiciones indispensables para el pleno desarrollo de la persona. Son fundamentales para toda sociedad y constituyen la piedra angular de todas las sociedades libres y democráticas. Ambas libertades están estrechamente relacionadas entre sí, dado que la libertad de expresión constituye el medio para intercambiar y formular opiniones. La libertad de expresión es una condición necesaria para el logro de los principios de transparencia y rendición de cuentas que, a su vez, son esenciales para la promoción y la protección de los derechos humanos. Entre los otros artículos que contienen garantías de la libertad de opinión y de expresión se cuentan los artículos 18, 17, 25 y 27. Las libertades de opinión y expresión constituyen la base para el pleno goce de una amplia gama de otros derechos humanos. Por ejemplo, la libertad de expresión es fundamental para el disfrute de los derechos a la libertad de reunión y de asociación, y para el ejercicio del derecho de voto.

### **Carácter vinculante**

<sup>1</sup> En

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPpPRiCAqhKb7yhsrdB0H1159790VGGB%2BWPAXiks7ivEzdmLQdosDnCG8FaqoW3y%2FrwBqQ1hhVz2z2lpRr6MpU%2B%2FxEikw9fDbYE4QPfDIW1VIMIVkoM%2B312r7R#:~:text=Nadie%20puede%20ver%20conculcados%20los,%2C%20hist%C3%B3rica%2C%20moral%20o%20religiosa.>

La obligación de respetar las libertades de opinión y expresión es vinculante en su conjunto para todos y cada uno de los Estados parte. Todos los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y otras autoridades o de gobierno, cualquiera que sea su nivel (nacional, regional o local), pueden dar lugar a la responsabilidad del Estado. El Estado parte también puede incurrir en esa responsabilidad en determinadas circunstancias respecto de actos realizados por entidades semiestatales. En cumplimiento de esta obligación, los Estados parte deben cerciorarse de que las personas estén protegidas de los actos de particulares o de entidades privadas que obstan al disfrute de las libertades de opinión y expresión en la medida en que esos derechos del Pacto sean susceptibles de aplicación entre particulares o entidades privadas.

### **Armonización de la legislación nacional**

Los Estados parte tienen la obligación de asegurarse de que su legislación interna haga efectivos los derechos conferidos en el artículo 19 del Pacto de manera compatible con la orientación impartida por el Comité en su Observación General N° 31 sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados parte en el Pacto. Se recuerda que los Estados parte deberían presentar al Comité, de conformidad con los informes presentados de conformidad con el artículo 40, las normas jurídicas internas, las prácticas administrativas y las decisiones judiciales pertinentes, así como las prácticas de política y otras prácticas sectoriales que se refieran a los derechos amparados por el artículo 19, teniendo en cuenta las cuestiones a que hace referencia la presente observación general. También deberían presentar información sobre los recursos disponibles cuando se vulneren esos derechos.

### **Contenido y alcance del derecho a la libertad de expresión**

El párrafo 2 (de la Observación General N°31) exige a los Estados parte que garanticen el derecho a la libertad de expresión, incluido el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin limitación de fronteras.

Este derecho incluye la expresión y recepción de comunicaciones sobre toda clase de ideas y opiniones que puedan transmitirse a otros, con sujeción a las disposiciones del párrafo 3 del artículo 19 y del artículo 20. Abarca el pensamiento político, los comentarios sobre los asuntos propios y los públicos, las campañas puerta a puerta, la discusión sobre derechos humanos, el periodismo, la expresión cultural y artística, la enseñanza y el pensamiento religioso. Puede incluir también la publicidad comercial. El alcance del párrafo 2 llega incluso a expresiones que puedan considerarse profundamente ofensivas, aunque esta expresión solo puede limitarse de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 19 y en el artículo 20. El párrafo 2 protege todas las formas de expresión y los medios para su difusión. Estas formas comprenden la palabra oral y escrita y el lenguaje de signos, y expresiones no verbales tales como las imágenes y los objetos artísticos.

### **Condición indispensable de la democracia**

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. Es una de las piedras angulares de toda sociedad democrática. Uno de los derechos consagrados en el Pacto es el que permite a los medios de comunicación recibir información que les sirva de base para cumplir su cometido.

La libre comunicación de información e ideas acerca de las cuestiones públicas y políticas entre los ciudadanos, los candidatos y los representantes elegidos es indispensable. Ello comporta la existencia de una prensa y otros medios de comunicación libres y capaces de comentar cuestiones públicas sin censura ni limitaciones, así como de informar a la opinión pública. El público tiene también el correspondiente derecho a que los medios de comunicación les proporcionen los resultados de su actividad.

