

Transición a una TV digital abierta, diversa, plural e inclusiva



OEA/Ser.L/V/II.

CIDH/RELE/INF.13/15

9 de marzo de 2015

Original: Español

Estándares de libertad de expresión para la transición a una televisión digital abierta, diversa, plural e inclusiva

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión
Interamericana de Derechos Humanos

Dr. Edison Lanza
Relator Especial para la Libertad de Expresión

RELE

Relatoría Especial para la
Libertad de Expresión

2015

cidh.org/expresion

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights. Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression.

Estándares de libertad de expresión para la transición a una televisión digital abierta, diversa, plural e inclusiva / Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

v. ; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L)

ISBN 978-0-8270-6426-3

1. Freedom of expression--America. 2. Freedom of speech--America. 3. Mass media—Law and legislation—America. 4. Telecommunication—Law and legislation—America.

I. Lanza, Edison. II. Title. III. Series. OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L.

OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.13/15



Documento publicado gracias al apoyo financiero de Open Society Foundations y la Agencia de Cooperación para el Desarrollo de Suecia.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Miembros

Tracy Robinson

Rose-Marie Belle Antoine

Felipe González

José de Jesús Orozco Henríquez

Rosa María Ortiz

Paulo Vannuchi

James L. Cavallaro

Secretario Ejecutivo

Emilio Álvarez-Icaza Longoria

Secretaria Ejecutiva Adjunta

Elizabeth Abi-Mershed

Este libro corresponde al capítulo III del Informe Anual 2014 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión aprobado el 9 de marzo de 2015 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

ÍNDICE

CAPÍTULO 1 INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO 2 ESTABLECIMIENTO DE MARCO JURÍDICO EXPRESO, CLARO Y PRECISO	15
CAPÍTULO 3 PROMOCIÓN DE LA DIVERSIDAD Y PLURALISMO EN LA RADIODIFUSIÓN DIGITAL	21
<i>A. Incremento de la diversidad de medios televisivos y promoción de nuevos operadores</i>	<i>23</i>
<i>B. Pluralidad y diversidad en los contenidos</i>	<i>26</i>
<i>C. Reconocimiento de tres sectores de la televisión digital</i>	<i>28</i>
<i>D. Fomento de la pluralidad y la diversidad con la regulación de la concentración en el control y propiedad de medios</i>	<i>29</i>
CAPÍTULO 4 OTORGAMIENTO DE LICENCIAS DE TELEVISIÓN DIGITAL	35
<i>A. Procedimientos para otorgar licencias</i>	<i>37</i>
<i>B. Continuidad de la televisión abierta como servicio gratuito</i>	<i>41</i>
<i>C. Transición de los actuales operadores a la televisión digital</i>	<i>42</i>
CAPÍTULO 5 DIVIDENDOS DIGITALES Y NUEVOS USOS DEL ESPECTRO	47
<i>A. Nuevas frecuencias disponibles y reservas de espectro</i>	<i>51</i>
<i>B. Ahorro de espectro y nuevos usos posibles</i>	<i>52</i>

<i>C. Destino del dividendo digital</i>	54
<i>D. Acceso a la infraestructura de transmisión</i>	56

CAPÍTULO 6 RECONOCIMIENTO Y PROMOCIÓN DE LA TELEVISIÓN DIGITAL COMUNITARIA	61
---	-----------

CAPÍTULO 7 PROMOCIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA TELEVISIÓN DIGITAL PÚBLICA	69
--	-----------

CAPÍTULO 8 ACCESO UNIVERSAL A LOS SERVICIOS DE TELEVISIÓN DIGITAL	79
--	-----------

<i>A. Acceso universal a receptores de televisión digital</i>	82
<i>B. Accesibilidad a los servicios de televisión digital</i>	84
<i>C. Apagón analógico y no exclusión</i>	85
<i>D. Información y educación para la transición digital</i>	86

CAPÍTULO 9 TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN SOCIAL Y ROLES DE LOS ORGANISMOS ESTATALES	89
---	-----------

<i>A. Transparencia y participación en el proceso</i>	91
<i>B. Características de los organismos estatales</i>	93

CAPÍTULO 1
INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

1. La libertad de expresión es un derecho fundamental y un componente básico de cualquier sociedad democrática¹. En efecto, desde su primer pronunciamiento sobre el tema, la Corte Interamericana ha señalado que la libertad de expresión es “*conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quien desee influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opiniones, esté suficientemente informada”. Por ende, la Corte ha concluido que “una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre”².
2. En este contexto, los medios de comunicación, y en especial los medios de comunicación audiovisual, desempeñan una función esencial para garantizar la libertad de expresión de las personas, en tanto sirven para difundir los propios pensamientos e informaciones y, al mismo tiempo, permiten acceder a las ideas, informaciones, opiniones y manifestaciones culturales de otras personas³. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido enfática al señalar que los medios son vehículos o instrumento de la libertad de expresión e información y por lo tanto la libertad y la diversidad deben ser principios rectores de la regulación de la radiodifusión, y la actividad de los medios de comunicación debe estar guiada y protegida por los estándares del derecho a la libertad de expresión⁴. En efecto, la CIDH ha indicado que la regulación del espectro radioeléctrico debe garantizar, al mismo tiempo, la libertad de expresión del mayor número de personas o perspectivas, la igualdad de oportunidades en el acceso a los medios y el derecho a la información plural y diversa de las sociedades contemporáneas⁵.

¹ CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 8; Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5. Párr. 70; Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 85; Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107. Párr. 112; Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111. Párr. 82; Corte IDH. *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194. Párr. 105; Corte IDH. *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195. Párr. 116.

² Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5. Párr. 70.

³ CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 4.

⁴ Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5. Párr. 34; CIDH. *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Estándares para una radiodifusión libre e incluyente*. 3 diciembre de 2009. Párr. 7.

⁵ CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 8.

3. En este momento, los países de la región se encuentran en pleno proceso de transición de la televisión analógica hacia la digital, mientras otros recién lo están iniciando. Más allá de las cuestiones sobre el estándar técnico elegido por cada país, a la luz de los derechos a la libertad de expresión y al acceso a la información, es importante definir cuáles son los principios rectores para que la digitalización de las señales de televisión se convierta en una oportunidad para garantizar la libertad de expresión, el acceso universal a informaciones e ideas de toda índole, la diversidad de medios y el pluralismo de informaciones y opiniones.
4. La transmisión digital es un proceso tecnológico donde datos, sonidos e imágenes son convertidos y transmitidos a través de una serie de dígitos en código binario (e.g. 0s o 1s), los cuales pueden ser comprimidos y descomprimidos al momento de la retransmisión, economizando en la capacidad de transmisión⁶. La digitalización permite la convergencia de contenidos y plataformas, ya que las señales originales pueden ser retransmitidas a través de soportes comunes, convergiendo a través de múltiples tipos de redes, sean ondas hertzianas, cables ópticos o emisiones satelitales. Con la digitalización de la radiodifusión se produce un ahorro en el uso de las frecuencias radioeléctricas que permitirían obtener más señales⁷ de televisión con menos espectro. Este proceso implica en un *trade-off* o balance entre el número de canales y el nivel de calidad de la transmisión deseado⁸.
5. No obstante, el proceso no encierra únicamente transformaciones técnicas. Como se ha observado, por la función que desempeñan los medios de comunicación en una sociedad democrática, cualquier decisión sobre la transición hacia la televisión digital debe observar aspectos relacionados con las garantías para el ejercicio de la libertad de expresión y la promoción de la diversidad. En este sentido, es necesario establecer principios que orienten la expedición e implementación de leyes que regulen este proceso, para regular los aspectos técnicos, pero también con el fin de, promover el pluralismo y remover barreras culturales o lingüísticas para el acceso a diversas fuentes de información y evitar o reducir la concentración de medios en pocos operadores.
6. Asimismo, en el marco del proceso de transición, la posibilidad de obtención de más señales de televisión con menos espectro ofrece oportunidades para aumentar el flujo de información y diversas perspectivas al público, además de asegurar la permanencia de los actuales operadores, y diversificar el acceso de nuevos actores en la propiedad y gestión de los medios de comunicación. No obstante, la transición digital también puede generar efectos negativos, si no es guiada por los requerimientos necesarios para garantizar la libertad de expresión, lo que tendría como consecuencia menos pluralismo, nuevas barreras para la diversidad cultural y lingüística y a la libre circulación de información. Se habrá perdido así una

⁶ Comisión Europea. Digital Agenda for Europe. [Glossary](#).

⁷ En un entorno analógico, “una señal” se usa como sinónimo de “un canal” ya que ocupa todo el ancho de banda de esa frecuencia o ancho de banda. Sin embargo con la digitalización estos dos conceptos se diferencian, por lo cual en este informe se entenderá como “señal de televisión” a un servicio de televisión con una identidad, marca y programación propia que, a partir de la digitalización, no debe identificarse necesariamente con “canal de televisión”. En la transmisión analógica de la televisión terrestre, en un canal o frecuencia radioeléctrica sólo es posible emitir una señal de televisión, por lo cual “un canal” siempre es igual a “una señal”. En la transmisión digital en un mismo canal es posible emitir una única señal de TV en ultra-alta definición o varias señales de alta definición o de definición estándar. Ver, por ejemplo: Consejo Consultivo de Radio y Televisión (ConcorTV). [Televisión digital para todos](#); Poder Legislativo. [Ley No. 19.307](#). Artículo 3.

⁸ Comisión Europea. Digital Agenda for Europe. [Glossary](#).

oportunidad, que rara vez se produce, para cumplir con los objetivos de diversidad y pluralismo establecidos en el marco jurídico interamericano, a través de una transición que posibilite la convivencia de distintos sectores o tipos de medios de comunicación, en base a la forma de propiedad o gestión de los medios, así como en la promoción de mayor diversidad de programación.