### **Necesidad de contar con medios independientes, diversos y plurales editorialmente**

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 parte deberían poner especial empeño en promover medios de comunicación independientes y diversificados. Los Estados parte deberían tener en cuenta la medida en que la evolución de las tecnologías de la información y la comunicación, como Internet y los sistemas de difusión electrónica de la información en tecnología móvil, han cambiado sustancialmente las prácticas de la comunicación en todo el mundo. Ahora, existe una red mundial en la que intercambiar ideas y opiniones, que no se basa necesariamente en la intermediación de los medios de comunicación de masas. Los Estados parte deberían tomar todas las medidas necesarias para fomentar la independencia de esos nuevos medios y asegurar el acceso a los mismos de los particulares.

Los Estados parte deberían garantizar que los servicios públicos de radiodifusión funcionen con independencia. A este respecto, los Estados parte deberían garantizar la independencia y la libertad editorial de esos servicios, y proporcionarles financiación de un modo que no menoscabe su independencia.

### **2. Informe de la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Irene Khan, “Fortalecimiento de la libertad de los medios de comunicación y de la seguridad de los periodistas en la era digital” A/HRC/50/29 20 abril 2022.**

En una serie de países, incluyendo Europa central y oriental, existe una tendencia progresiva hacia un mayor control por el Estado de los medios de comunicación públicos y en favor de medios de propiedad privada los cuales sirven a los intereses políticos o económicos de las personas que ocupan el poder.

La señora Khan también comentó que **la viabilidad de los medios es una cuestión de derechos humanos, no solamente una cuestión económica**. La caída durante la era digital del modelo de negocio de medios de noticias sustentado en la publicidad ha conllevado recortes de personal y el cierre de canales de noticias en numerosos países. Mientras que algunas agencias de noticias y medios de elaboración de noticias de un nicho concreto a nivel nacional e internacional consiguen sobrevivir gracias a suscripciones, sistemas de pago por contenidos, contribuciones de lectores y ayudas públicas, muchos otros medios podrían enfrentarse a la desaparición.

«En un mundo donde la desinformación se viste cada vez más de noticias reales y donde líderes autoritarios y populistas atacan a periodistas y medios informativos para sembrar la desconfianza del público, **se torna fundamental la existencia de un periodismo**

---

<sup>2</sup> En <https://www.ohchr.org/es/documents/thematic-reports/ahrc5029-reinforcing-media-freedom-and-safety-journalists-digital-age>

**independiente crítico que opere en favor del interés público.** La ausencia total o el declive de este periodismo en muchos países representa un ataque de gran magnitud contra la libertad de los medios,» advierte el informe.

**3. Declaración de Windhoek + 30, sobre la Información como un bien común, Resolución endosada por la Conferencia General de la UNESCO en 2021 (texto base de la Conferencia Internacional del Día Mundial de la Libertad de Expresión, llevada a cabo en Punta del Este (Uruguay) con la participación del presidente de Uruguay. Sr Luis Lacalle Pou)**<sup>3</sup>

En la declaración se exhorta a todos los gobiernos a que:

SE COMPROMETAN a crear un entorno positivo que propicie la libertad de expresión y el acceso a la información, tanto dentro como fuera de Internet, en consonancia con las garantías internacionales de estos derechos, lo que incluye la existencia de unos medios de comunicación libres, independientes y pluralistas, adoptando las medidas legales apropiadas de forma transparente y tras una consulta pública adecuada, garantizando el ejercicio del periodismo sin injerencias gubernamentales, ya sean formales o informales, promoviendo el acceso universal a Internet y adoptando medidas para reforzar la seguridad de los periodistas, centrándose especialmente en las periodistas;

ADOPTEN medidas eficaces para fomentar una diversidad de medios de comunicación públicos, privados y comunitarios viables, y apliquen políticas específicas, junto con las salvaguardias pertinentes, para promover la producción de un periodismo independiente y de calidad, con el objetivo de garantizar el acceso de la población a una información pertinente, diversa y fiable;

VELEN por que los flujos de financiación de fuentes públicas a los medios de comunicación, incluidas las subvenciones y la publicidad, se asignen de forma justa y se supervisen de manera independiente y transparente, y garanticen la inversión en periodismo y en puestos de trabajo, respetando la igualdad de género y promoviendo unas condiciones laborales dignas;

**4. Indicadores de Desarrollo Mediático de la UNESCO: marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social**<sup>4</sup>

En esta opinión, quisiéramos llamar la atención sobre los siguientes Indicadores de Desarrollo Mediático de la UNESCO, que ofrecen un marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación y su papel para fortalecer la libertad de expresión, el acceso a la información pública, la paz, el desarrollo sostenible y los derechos humanos, para consideración de la Comisión al ser relevantes para el proceso, el debate y lo planteado por la propuesta.

**Indicador 1.5:** El público y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) participan de la formulación de las políticas públicas que rigen a los medios de comunicación social. El Estado crea oportunidades genuinas para la consulta con actores/as no estatales sobre la legislación y las políticas públicas sobre los medios de comunicación social.

---

<sup>3</sup> En [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379724\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379724_spa)

<sup>4</sup> En [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000163102\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000163102_spa)

**Indicador 1.6:** La independencia del sistema regulador se garantiza en las leyes y se respeta en la práctica, a través de garantías legislativas explícitas de la autonomía e independencia de la interferencia partidista o comercial; garantías legislativas de la independencia del órgano regulador, estableciendo claramente en la ley las atribuciones y responsabilidades del órgano regulador.

**Indicador 1.7:** El sistema regulatorio funciona para asegurar el pluralismo de los medios y la libertad de expresión e información. El órgano regulador tiene la obligación formal de rendir cuentas al público y tiene la competencia para asegurar que el sector de radio y televisión funcione de manera justa, pluralista y eficiente. El órgano se empodera mediante la ley para que pueda promover la justicia, la libertad de expresión, de criterios y de propiedad, la programación de servicio público y la accesibilidad de los servicios de comunicación para el público en general.

**Indicador 1.10:** Las restricciones sobre la libertad de expresión, sean basadas en las leyes sobre la seguridad nacional, la expresión del odio, la privacidad, el desacato o a la obscenidad, deben definirse clara y precisamente en las legislaciones, y deben ser justificables. según sea necesario en una sociedad democrática, de conformidad con el derecho internacional. La seguridad nacional y otras leyes restrictivas no inhiben el debate público sobre los temas de preocupación pública. Las restricciones se definen con precisión en la legislación; es decir que no están susceptible de la discrecionalidad ejecutiva. Tales leyes deben estar sujetas a una excepción por el interés público cuando sea apropiada.

**Indicador 2.1:** El estado asegura el cumplimiento con las medidas para promover a los medios pluralistas y las regulaciones eficaces para impedir la indebida concentración de la propiedad y promover la pluralidad

**Indicador 2.2.** El estado toma medidas positivas para promover a los medios pluralistas. Los órganos reguladores aplican las leyes anti-monopolios para negar algunas solicitudes de licencias o para obligar operaciones mediáticas existentes a desinvertir para evitar las concentraciones excesivas de propiedad de los medios. Los grupos de la sociedad civil y la ciudadanía en general participan activamente de la promoción y ejecución de las medidas para fomentar el pluralismo mediático. Los órganos reguladores asignan las licencias digitales a una diversa gama de operadores comerciales y no comerciales.

**Indicador 2.3:** El estado promueve activamente una mezcla diversa de medios públicos, privados y comunitarios. El Estado no discrimina entre los medios públicos, privados y comunitarios al conceder acceso a la información.

**Indicador 2.4:** El sistema regulador asegura un acceso equitativo al espectro de frecuencias para una gama pluralista de medios, incluyendo los comunitarios. Los procesos de toma de decisiones sobre la asignación de frecuencias entre medios públicos, privados y comunitarios son abiertos y participativos. Los procesos de toma de decisiones sobre la asignación de frecuencias entre medios públicos, privados y comunitarios son vigilados por un órgano libre de interferencia o control político ni comercial por ningún interés creado.

**Indicador 3.5:** Los Medios de Servicio Público son controlados por un órgano rector independiente cuya autonomía está garantizada legalmente. El órgano rector asegura que los MSP cumplan con su mandato de servicio público y protege su independencia.



#### **IV. Conclusión**

Dada la importancia de la vigencia y garantía del derecho a la libertad de opinión y expresión, tanto para el desarrollo pleno de la persona humana como para la integridad de la democracia, expresamos nuestra preocupación por la eventual derogación de la ley vigente y la consecuente reactivación de la normativa pre-democrática en los términos que expresa el proyecto en análisis.

Consideramos que el impacto en los derechos humanos y la calidad de la democracia que este asunto implica, hace necesario contar con un espacio de debate especial, transparente y participativo -fuera del marco de la Rendición de Cuentas-, de manera de asegurar que el país pueda hacer los ajustes normativos a la ley vigente que estime necesarios soberanamente, con pleno respeto a los derechos humanos contenidos en tratados internacionales ratificados por Uruguay, en el marco de un estado democrático de derecho a la altura que lo ha distinguido, y sin retrocesos.

\*\*\*