7. En este documento la Relatoría Especial pone a disposición de los Estados y de la sociedad civil de la región, principios generales de protección del derecho a la libertad de pensamiento y expresión en el marco del proceso de la transición hacia la radiodifusión digital. Estos principios buscan servir de guía a gobiernos, órganos legislativos y administrativos, tribunales y sociedad civil, para allanar el camino en este escenario conceptual y técnicamente novedoso y promover la revisión y adopción de legislación y prácticas, en aras de lograr el pleno respeto al derecho a la libertad de pensamiento y expresión, y una mayor inclusión de actores en este proceso.

CAPÍTULO 2
ESTABLECIMIENTO DE MARCO
JURÍDICO EXPRESO, CLARO Y
PRECISO

ESTABLECIMIENTO DE MARCO JURÍDICO EXPRESO, CLARO Y PRECISO

8. La digitalización de la televisión presenta desafíos normativos que no siempre están correctamente resueltos en los marcos legales de radiodifusión analógica y por eso puede ser necesaria una revisión de la legislación vigente. En este sentido, la transición de la televisión analógica a la digital necesita de normas específicas para dar cuenta de la adopción de nuevos estándares técnicos de la transmisión de señales; establecer requisitos, procedimientos y criterios para que los actuales o nuevos operadores puedan acceder a la nueva tecnología; así como para aprobar los planes, plazos y etapas que se deberá recorrer hasta el denominado apagón analógico⁹, entre otros aspectos.
9. El nuevo marco normativo deberá contemplar las condiciones y requerimientos de toda regulación en materia de radiodifusión. Como lo ha señalado la Relatoría Especial, la regulación sobre radiodifusión, en tanto puede implicar una limitación al ejercicio del derecho a la libertad de expresión, debe estar de acuerdo con el *test* tripartito, establecido por el artículo 13.2 de la Convención Americana, es decir: estar establecida en forma previa y de manera expresa, taxativa, precisa y clara en una ley, tanto en el sentido formal como material; debe estar orientada al logro de objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana; y debe ser necesaria en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que se buscan; idónea para lograr el objetivo imperioso que pretende lograr; y estrictamente proporcional a la finalidad perseguida¹⁰. Este principio se mantiene respecto a la transición digital, a las leyes que regulen este proceso, así como a las decisiones y los actos administrativos que materialicen y/o gobiernen esta transición para los medios de comunicación implicados.
10. En este mismo sentido, el Consejo de Europa ha recomendado a los Estados crear las condiciones legales y económicas adecuadas para el desarrollo de la radiodifusión digital¹¹ y adaptar “su marco regulatorio a la evolución económica, tecnológica y social teniendo en cuenta, en particular, la convergencia y la transición digital y por lo tanto, deberían incluir en este todos los elementos para la producción y distribución de medios de comunicación”¹². A su vez, la Representante para la Libertad de los

⁹ Se define así el momento en el cual no se emitirán más las señales de televisión analógicas, por lo cual quienes no dispongan de receptores capaces de recibir señales digitales no podrán ver los servicios de televisión como hasta ese momento. Ver: The Representative on Freedom of the Media of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). 2010. *Guide to the Digital Switchover*. Pp. 112-114.

¹⁰ CIDH. *Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párrs. 15-45.

¹¹ Committee of Ministers of the Council of Europe. *Recommendations R (2003) 9 to member states on measures to promote the democratic and social contribution of digital broadcasting*. 28 de mayo de 2003. Recomendación a.

¹² Committee of Ministers of the Council of Europe. *Recommendation CM/Rec(2007)2 to member states on media pluralism and diversity of media content*. 31 de enero de 2007. Recomendación No. 1.3.

Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) también ha observado que “los Estados deberían desarrollar un marco legislativo y la estrategia para la radiodifusión digital”¹³. Basados en estas recomendaciones, muchos estados europeos han adoptado leyes específicas respecto a la transición digital¹⁴.

11. Asimismo, la Relatoría Especial ha advertido que es fundamental que el marco legal regulatorio provea seguridad jurídica a las personas y determine, en los términos más claros y precisos posibles, las condiciones de ejercicio del derecho y las limitaciones a que está sometida la actividad de radiodifusión. Así, por ejemplo, al regularse la forma de integración de las autoridades de aplicación de la norma, o los procedimientos de acceso o revocación de licencias, o las facultades de las autoridades públicas, la redacción de la norma debería procurar evitar vaguedades o ambigüedades que favorezcan potenciales actos de arbitrariedad que impliquen la discriminación de una persona, grupo o sector en la radiodifusión. Es necesario entonces que sea la ley la que establezca los aspectos sustantivos de la regulación; es decir, que no delegue la definición de las políticas centrales de la actividad de radiodifusión en la autoridad de aplicación. En todo caso, ésta sólo podría completar o especificar los aspectos sustantivos definidos previa y claramente en la ley¹⁵.
12. En varios países de la región ya existe una legislación general sobre radiodifusión, y en cuanto cumpla con los requerimientos planteados, la normativa técnica, decretos o resoluciones gubernamentales o de la autoridad reguladora que deban ser aprobados para regular la transición a la televisión digital, no deben excederla. Por el contrario, de no existir un marco legal general compatible con los estándares en radiodifusión y libertad de expresión, o que no permitan cumplir con la meta de asegurar la mayor diversidad y pluralidad posible, “los Estados deberían establecer mecanismos legales específicos para llevar adelante la transición a los servicios de radiodifusión digitales”¹⁶ o modificar sustancialmente el marco normativo existente en materia de servicios audiovisuales de forma de adecuarlo a los requerimientos democráticos y en consonancia con la Convención Americana.
13. En el hemisferio, hasta el momento, la adopción de mecanismos para gobernar la televisión digital ha sido establecida a nivel legal y supra legal. Así, por ejemplo, Estados Unidos aprobó la Ley de Transición a la Televisión Digital y Seguridad Pública en 2005¹⁷, mientras que la regulación sobre televisión digital en Chile fue establecida mediante una ley específica aprobada por el Congreso Nacional en 2014¹⁸. En el resto de la región, algunos países han aprobado decretos gubernamentales sobre el tema,

¹³ The Representative on Freedom of the Media of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). 2010. Guide to the Digital Switchover. P. 23.

¹⁴ Algunas de estas leyes son: Reino Unido (Communications Act 2003), Hungría (Act LXXIV of 2007 on the rules of broadcasting and digital switchover), Slovakia (Digital Broadcasting Act 2006), Irlanda (Broadcasting Act 2001), Italia (Broadcasting Act No. 112/2004), República Checa (Radio and Television Broadcasting and on Amendment to Other Acts), entre otros.

¹⁵ CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 18.

¹⁶ CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 80.

¹⁷ United States of America. Public law 109–171. 8 de febrero de 2006. Title III—Digital Television Transition and Public Safety. Sec. 3005.

¹⁸ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Ley Núm. 20.750. Permite la introducción de la televisión digital terrestre. 6 de mayo de 2014.

como Brasil en 2003¹⁹ y 2006²⁰, Argentina en 2009²¹, México en 2010²², y Uruguay en 2012²³. Asimismo, algunos Estados han reglamentado el tema por medio de normativas de las autoridades regulatorias, como por ejemplo Perú en 2010²⁴, México en 2004 y 2012²⁵, y Colombia en 2012²⁶.

14. Como se ha señalado, la regulación estatal sobre radiodifusión, en general, y sobre televisión digital en particular, debería tener como uno de sus objetivos “garantizar, proteger y promover el derecho a la libertad de expresión en condiciones de igualdad y sin discriminación, así como garantizar el derecho de la sociedad a conocer todo tipo de informaciones e ideas”²⁷. En este sentido, en la “Declaración Conjunta sobre Protección de la Libertad de Expresión y la Diversidad en la Transición Digital Terrestre”, adoptada en el 2013, el Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) sostuvieron que “los Estados deberían asegurar que en el proceso de transición digital terrestre se garantice el respeto de la libertad de expresión”.²⁸ Lo anterior, sin desconocer que se pueden incluir en dicha normativa otros objetivos generales de interés, como el acceso universal a la nueva tecnología, la promoción de contenidos educativos, culturales, o la producción audiovisual local.
15. Así, por ejemplo, la reglamentación en Argentina tiene como uno de los objetivos: “promover la inclusión social, la diversidad cultural, el idioma del país, a través del acceso a la tecnología digital, así como la democratización de la información”²⁹. Por su parte, la normativa de Perú tiene como un objetivo “procurar a los televidentes, el

¹⁹ Presidência da República. Decreto N° 4.901 de 26 de noviembre de 2003. Institui o Sistema Brasileiro de Televisão Digital - SBTVD, e dá outras providências.

²⁰ Presidência da República. Decreto N° 5.820 de 29 de junio de 2006. Dispõe sobre a implantação do SBTVD-T, estabelece diretrizes para a transição do sistema de transmissão analógica para o sistema de transmissão digital do serviço de radiodifusão de sons e imagens e do serviço de retransmissão de televisão, e dá outras providências.

²¹ InfoLeg. Decreto N° 1148 de 2009. Créase el Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre.

²² Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se establecen las acciones que deberán llevarse a cabo por la Administración Pública Federal para concretar la transición a la Televisión Digital Terrestre. 2 de septiembre de 2010.

²³ IMPO. Centro de Información Oficial. Decreto N°153/012. 11 de mayo de 2012. Reglaméntanse los procedimientos para conceder autorización para brindar servicios de radiodifusión de televisión digital, de acceso abierto y gratuito, asociada a la asignación de espectro radioeléctrico para su prestación.

²⁴ El Peruano. Decreto Supremo 017-2010-MTC. Decreto Supremo que aprueba el Plan Maestro para la implementación de la Televisión Digital Terrestre en el Perú y modifica el Reglamento de la Ley de Radio y Televisión, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2005-MTC.

²⁵ Comisión Federal de Telecomunicaciones. ACUERDO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Acuerdo por el que se adopta el estándar tecnológico de televisión digital terrestre y se establece la política para la transición a la televisión digital terrestre en México. 4 de mayo de 2012.

²⁶ Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión. Acuerdo 002, 04 de abril de 2012. Por medio del cual se establece y reglamenta la prestación del servicio público de televisión abierta radiodifundida digital terrestre –TDT.

²⁷ CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 12.

²⁸ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 3 de mayo de 2013. Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre, principio No. 1.a.

²⁹ InfoLeg. Decreto N° 1148 de 2009. Créase el Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre.

acceso a una mayor variedad y calidad de contenidos en los campos de la información, el conocimiento, la cultura, la educación y el entretenimiento, elevando la calidad de vida de la población”³⁰.

16. En definitiva, la regulación en materia de radiodifusión debe estar destinada a crear un marco en el cual sea posible el más amplio, libre e independiente ejercicio de la libertad de expresión, facilitando el acceso a la más diversa cantidad de grupos o personas, de forma tal de asegurar que esta facultad no será usada como una forma de censura indirecta y garantizar la diversidad y el pluralismo en la radiodifusión. Como lo ha señalado la Relatoría Especial, los Estados deberían evaluar las posibilidades de emisión derivadas del uso del dividendo digital, considerando este cambio tecnológico como una oportunidad para incrementar la diversidad de voces y habilitar el acceso de nuevos sectores de la población a los medios de comunicación”³¹.
17. Las normas y planes de transición digital deben elaborarse bajo el escrutinio público, con participación³², abierto a la sociedad civil para garantizar el pluralismo en los servicios de televisión, el acceso público a una amplia variedad de programas y la protección de los intereses de la población en particular de las minorías y grupos vulnerables. En este sentido, en su Declaración Conjunta de 2013, el Relator Especial de la ONU, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la OSCE, la Relatora Especial de la OEA y la Relatora Especial de la CADHP consideran que los Estados “deberían asegurar que las decisiones sobre transición digital terrestre se adopten en un marco de transparencia y plena consulta, que permita escuchar los intereses de todos los actores relevantes. Para ello, una posibilidad es crear un foro integrado por múltiples actores interesados que se ocupe de supervisar el proceso de consulta”³³.

³⁰ El Peruano. Decreto Supremo 017-2010-MTC. Decreto Supremo que aprueba el Plan Maestro para la implementación de la Televisión Digital Terrestre en el Perú y modifica el Reglamento de la Ley de Radio y Televisión, aprobado por Decreto Supremo Nº 005-2005-MTC.

³¹ CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 80.

³² The Representative on Freedom of the Media of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). 2010. Guide to the Digital Switchover. P. 16.

³³ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 3 de mayo de 2013. Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre, principio No. 1.b.

CAPÍTULO 3
PROMOCIÓN DE LA DIVERSIDAD Y
PLURALISMO EN LA
RADIODIFUSIÓN DIGITAL

PROMOCIÓN DE LA DIVERSIDAD Y PLURALISMO EN LA RADIODIFUSIÓN DIGITAL

18. La digitalización de la televisión presenta desafíos normativos que no siempre están correctamente resueltos en los marcos legales de radiodifusión analógica y por eso puede ser necesaria una revisión de la legislación vigente. En este sentido, la transición de la televisión analógica a la digital necesita de normas específicas para dar cuenta de la adopción de nuevos estándares técnicos de la transmisión de señales; establecer requisitos, procedimientos y criterios para que los actuales o nuevos operadores puedan acceder a la nueva tecnología; así como para aprobar los planes, plazos y etapas que se deberá recorrer hasta el denominado apagón analógico³⁴, entre otros aspectos.

A. Incremento de la diversidad de medios televisivos y promoción de nuevos operadores

19. Uno de los objetivos del proceso de implementación de la televisión digital debería ser lograr un sistema de medios televisivo más diverso y plural que el existente con las tecnologías analógicas. Para ello, los Estados deberían evaluar las posibilidades de emisión derivadas del ahorro de espectro que permite la digitalización de las emisiones, y el uso de los diversos dividendos digitales que se liberan al finalizar la transición, considerando este cambio tecnológico como una oportunidad para incrementar la diversidad de voces y habilitar el acceso de nuevos sectores de la población a los medios de comunicación³⁵. De manera similar, los y las Relatoras de Libertad de Expresión de la OEA, ONU, OSCE y CADHP, han señalado que los Estados deberían asegurar que en el proceso de transición digital terrestre se garantice el

³⁴ Se define así el momento en el cual no se emitirán más las señales de televisión analógicas, por lo cual quienes no dispongan de receptores capaces de recibir señales digitales no podrán ver los servicios de televisión como hasta ese momento. Ver: The Representative on Freedom of the Media of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). 2010. *Guide to the Digital Switchover*. Pp. 112-114.

³⁵ CIDH. *Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 80. La Declaración de Principios de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI, aprobada en Ginebra en 2003), convocada por la Asamblea General de la ONU mediante la Resolución 56/183 de 21 de diciembre de 2001, afirma que, “[s]omos plenamente conscientes de que las ventajas de la revolución de la tecnología de la información están en la actualidad desigualmente distribuidas entre los países desarrollados y en desarrollo, así como dentro de las sociedades. Estamos plenamente comprometidos a convertir la brecha digital en una oportunidad digital para todos, especialmente aquellos que corren peligro de quedar rezagados y aún más marginados” (principio 10). La resolución agrega que, al “construir la Sociedad de la Información prestaremos especial atención a las necesidades especiales de los grupos marginados y vulnerables de la sociedad, en particular los migrantes, las personas internamente desplazadas y los refugiados, los desempleados y las personas desfavorecidas, las minorías y las poblaciones nómadas. Reconoceremos, por otra parte, las necesidades especiales de personas de edad y las personas con discapacidades” (principio 13).

respeto de la libertad de expresión, “incluida la diversidad en las señales”³⁶. En este sentido, los y las Relatoras han establecido que “las políticas y los procesos de otorgamiento de licencias de los Estados vinculados con la transición digital terrestre deberían fomentar la diversidad en los medios de comunicación”³⁷.

20. La Relatoría ha sido enfática al señalar que la libertad de expresión y la diversidad deben ser principios rectores de la regulación de la radiodifusión: “la potestad de los Estados de regular la actividad de radiodifusión se explica, entre otras, en esta ‘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’. De esta manera, 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”³⁸.
21. Estos principios rectores aplican igualmente a la transición digital de la televisión. En este proceso, los gobiernos y los reguladores nacionales deben adoptar políticas públicas para aumentar la diversidad de medios, el pluralismo de contenidos y evitar la concentración en la radiodifusión. En estas nuevas condiciones, es posible y deseable que la regulación y los planes de implementación de la televisión digital habiliten el ingreso de nuevos operadores de televisión, tanto en el sector público, como comunitario y comercial. Es deseable que estas medidas se adopten sin esperar al apagón analógico, salvo que, de manera fehaciente y transparente, no existan condiciones técnicas para hacerlo desde el comienzo mismo de la implementación de la televisión digital.
22. En este sentido, los Estados deben adoptar medidas para garantizar el ejercicio de la libertad de expresión, la pluralidad y la diversidad en el proceso de la transición digital. Entre ellas, se puede señalar la adecuación a los estándares interamericanos de los procesos de acceso, renovación o revocación de las licencias; el reconocimiento de los diferentes sectores en los medios de comunicación; la promoción de diversos y nuevos operadores; la regulación de los límites a la concentración; la promoción de la diversidad de la programación en los operadores; la descentralización geográfica de la producción de contenidos; y el establecimiento de reglas para dotar de mayor diversidad a la televisión para abonados y permitir el alcance universal de la

³⁶ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 3 de mayo de 2013. *Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre*. Principio 1.a.

³⁷ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 3 de mayo de 2013. *Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre*. Principio 3.a.

³⁸ CIDH. *Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 12.

televisión de interés público (a través de las reglas denominadas “*must-carry*” o de “deber de transportar”³⁹).

23. Una apertura a nuevos operadores permite disponer de mayor diversidad de voces desde el encendido digital, a la vez que significa un estímulo directo para un más rápido y eficiente despliegue de la nueva tecnología en todo el territorio. En tanto los nuevos actores están interesados en una rápida transición para llegar a la toda la población, a la vez un mayor número de operadores hace más atractivo la adquisición de receptores por parte de la población, al poder acceder a una mayor oferta de señales. Para la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), una medida positiva que el Estado debe adoptar para promover un entorno mediático en el cual puedan prosperar la libertad de expresión, independencia y pluralismo de los medios, sería la asignación de “las licencias digitales a una diversa gama de operadores comerciales y no comerciales”⁴⁰. En este orden de ideas, para los Relatores de Libertad de Expresión de la ONU, la OEA, OSCE y CADHP, “se debe proveer apoyo a aquellos que deseen establecer nuevos tipos de medios de comunicación, con base en criterios equitativos y objetivos aplicados en forma no discriminatoria”⁴¹.
24. Así, por ejemplo, la normativa específica sobre televisión digital, aprobada por el gobierno de Uruguay en 2012, habilita el acceso de nuevos operadores desde el comienzo mismo del encendido digital, a través de llamados públicos y abiertos⁴². En la capital, Montevideo, transmiten actualmente tres emisoras analógicas comerciales y una pública, pero luego del procedimiento de otorgamiento de nuevas autorizaciones la población dispondrá de acceso gratuito a cinco emisoras comerciales, dos públicas y, por primera vez, un canal para televisión comunitaria. Además, se habilitó un canal para el uso compartido de diversas iniciativas comunitarias, sujeto a un previo llamado a interesados. Varios de estos canales transportarán más de una señal de televisión, por lo cual la oferta se amplía en diversidad de operadores y también de contenidos⁴³.

³⁹ Las reglas “*must-carry*” constituyen “la obligación legal de compañías de cable de transmitir las señales digital o analógica de aire [*over-the-air*] de canales locales y públicos”. The Representative on Freedom of the Media of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). 2010. Guide to the Digital Switchover. P. 30.

⁴⁰ UNESCO. Indicadores de Desarrollo Mediático: Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social. Marzo de 2008. Indicador n° 2.2

⁴¹ Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y Relatora Especial de la CADHP (Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. 12 de diciembre de 2007. Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión.

⁴² IMPO. Centro de Información Oficial. Decreto N° 153/012. 11 de mayo de 2012. Reglámentanse los procedimientos para conceder autorización para brindar servicios de radiodifusión de televisión digital, de acceso abierto y gratuito, asociada a la asignación de espectro radioeléctrico para su prestación. Artículo 8; IMPO. Centro de Información Oficial. Decreto N° 144/013. 22 de mayo de 2012. Reanúdase el llamado a interesados en obtener autorización para brindar el servicio de televisión digital abierta comercial con estación transmisora principal en el departamento de Montevideo, suspendido por Decreto 28/013.

⁴³ Ministerio de Industria Energía y Minería. Resolución. 2013; Ministerio de Industria Energía y Minería. Resolución IE/981. 24 de octubre de 2013; Ministerio de Industria Energía y Minería. Resolución IE/984. 25 de octubre de 2014; IMPO. Centro de Información Oficial. Resolución N° 664/013. 25 de octubre de 2013; Televisión Digital Abierta. 28 de octubre de 2014. TV Digital: Ejecutivo concedió nuevos canales comerciales, comunitarios y públicos en todo el país.

B. Pluralidad y diversidad en los contenidos

25. La digitalización de la radiodifusión permitirá contar con más señales de televisión. Pero más canales no se traducirán en diversidad si producen más de lo mismo⁴⁴. En este sentido, las normas de competencia no son suficientes para asegurar la diversidad cultural y el pluralismo informativo en los medios en el sector de la televisión digital⁴⁵. Por ello, además de la promoción de una diversidad de medios, los Estados también deberían considerar adoptar políticas públicas activas para promover la diversidad de contenidos audiovisuales dentro de los propios medios de comunicación siempre y cuando “sea compatible con las garantías internacionales a la libertad de expresión”⁴⁶.
26. En sus recomendaciones para lograr una mayor diversidad de medios, el Consejo de Europa también ha considerado la necesidad de establecer medidas para que exista diversidad en los propios medios. En tal sentido, ha manifestado que el “pluralismo de la información y la diversidad en el contenido de los medios no será garantizado automáticamente por la multiplicación de los medios de comunicación ofrecidos al público” por lo que entiende necesario que los Estados “deben, respetando el principio de la independencia editorial, alentar a los medios a ofrecer al público una diversidad de contenido mediático capaz de promover un debate crítico y una mayor participación democrática de personas pertenecientes a todas las comunidades y generaciones, al mismo tiempo”⁴⁷.
27. Los Relatores Especiales para la Libertad de Expresión de la ONU, OEA, OSCE y CADHP han señalado que los Estados deben considerar proveer “apoyo para la producción de contenido que contribuya de manera significativa a la diversidad, fundado en criterios equitativos y objetivos aplicados en forma no discriminatoria”⁴⁸ y adoptar medidas para promocionar productores de contenidos independientes, “incluso solicitando a los medios públicos que adquieran una cuota mínima de su programación de dichos productores”⁴⁹.

⁴⁴ Committee of Ministers of the Council of Europe. [Recommendation CM/Rec\(2007\)2 to member states on media pluralism and diversity of media content](#). 31 de enero de 2007. Recomendación II.1.

⁴⁵ The Representative on Freedom of the Media of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). 2010. [Guide to the Digital Switchover](#). P.

⁴⁶ Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y Relatora Especial de la CADHP (Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. 12 de diciembre de 2007. [Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión](#).

⁴⁷ Committee of Ministers of the Council of Europe. [Recommendation CM/Rec\(2007\)2 to member states on media pluralism and diversity of media content](#). 31 de enero de 2007. Recomendación II. 2.1.

⁴⁸ Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y Relatora Especial de la CADHP (Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. 12 de diciembre de 2007. [Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión](#).

⁴⁹ Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y Relatora Especial de la CADHP (Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. 12 de diciembre de 2007. [Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión](#).

28. Países como Argentina⁵⁰, Brasil⁵¹ y Canadá⁵² han creado fondos públicos para la producción y emisión de contenidos audiovisuales, así como establecido mínimos exigibles de producción nacional, local o independiente.
29. Por su parte, Chile ha promovido la producción y transmisión de contenidos a través de fondos concursables como el Fondo CNTV, con un monto mayor a US\$ 6 millones en 2013, gestionados por un organismo autónomo, de origen constitucional denominado Consejo Nacional de Televisión⁵³. De acuerdo al texto legal de la normativa sobre televisión digital, este organismo deberá priorizar la asignación de beneficios a programas para los medios regionales, locales y locales comunitarios, sin perjuicio de que aplican para concursar también los contenidos para la televisión abierta nacional y las plataformas de televisión de pago⁵⁴.
30. Como se ha mencionado, Argentina también ha desarrollado una activa política en este sentido, a través de diversas herramientas de fomento de la producción audiovisual y aplicaciones interactivas para la televisión digital, tales como el fondo concursable “Plan Operativo de Fomento y Promoción de Contenidos Audiovisuales Digitales”⁵⁵; el programa “Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentino” (BACUA), una “fuente de contenidos audiovisuales digitales disponibles tanto para los nuevos espacios de emisión como para los ya existentes, de libre acceso y de distribución gratuita”⁵⁶; y los “Polos Audiovisuales Tecnológicos”, que busca instalar y fortalecer las capacidades para la producción nacional de contenidos para la televisión digital y descentralizar la producción audiovisual nacional con la creación de una red de centros ubicados en Universidades Nacionales, que trabajan en conjunto con distintos actores del sector audiovisual y organizaciones de la sociedad civil de su zona de influencia⁵⁷.
31. Cabe señalar que la televisión de servicio público, por su mandato y finalidad, debe contribuir a la pluralidad en los contenidos. Como se verá en mayor detalle en este informe, el mandato de la televisión de servicio público incluye el fortalecimiento de la democracia, la construcción de ciudadanía, el fomento del pluralismo político y pluralismo cultural, el suministro información confiable pluralista y equilibrada y el suministro de programas educativos, culturales y de entretenimiento para todos los miembros de la sociedad⁵⁸. En este sentido, como se ha señalado, una de las medidas

⁵⁰ Presidencia de la Nación. [Ley 26.522](#). Servicios de Comunicación Audiovisual y reglamentación. Artículos 65 y 97; [Decreto 1225/2010](#). Reglaméntase la Ley 26.522. Anexo I; Televisión Digital Abierta. [Fomento](#); Televisión Digital Abierta. [Acceda al Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentino](#); Televisión Digital Abierta. [Polos](#).

⁵¹ Presidência da República. Decreto No. 8.281. [Dispõe sobre o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro - PRODAV, institui o Prêmio Brasil Audiovisual e dá outras providências](#). 1 de julio de 2014; Presidência da República. Ley No. 12.85. [Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis nºs 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências](#). 12 de septiembre de 2011. Artículos 16, 17, 19 y 27.

⁵² Ver, por ejemplo: Canadian Media Fund. [FAQ](#); Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. [Ensuring a Place for Canadian Programs](#).

⁵³ Consejo Nacional de Televisión (CNTV). [Fondo CNTV](#).

⁵⁴ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Ley Núm. 20.750. [Permite la introducción de la televisión digital terrestre](#). 6 de mayo de 2014. Artículo 1.8.

⁵⁵ Televisión Digital Abierta. [Fomento](#).

⁵⁶ Televisión Digital Abierta. [Acceda al Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentino](#).

⁵⁷ Televisión Digital Abierta. [Polos](#).

⁵⁸ CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 83; Parliamentary Assembly of the Council of Europe. [Recommendation 1641 \(2004\)1. Public Service Broadcasting](#). 27 de enero de 2004. Recomendación

que puede contribuir a promover la diversidad de contenidos gratuitos y el acceso universal a las señales de televisión abierta, es el establecimiento de obligaciones de transporte gratuito de señales (*must-carry*)⁵⁹, principalmente por parte de la televisión para abonados del área en que aquellas se emiten.

C. Reconocimiento de tres sectores de la televisión digital

32. Una de las medidas para promover la diversidad y el pluralismo en los medios es el reconocimiento expreso de al menos tres sectores en la radiodifusión – comercial, público y comunitario – y la reserva de parte del espectro destinado a la televisión digital para las iniciativas comunitarias y otras sin fines de lucro.
33. La Relatoría Especial ha indicado que el derecho del público a recibir la máxima diversidad posible de información e ideas implica que “la regulación sobre radiodifusión contemple reservas del espectro para un sistema de medios de comunicación diverso que pueda representar, en conjunto, la diversidad y pluralidad de ideas, opiniones y culturas de una sociedad”⁶⁰ y por esa razón ha insistido respecto a la “necesidad de que la regulación sobre radiodifusión establezca el deber de destinar parte del espectro a medios de comunicación comunitarios”⁶¹. En tal sentido, “los diferentes tipos de medios de comunicación (públicos independientes del Poder Ejecutivo, privados con fines de lucro, y comunitarios o privados sin fines de lucro) deben ser reconocidos y deben poder tener acceso, en condiciones de equidad, a todas las plataformas de transmisión disponibles, incluyendo el nuevo dividendo digital”⁶². En el mismo sentido, los Relatores Especiales de Libertad de Expresión de la ONU, OEA, OSCE y CADHP reconocieron que los diferentes tipos de medios de comunicación (comercial, público y comunitario), así como los que tienen diferente alcance (local, nacional, regional o internacional) contribuyen a la diversidad en la libertad de expresión⁶³.

No. 2.

⁵⁹ Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y Relatora Especial de la CADHP (Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. 12 de diciembre de 2007. *Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión*; Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 3 de mayo de 2013. *Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre*. Principio 3.b.; The Representative on Freedom of the Media of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). 2010. *Guide to the Digital Switchover*. P. 13.

⁶⁰ CIDH. *Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 68.

⁶¹ CIDH. *Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 68.

⁶² CIDH. *Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 109.

⁶³ Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y Relatora Especial de la CADHP (Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. 12 de diciembre de 2007. *Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión*.

34. Varios países de la región disponen de legislación que reconoce expresamente la existencia de tres sectores en la radiodifusión, aunque en la práctica no siempre se asegura el acceso en igualdad de oportunidades y a menudo se establecen condiciones de uso discriminatorias.
35. Así, por ejemplo, la nueva ley sobre televisión digital de Chile reconoce por primera vez a la televisión local de carácter comunitario, además de la televisión educativa y cultural, y televisión regional y local generalistas⁶⁴. En Uruguay, los medios comunitarios analógicos y digitales de radio y televisión son reconocidos y promovidos como un sector complementario a los medios públicos y comerciales, sin límites de cobertura, desde la aprobación de la Ley de Servicio de Radiodifusión Comunitaria de 2007⁶⁵.
36. Por su parte, Argentina aprobó en 2009 la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual que reconoce a medios públicos, comerciales y sin fines de lucro, dentro de los cuales se encuentran los comunitarios⁶⁶. La Ley de Telecomunicaciones de Bolivia, aprobada en 2011, reconoce cuatro sectores de radio y televisión: comercial, público, “social comunitarias” y de “pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas”⁶⁷, aunque solamente incluye la TV analógica. La Ley de Comunicación de Ecuador de 2013 también reconoce los tres sectores de medios⁶⁸, mientras que en la Ley de Radio y Televisión de Perú de 2004 se reconoce la existencia de la radiodifusión comercial con fines lucrativos, la pública y educativa, y la comunitaria⁶⁹. Por otra parte, la reforma de la Constitución mexicana reconoció la existencia de los medios sociales, dentro del cual se encuentran las emisoras comunitarias e indígenas⁷⁰.

D. Fomento de la pluralidad y la diversidad con la regulación de la concentración en el control y propiedad de medios

37. Otra de las medidas que deben adoptar los Estados para fomentar la pluralidad y la diversidad es la regulación de la concentración en la propiedad y el control de medios de comunicación. El objetivo de promover la diversidad y pluralidad de medios encuentra, en la apertura a nuevos operadores comerciales y comunitarios y en el fortalecimiento y diversificación de las emisoras públicas, el esfuerzo principal para promover la mayor diversidad de informaciones y opiniones en el sistema de medios audiovisuales. Sin embargo, para garantizar un entorno plural y diverso, habilitar la entrada de nuevos operadores no será suficiente si no se adoptan medidas que limiten y disminuyan la concentración de la propiedad de los medios en los países donde existan niveles elevados de concentración.

⁶⁴ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Ley Núm. 20.750. Permite la introducción de la televisión digital terrestre. 6 de mayo de 2014. Artículo 15.

⁶⁵ República Oriental del Uruguay. Poder Legislativo. Ley Nº 18.232. Servicio de Radiodifusión Comunitaria. 22 de diciembre de 2007. Artículo 5.

⁶⁶ InfoLeg. Servicios de Comunicación Audiovisual. Ley Nº 26.522. 10 de octubre de 2009. Artículo 89.

⁶⁷ Gaceta Oficial de Bolivia. Ley. No. 164. Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación. Ley Nº164. 8 de agosto de 2011. Artículo 10.

⁶⁸ Registro Oficial. Órgano del Gobierno del Ecuador. Ley Orgánica de Comunicación. . 25 de junio de 2013. Artículo 106.

⁶⁹ Perú. Ley No. 28.728. Ley de Radio y Televisión. 23 de junio de 2004.

⁷⁰ Cámara de Diputados. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Transitorio tercero, III.

38. La concentración de medios en pocas manos tiene una incidencia negativa en la democracia y en la libertad de expresión, como expresamente lo recoge el principio 12 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH: “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”. En este orden de ideas, desde su primer pronunciamiento sobre el tema, la Corte Interamericana señaló que se encuentra prohibida la existencia de todo monopolio en la propiedad o la administración de los medios de comunicación, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar y reconoció que los Estados deben intervenir activamente para evitar la concentración de propiedad en el sector de los medios de comunicación⁷¹.
39. Al respecto la CIDH ha indicado que, “[s]i [los] medios son controlados por un reducido número de individuos, o bien por sólo uno, se está, de hecho, creando una sociedad en donde un reducido número de personas, o sólo una, ejercen el control sobre la información, y directa o indirectamente, la opinión que recibe el resto de las personas. Esta carencia de pluralidad en la información es un serio obstáculo para el funcionamiento de la democracia. La democracia necesita del enfrentamiento de ideas, del debate, de la discusión. Cuando este debate no existe o está debilitado debido a que las fuentes de información son limitadas, se ataca directamente el pilar principal del funcionamiento democrático”⁷². Asimismo, la Relatoría Especial ha reiterado que no puede perderse de vista que el rechazo no se refiere sólo a la concentración privada de la propiedad y se aplica también— de manera especial—a los procesos de concentración de la propiedad o el control de los medios por parte del Estado⁷³.
40. En efecto, la necesidad de aplicar leyes antimonopólicas para evitar la concentración en la propiedad y en el control de los medios de comunicación ha sido señalado por la Relatoría Especial de manera reiterada como un tema prioritario en la defensa del derecho a la libertad de expresión en el hemisferio⁷⁴. En este sentido, la Relatoría ha expresado su preocupación “por el peligro que representan los esquemas de concentración en la propiedad de los medios de comunicación para la formación de la opinión pública”⁷⁵ en los países de la región. En ese sentido, la Relatoría ha instado a los Estados a “adoptar medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para garantizar el pluralismo, incluyendo leyes que prevengan la existencia de monopolios

⁷¹ Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5. Párr. 33-34; CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 117.

⁷² CIDH. Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala. Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión, párr. 419.

⁷³ CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 27.

⁷⁴ CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV (Una agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párrs. 98 a 108; CIDH. Informe Anual 2004. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo V (Violaciones indirectas a la libertad de expresión: el impacto de la concentración en la propiedad de los medios de comunicación social). OEA/Ser.L/V/II.122. Doc. 5 rev. 1. 23 febrero 2005.

⁷⁵ CIDH. Informe Anual 2004. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo V (Violaciones indirectas a la libertad de expresión: el impacto de la concentración en la propiedad de los medios de comunicación social). OEA/Ser.L/V/II.122. Doc. 5 rev. 1. 23 febrero 2005. Párr. 25.

públicos o privados”⁷⁶. En su Declaración Conjunta de 2007, los Relatores de Libertad de Expresión de la ONU, OEA, OSCE y CADHP también manifestaron su preocupación y oposición a la formación de monopolios y oligopolios, y abogaron por la necesidad de “adoptar medidas especiales, incluyendo leyes anti-monopólicas” para “prevenir la concentración indebida de medios de comunicación o la propiedad cruzada de los mismos, ya sea horizontal o vertical”⁷⁷.

41. En este orden de ideas, UNESCO ha encontrado que “históricamente, en América Latina y el Caribe ha predominado un modelo comercial, por lo que la propiedad de los medios de comunicación se ha visto extremadamente concentrada en unas pocas manos. En promedio, en gran parte de la región, casi la mitad de los productos y servicios de los mercados de la información y las comunicaciones de cada país son controlados por un solo proveedor”⁷⁸. Según dicho órgano, estudios recientes en países de la región demuestran “que los índices de concentración en la propiedad de los medios se mantienen en niveles elevados” en buena parte del hemisferio⁷⁹.
42. Particularmente en relación con la digitalización, UNESCO advierte que “aún persisten diversas preguntas sin respuesta sobre cómo se adaptará el sector de la televisión (históricamente oligopólico) a la digitalización. Queda por ver si el cambio a la televisión digital facilita el ingreso de nuevos proveedores de comunicación y tecnología, promoviendo así el pluralismo, o, en cambio, si se genera mayor consolidación y concentración del sector”⁸⁰. Esta preocupación estuvo planteada también por la Representante para la libertad de los Medios de Comunicación de la OSCE, quien ha indicado que los problemas de monopolio existentes “pueden agravar con la digitalización”, por lo cual “deben ser abordados sin demora”⁸¹.
43. A luz de lo anterior, la regulación sobre la televisión digital “debería tener como meta asegurar que el nuevo dividendo digital haga un uso óptimo del espectro para asegurar la mayor pluralidad y diversidad posible”⁸² y transformarse en una oportunidad para limitar y reducir o, al menos, no aumentar, la concentración indebida de medios existente en el entorno analógico por parte de personas, empresas o grupos económicos vinculados, sea a través de la titularidad o del control de la operación y de la programación de nuevos servicios de televisión.
44. En este orden de ideas, los y las Relatoras de Libertad de Expresión de la ONU, OEA, OSCE y CADHP han señalado que “se deberían adoptar, según sea necesario, medidas especiales para evitar que la transición digital terrestre fomente una concentración

⁷⁶ CIDH. Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Conclusiones y recomendaciones). OEA/Ser.L/V/II.149. Doc. 50. 31 de diciembre de 2013. Párr. 22.

⁷⁷ Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y Relatora Especial de la CADHP (Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. 12 de diciembre de 2007. Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión.

⁷⁸ UNESCO. Tendencias mundiales en libertad de expresión y desarrollo de los medios: Situación regional en América Latina y el Caribe. 2014.

⁷⁹ UNESCO. Tendencias mundiales en libertad de expresión y desarrollo de los medios: Situación regional en América Latina y el Caribe. 2014.

⁸⁰ UNESCO. Tendencias mundiales en libertad de expresión y desarrollo de los medios: Situación regional en América Latina y el Caribe. 2014.

⁸¹ The Representative on Freedom of the Media of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). 2010. Guide to the Digital Switchover. P. 14 y 51.

⁸² CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 80.

mayor o indebida de la propiedad o el control de los medios”⁸³. Dichas medidas podrían incluir “medidas de regulación relativas a la operación de multiplexores⁸⁴, normas claras sobre fijación de precios y competencia respecto de multiplexores y redes de distribución y la separación de las operaciones de distribución y contenidos en una misma empresa, entre otras cosas”⁸⁵.

45. En este contexto, es fundamental la existencia de mecanismos de transparencia de la propiedad de los medios de comunicación a todos los niveles⁸⁶, los cuales deben ser tomados en cuenta al diseñar los procesos de otorgamiento de nuevas licencias de televisión digital. Asimismo, se deberían considerar situaciones pre-existentes de concentración en la propiedad o control de los medios de comunicación.
46. Las medidas adoptadas deben “involucrar un monitoreo activo, el tomar en cuenta la concentración de la propiedad, en caso que sea aplicable, en el proceso de concesión de licencias, el reporte con antelación sobre grandes combinaciones propuestas, y la concesión de autoridad para evitar que tales combinaciones entren en vigor”⁸⁷.
47. Las normas que regulan la transición de la televisión analógica a la digital deben contener mecanismos y reglas para asegurar la continuidad de las emisiones de los actuales operadores, con disposiciones que consideren la situación de partida. En este sentido, los y las Relatoras para la Libertad de Expresión de la ONU, OEA, OSCE y CADHP han establecido que “como principio general, la transición digital terrestre debería permitir que continúe la prestación de los servicios de transmisión de radiodifusión que existen en la actualidad. No obstante, la regulación sobre la transición digital puede incluir medidas especiales para evitar la expansión de la concentración de los actuales operadores de televisión abierta analógica, por vía directa o indirecta (familiares u otras personas o empresas que formen parte de un mismo grupo económico, o que, de una u otra manera, permitan el control de los mismos), a los efectos de prevenir concentración indebida de medios en el nuevo ambiente digital. Se deberían establecer normas razonables y proporcionales de tipo

⁸³ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 3 de mayo de 2013. *Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre*. Principio 3.h.

⁸⁴ Se trata de operadores que operan un canal “multiplexado”, es decir, con múltiples señales dentro de un mismo canal o frecuencia, también denominado “múltiple”. Ver también: the Representative on Freedom of the Media of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). 2010. *Guide to the Digital Switchover*. P. 29.

⁸⁵ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 3 de mayo de 2013. *Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre*. Principio 3.h.

⁸⁶ Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y Relatora Especial de la CADHP (Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. 12 de diciembre de 2007. *Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión*.

⁸⁷ Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y Relatora Especial de la CADHP (Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. 12 de diciembre de 2007. *Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión*.

'*must-carry*' y '*must-offer*' para los multiplexores, según resulte necesario, a fin de promover esta meta"⁸⁸.

48. En Uruguay, por ejemplo, la normativa determina que tres de los canales destinados para la prestación del servicio de radiodifusión de televisión digital abierta del sector comercial en Montevideo podrán ser asignados a los actuales titulares de servicios de radiodifusión de televisión abierta "en atención a sus antecedentes como radiodifusores y con el objetivo de facilitar la continuidad de sus servicios en la transición digital"⁸⁹, siempre que cumplan con los requisitos exigidos por dicha norma. Por otra parte, la norma prohíbe presentarse a nuevos llamados para licencias adicionales para nuevos canales en el dividendo digital a los interesados que no tengan "real independencia" respecto a los actuales titulares de servicios de radiodifusión de televisión analógica abierta, incluyendo a sus titulares, sus familiares, los directores, administradores o gerentes o aquellos que formen parte de grupos económicos integrados por personas o empresas que sean titulares⁹⁰.
49. Por su parte, la ley chilena asegura a los actuales concesionarios de televisión analógica el derecho de solicitar una nueva concesión para la radiodifusión televisiva digital. Sin embargo, la ley determina que sólo podrán ser titulares de una concesión de televisión digital terrestre en cada zona de servicio, extinguiéndose sus actuales concesiones analógicas con el fin de la respectiva migración a la tecnología digital. La norma sólo prevé un operador que podrá ser titular de dos concesiones: la emisora pública Televisión Nacional de Chile. No obstante, en la segunda concesión, este operador sólo podrá transmitir sus señales regionales y prestar el servicio de transmisión a señales emitidas por terceros, que tendrán licencias para prestar servicios de televisión abierta, pero sin espectro asignado⁹¹.
50. Finalmente, es importante exceptuar de las normas para prevenir la concentración, únicamente por un plazo acotado, la cuestión de las denominadas "señales espejo". Durante la implementación gradual de la televisión digital, en el periodo de tiempo denominado de "transición digital", los servicios de televisión analógicos deben coexistir con la emisión de una señal "espejo" digital (es decir, con idéntico contenido) que deberá ubicarse en otro canal del espectro, el cual será asignado por el organismo regulador. De esta manera, la población podrá seguir recibiendo señales de televisión mientras adquieren los receptores digitales, tanto en los nuevos equipos como en los televisores analógicos.
51. Por ello, en el plazo entre desde el encendido de las primeras señales digitales hasta el apagón analógico, excepcionalmente se podrán traspasar los límites a la cantidad de

⁸⁸ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 3 de mayo de 2013. *Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre*. Principio 3.b.

⁸⁹ IMPO. Centro de Información Oficial. Decreto N°153/012. 11 de mayo de 2012. Reglaméntanse los procedimientos para conceder autorización para brindar servicios de radiodifusión de televisión digital, de acceso abierto y gratuito, asociada a la asignación de espectro radioeléctrico para su prestación. Artículo 10.

⁹⁰ IMPO. Centro de Información Oficial. Decreto N°153/012. 11 de mayo de 2012. Reglaméntanse los procedimientos para conceder autorización para brindar servicios de radiodifusión de televisión digital, de acceso abierto y gratuito, asociada a la asignación de espectro radioeléctrico para su prestación. Artículo 12.

⁹¹ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Ley Núm. 20.750. Permite la introducción de la televisión digital terrestre. 6 de mayo de 2014. Artículo 14, 15 y artículos transitorios segundo y tercero.

concesiones y uso de frecuencias que una persona, empresa o grupo económico puede acumular en una determinada localidad o a nivel nacional. Para que esta situación sea legítima y no desvirtúe los límites impuestos a la concentración indebida de medios, es necesario que la decisión anterior sea excepcional y transitoria, que esté vigente solamente hasta la realización del apagón analógico; que tenga un plazo razonable, previsto, no arbitrario y nunca indefinido; y que el titular del servicio analógico esté obligado a devolver la frecuencia originalmente utilizada al menos cuando se produzca el apagón analógico.

CAPÍTULO 4
OTORGAMIENTO DE LICENCIAS DE
TELEVISIÓN DIGITAL

OTORGAMIENTO DE LICENCIAS DE TELEVISIÓN DIGITAL

A. *Procedimientos para otorgar licencias*

52. La CIDH y la Relatoría Especial han 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 actividad⁹². Tal potestad, sin embargo, debe ser ejercida tomando en cuenta las obligaciones internacionales asumidas por el Estado en virtud del derecho a la libertad de expresión. En particular, la prohibición establecida en el artículo 13.3 de la Convención Americana según el cual queda prohibida la restricción del derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de la facultad de regular y administrar las frecuencias radioeléctricas⁹³.
53. Como lo ha señalado la Relatoría Especial, “la asignación de licencias de radio y televisión debe estar orientada por criterios democráticos y procedimientos preestablecidos, públicos y transparentes, que sirvan de freno a la posible arbitrariedad del Estado y que garanticen condiciones de igualdad de oportunidades para todas las personas y sectores interesados”⁹⁴. Sobre este tema, el principio 12 de la Declaración de Principios ha destacado que “[l]as asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos”.
54. Ahora bien, los requisitos y mecanismos para obtener una concesión para fundar una nueva emisora de televisión digital deberán seguir los mismos estándares interamericanos exigidos para los servicios de radiodifusión analógica, ya que estos principios no están sujetos a cambios según la tecnología que se utilice (analógica o digital). A este respecto, en su informe “Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente”, la Relatoría Especial ha indicado que en los procesos de asignación de licencias de radio y televisión, los Estados deben, como mínimo: (i) prever medidas positivas para que los tres sectores de la radiodifusión puedan acceder a las licencias en condiciones equitativas; (ii) contemplar criterios

⁹² CIDH. *Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 9; CIDH. 25 de mayo de 2007. *Comunicado de Prensa N° 29/07. Preocupa a la CIDH la libertad de expresión en Venezuela*.

⁹³ CIDH. Informe No. 112/12. Caso 12.828. Fondo. Marcel Granier y Otros. Venezuela. Párr. 139.

⁹⁴ CIDH. *Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 58; CIDH. 25 de mayo de 2007. *Comunicado de Prensa N° 29/07. Preocupa a la CIDH la libertad de expresión en Venezuela*.

- democráticos y procedimientos transparentes para la asignación de las licencias y; (iii) establecer condiciones de uso de las licencias razonables y no discriminatorias⁹⁵.
55. Según los estándares interamericanos, el proceso de asignación de licencias “debe encontrarse estrictamente regulado por la ley, caracterizarse por su transparencia y estar guiado por criterios objetivos, claros, públicos y democráticos”⁹⁶ y contar con “suficientes garantías contra la arbitrariedad, incluyendo la obligación de motivar la decisión que concede o niegue la solicitud, y el adecuado control judicial de dicha decisión”⁹⁷.
56. Los criterios de asignación deben limitarse a contemplar los requisitos que resulten necesarios para el logro de una finalidad legítima y tener como una de sus metas fomentar la pluralidad y diversidad de voces. Asimismo, dichos requisitos no pueden constituir una barrera desproporcionada para lograr estas finalidades. A este respecto, la Relatoría Especial ha señalado que cuando el criterio económico es el factor excluyente o principal para adjudicar todas las frecuencias de radio o televisión, “se compromete el acceso en igualdad de condiciones a las frecuencias y se desalienta el logro del pluralismo y la diversidad”⁹⁸. En este orden de ideas, la CIDH ha indicado que “las subastas que contemplen criterios únicamente económicos o que otorguen concesiones sin una oportunidad equitativa para todos los sectores son incompatibles con la democracia y con el derecho a la libertad de expresión e información”⁹⁹.
57. Otras barreras desproporcionadas que no deben ser aplicadas a procedimientos de asignación de licencias incluyen requisitos técnicos o administrativos con exigencias no razonables que indirectamente coloquen al factor económico como una barrera para el acceso a la frecuencia o la distancia geográfica como una barrera para el acceso a las licencias, por ejemplo exigiendo el traslado a la capital del país para formalizar una solicitud¹⁰⁰.

⁹⁵ CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 59.

⁹⁶ CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 61; Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y Relatora Especial de la CADHP (Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. 12 de diciembre de 2007. [Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión](#); en este mismo sentido, el Comité de Ministros del Consejo de Europa indicó que, “13. Una de las tareas esenciales de las autoridades de regulación del sector de la radiodifusión es normalmente la concesión de licencias de radiodifusión. Las condiciones fundamentales y los criterios que rigen la concesión y la renovación de las licencias de radiodifusión deben estar claramente definidos por la ley”. Y que: “14. Las reglas que rigen los procedimientos de concesión de licencias de radiodifusión deben ser claras y precisas y deben ser aplicadas de manera abierta, transparente e imparcial. Las decisiones tomadas en esta materia por las autoridades de regulación deben ser objeto de una publicidad apropiada”. Council of Europe. Committee of Ministers. [Appendix to Recommendation Rec\(2000\)23 of the Committee of Ministers to member states](#). Reglas 13-14. 20 de diciembre de 2000.

⁹⁷ CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 61.

⁹⁸ CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 60 a 65.

⁹⁹ CIDH. [Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala](#). Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión, párr. 414; CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 65.

¹⁰⁰ CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párrs. 66 y 67.

58. Más allá del reconocimiento legal para que los medios públicos, privados y comunitarios puedan acceder a una licencia, los Estados también deben garantizar que las normas que establecen condiciones en el uso de la licencia no sean arbitrarias o discriminatorias. Es decir: los requisitos administrativos, económicos técnicos que se exijan para el uso de licencias deben ser aquellos estrictamente necesarios para garantizar su funcionamiento, deben estar previstos en la regulación de modo claro y preciso, y que no deben ser modificados de manera injustificada mientras dura la licencia¹⁰¹. Así, por ejemplo, la Relatoría Especial encontró que:

“[S]on arbitrarias las limitaciones de tiempo excesivamente breves para las concesiones, que dificulten que los medios comerciales puedan recuperar la inversión o llevar adelante un negocio rentable, o que las radios sociales o comunitarias puedan realmente llevar a cabo su proyecto comunicativo. También pueden dar lugar a decisiones arbitrarias las concesiones que no conducen a la celebración de un contrato en el que se incluyan de manera expresa las reglas de uso de la licencia o las condiciones en las que se pueden solicitar enmiendas a las reglas acordadas. Son discriminatorias, por ejemplo, las limitaciones que pueden estar previstas en la legislación, o que se imponen en la práctica, que establecen para cierto tipo de medios restricciones en cuanto a contenidos, potencia, cobertura territorial o acceso a fuentes de financiamiento, sin un argumento suficiente, objetivo y razonable, que persiga una finalidad legítima ajustada a la Convención Americana”¹⁰².

59. Finalmente, en el caso en que la regulación contemple la renovación o prórroga de licencias, dicho proceso debe contar con garantías suficientes para evitar la asignación, el retiro o la no renovación de las licencias por razones discriminatorias o arbitrarias. Para ello, el procedimiento debe ser llevado adelante por un órgano que sea independiente del poder político y del sector vinculado a la radiodifusión, debe estar regulado por la ley, ser transparente, estar guiado por criterios objetivos, claros y democráticos y contar con las garantías del debido proceso. Dicha regulación debe contemplar plazos objetivos, contar con avisos previos con plazos de anticipación suficiente y garantizar la participación efectiva de todas las personas interesadas. En este sentido, es crucial que se permita el derecho de quien aspira a la renovación a ser oído y ofrecer prueba antes de la adopción de cualquier decisión; que se garantice el derecho a acceder a una decisión fundada, y en un plazo razonable; y que se asegure el control judicial posterior¹⁰³.
60. Por último, como lo ha señalado la Relatoría Especial, “la decisión para renovar o no una licencia debe analizar en el caso concreto cómo compatibilizar el objetivo de fomentar la pluralidad y diversidad de voces, en particular en países o regiones con índices de concentración de la propiedad de los medios de comunicación muy altos, con la prohibición de castigar la línea editorial o informativa de un medio”¹⁰⁴.

¹⁰¹ CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párrs. 70 a 73.

¹⁰² CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párrs. 71 y 72.

¹⁰³ CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párrs. 74 a 78; CIDH. Informe No. 112/12. Caso 12.828. Fondo. Marcel Granier y Otros. Venezuela. Párr. 123.

¹⁰⁴ CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 77.

61. En efecto, en el caso Marcel Granier y otros contra Venezuela, la Comisión Interamericana encontró que “el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas constituye una restricción indirecta a la libertad de expresión prohibida por el artículo 13.3 de la Convención Americana. Genera, además, un efecto de silenciamiento en otros medios de comunicación que impacta severamente la libertad de expresión en su dimensión social”¹⁰⁵. En este sentido, para la CIDH, cuando un Estado toma la decisión sobre la asignación de una frecuencia, debe basarse, para evitar la discriminación y la creación de monopolios públicos, en una ley que establezca cuotas, procedimientos y razones suficientes para soportar dicha acción. En caso que exista un marco jurídico adecuado en este sentido, debe además verificarse que no existe otra frecuencia que permita lograr los objetivos perseguidos sin afectar la posibilidad de los medios existentes de seguir operando con normalidad¹⁰⁶.
62. La aplicación de los principios señalados en los párrafos precedentes a la transición a la televisión digital ha sido recogido por los y las Relatoras Especiales de la ONU, OEA, OSCE y CADHP, quienes determinaron que: “[e]l proceso para la asignación de licencias de radiodifusión debería ser regulado estrictamente por ley, y llevarse a cabo en función de criterios claros, objetivos, transparentes y democráticos. Esto incluye la necesidad de que el marco jurídico sea lo suficientemente claro como para evitar acciones arbitrarias, incluidas aquellas que respondan a la línea editorial de la emisora, exigir que las decisiones se fundamenten y se difundan públicamente y permitir el control judicial de las decisiones”¹⁰⁷.
63. En este sentido, la normativa sobre radiodifusión digital en Uruguay incluye concursos abiertos y públicos, donde los criterios de evaluación y selección consideran de manera prioritaria el proyecto comunicacional que los postulantes se comprometen a brindar. Las solicitudes son evaluadas con base en una serie de requisitos, entre ellos, los compromisos de producción audiovisual local e independiente a incluir, la creación de empleos directos, los compromisos de atención a personas con discapacidades auditivas y visuales y la diversidad de señales¹⁰⁸. En el caso chileno, la legislación establece la realización de concursos basados en el sistema “*beauty contest*”¹⁰⁹. Así, por ejemplo, según la ley, la concesión para postulantes con medios propios será asignada a aquello “cuyo proyecto, ajustándose cabalmente a las

¹⁰⁵ CIDH. Informe No. 112/12. Caso 12.828. Fondo. Marcel Granier y Otros. Venezuela. Párr. 126.

¹⁰⁶ CIDH. Informe No. 112/12. Caso 12.828. Fondo. Marcel Granier y Otros. Venezuela. Párr. 150.

¹⁰⁷ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 3 de mayo de 2013. *Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre*. Principio 1.e.

¹⁰⁸ IMPO. Centro de Información Oficial. Decreto N°153/012. 11 de mayo de 2012. Reglámenanse los procedimientos para conceder autorización para brindar servicios de radiodifusión de televisión digital, de acceso abierto y gratuito, asociada a la asignación de espectro radioeléctrico para su prestación. Artículo 8.

¹⁰⁹ “Bajo un *beauty contest* o selección comparativa, los candidatos argumentan las razones por las cuales deberían otorgales licencias bajo los criterios determinados en las condiciones para aplicar a una licencia. En otras palabras, el *beauty contest* permite la distribución de licencias con base en planes detallados sometidos por los solicitantes. La característica esencial del otro procedimiento, la subasta, es que las licencias son otorgadas a aquellos que ofrecen el precio más alto”. The Representative on Freedom of the Media of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). 2010. Guide to the Digital Switchover. P. 103.

bases del respectivo concurso, y cumpliendo estrictamente con las exigencias relativas a su proyecto financiero y a las condiciones personales que la ley exige para ser titular [...] ofrezca las mejores condiciones técnicas para garantizar una óptima transmisión”¹¹⁰.

B. Continuidad de la televisión abierta como servicio gratuito

64. La implementación de la televisión digital implica una actualización tecnológica de los servicios de televisión y sus señales asociadas que ya se venían emitiendo, por lo cual debería asegurarse su continuidad en condiciones lo más similares posibles para todos los operadores, así como para la población. En este sentido, los y las Relatoras Especiales de la ONU, OEA, OSCE y CADHP han sostenido que “como principio general, la transición digital terrestre debería permitir que continúe la prestación de los servicios de transmisión de radiodifusión que existen en la actualidad”¹¹¹. Esto último, tanto para que las familias sigan teniendo la capacidad de recibir los servicios de televisión hasta el momento del apagón mientras obtienen los nuevos receptores de televisión que permitan acceder a las señales digitales, como para que el cambio tecnológico no signifique que la población que recibía esos servicios quedará excluida por factores económicos, técnicos o de cobertura.
65. En tal sentido, se debería mantener el carácter gratuito de estos servicios, así como considerar el establecimiento de plazos de implementación razonables y exigencias mínimas para no resentir el acceso a la recepción de los servicios, tales como la obligación de mantener al menos el área geográfica de servicio cubierta por el operador analógico. En la misma sintonía, los y las Relatoras Especiales de la ONU, OEA, OSCE y CADHP recomiendan que los Estados “deberían establecer normas razonables y proporcionales de tipo ‘*must-carry*’ y ‘*must-offer*’ para los multiplexores, según resulte necesario” a fin de promover la continuación de la prestación de los servicios de transmisión de radiodifusión actuales¹¹². Asimismo, se recomiendan “adoptar medidas para asegurar que cuando se produzca la desconexión (de la televisión analógica), el alcance geográfico de los servicios digitales sea, en general, al menos comparable, y preferentemente superior, al alcance de los servicios analógicos preexistentes”¹¹³.

¹¹⁰ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Ley Núm. 20.750. Permite la introducción de la televisión digital terrestre. 6 de mayo de 2014. Artículo 15.

¹¹¹ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 3 de mayo de 2013. Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre. Principio 3.b.

¹¹² Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 3 de mayo de 2013. Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre. Principio 3.b.

¹¹³ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE),

66. Desde el punto de vista de la recepción de los servicios de televisión abierta en el ambiente digital, los procesos iniciados en la región han respetado el principio de gratuidad en el acceso al servicio. Así, por ejemplo, la normativa argentina determina como uno de los objetivos del Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre “planificar la transición de la televisión analógica a la digital con el fin de garantizar la adhesión progresiva y gratuita de todos los usuarios”¹¹⁴. Asimismo, en Uruguay, la normativa destina un número determinado de canales “para la prestación del servicio de radiodifusión de televisión digital abierta, gratuita y accesible en todo el país”¹¹⁵.
67. Por su parte, la ley sobre televisión digital en Chile dispone de plazos máximos de dos a cinco años para que los actuales concesionarios logren un 100% de cobertura digital de la totalidad de las concesiones analógicas de las que eran titulares¹¹⁶. Además, la ley determina que en el caso de las concesiones de cobertura nacional, el proyecto técnico presentado podrá “contener soluciones complementarias para la prestación del servicio de televisión de libre recepción a fin de alcanzar las coberturas exigidas en zonas geográficamente aisladas o de difícil recepción”. Sin embargo, la ley garantiza que éstas “no podrán afectar el carácter libre y directo de las transmisiones para los usuarios, debiendo los concesionarios garantizar que los receptores requeridos estén habilitados para recibir la totalidad de las señales, principales y secundarias, de las concesionarias que tengan cobertura nacional en la respectiva zona de servicio y opten por implementar soluciones complementarias”¹¹⁷.

C. Transición de los actuales operadores a la televisión digital

68. Como se ha señalado, el proceso de digitalización de la televisión no implica solamente una actualización tecnológica y el mantenimiento de los operadores que ya cuentan con una autorización, sino que podría implicar una importante ampliación de los servicios audiovisuales de carácter abierto, tanto en cuanto a cantidad de señales como por la posibilidad de brindar otros servicios distintos a los de televisión. En este sentido, hacer un mejor uso del nuevo espectro utilizado para televisión permitiría multiplicar las señales de televisión autorizadas a un mismo operador en el mismo ancho de banda donde antes podía emitir solamente una señal; ampliar las “pantallas” o plataformas de recepción de dichos servicios (en teléfonos móviles); e incluso brindar servicios distintos a los servicios de radiodifusión autorizados inicialmente, producto de la digitalización (interactividad y servicios conexos).

Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 3 de mayo de 2013. *Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre*. Principio 4.d.

¹¹⁴ InfoLeg. Decreto N° 1148 de 2009. Créase el Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre. Artículo 1.d.

¹¹⁵ IMPO. Centro de Información Oficial. Decreto N°153/012. 11 de mayo de 2012. Reglámenanse los procedimientos para conceder autorización para brindar servicios de radiodifusión de televisión digital, de acceso abierto y gratuito, asociada a la asignación de espectro radioeléctrico para su prestación. Artículo 1.

¹¹⁶ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Ley Núm. 20.750. Permite la introducción de la televisión digital terrestre. 6 de mayo de 2014. Artículo segundo transitorio.

¹¹⁷ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Ley Núm. 20.750. Permite la introducción de la televisión digital terrestre. 6 de mayo de 2014. Artículo 15.

69. A efectos de regular la transición de los actuales operadores, debe tomarse en consideración que, como ha sido observado, la transición digital debería permitir que continúe la prestación de todos los servicios de transmisión de radiodifusión que existen en la actualidad como principio general¹¹⁸. Sin embargo, es importante señalar que la obligación del Estado de dar continuidad a las transmisiones se limita a mantenerlas en las condiciones lo más similares posibles a las analógicas, utilizando el ancho de banda de espectro estrictamente necesario.
70. Por ello, que el Estado deba asegurar la continuidad de las transmisiones de los operadores existentes en el nuevo entorno digital no significa, necesariamente, que tengan un derecho adquirido a acceder a un nuevo canal o frecuencia completo para su uso exclusivo, de manera automática, sin concurso y sin costos. A ese respecto, es recomendable que se consideren sus antecedentes como radiodifusores para la obtención de nuevas concesiones de uso de espectro, pero la noción de “derechos adquiridos” no debe suponer un derecho a la propiedad del espectro utilizado, sino la seguridad jurídica de mantener sus emisiones de televisión en condiciones iguales o similares a como las venía desarrollando, en otro sector del espectro destinado a servicios de televisión, según los planes técnicos nacionales.
71. Los Estados deberán analizar con especial consideración la afectación que decisiones sobre la asignación de nuevas concesiones para canales o frecuencias completas de uso exclusivo puedan tener sobre la concentración y la diversidad del sistema de televisión abierta en el nuevo entorno digital, en particular en contextos donde previamente se determinó, bajo un proceso con todas las garantías, la existencia de monopolios u oligopolios. De hecho, este aspecto debe abordarse con especial atención a los efectos que la mayor cantidad de señales y servicios por parte de los actuales operadores sea tenida en cuenta al diseñar la transición del sistema de televisión abierta analógico al digital. Al respecto, los y las Relatoras Especiales de Libertad de Expresión de la ONU, OEA, OSCE y CADHP, han señalado que “la promoción de la diversidad debería ser un criterio obligatorio que esté presente en la toma de decisiones vinculadas con servicios específicos brindados en multiplexores digitales, en la medida en que estas decisiones sean adoptadas por operadores de multiplexores o por los reguladores”¹¹⁹.
72. En efecto, la regulación debe atender de manera equilibrada la existencia de personas físicas y jurídicas que ya cuentan con concesiones para prestar servicios de televisión con la entrada de nuevos titulares a partir del proceso de digitalización y los planes para su implementación, de forma de ampliar la diversidad y el pluralismo en el sistema de medios nacional.

¹¹⁸ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 3 de mayo de 2013. *Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre*. Principio 3.b.

¹¹⁹ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 3 de mayo de 2013. *Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre*. Principio 3.e.

73. Al estar interesados en acceder a un canal o multiplex de uso exclusivo, los operadores existentes debieran participar del mismo llamado público al que también acceden los nuevos interesados, presentando un proyecto comunicacional para el nuevo emprendimiento, aunque con requisitos diferenciados, incluyendo el reconocimiento de su trayectoria preexistente como una consideración especial. Finalmente, si ganan un canal completo en el concurso público, se les otorga una nueva autorización con condiciones de uso (por ejemplo, plazos, renovación, etc), acorde con la ampliación de negocios y los nuevos servicios que podrán usufructuar.
74. Adicionalmente, los Relatores Especiales de la ONU, OEA, OSCE y CADHP han expresado que en “la planificación de la transición de la radiodifusión análoga a la digital se debe considerar el impacto que tiene en el acceso a los medios de comunicación y en los diferentes tipos de medios”¹²⁰, por lo que, como lo ha señalado la Relatoría, “esta regulación debería contemplar un programa de migración que tenga en cuenta las necesidades y capacidades de los distintos actores involucrados en este proceso, así como el nivel de aplicación de las nuevas tecnologías”¹²¹.
75. En este sentido, los mecanismos de transición y las condiciones de uso de las nuevas frecuencias radioeléctricas asignada a los titulares de servicios de televisión digital nuevos o actuales deberá respetar el principio de no discriminación, de forma de no tratar de manera privilegiada a algunos operadores en perjuicio de otros, por ejemplo entre emisoras o cadenas nacionales y televisoras locales. En este orden de ideas, los Estados deben dar igualdad de oportunidades para acceder a nuevas licencias y frecuencias a todos los operadores autorizados a brindar servicios de televisión analógica, tratando de adoptar un diseño de transición flexible que permita a los operadores optar de acuerdo a sus propias posibilidades, pero sin discriminarlos previamente. Las diferentes formas que adopte la transición deberían ser las que emanen de decisiones propias y voluntarias de los operadores en función de su capacidad económica o de sus objetivos y proyectos comunicacionales.
76. Para ello, los Estados deben considerar medidas adecuadas que garanticen la igualdad de oportunidades para afrontar los desafíos del cambio tecnológico para todos los actores, de forma que no sólo permitan sino que, en la medida de lo posible, también faciliten y apoyen la continuidad de esas transmisiones. En particular, adoptando medidas para “evitar que el costo de la transición analógica a la digital limite la capacidad de los medios de comunicación en función de los costos económicos”¹²², por ejemplo habilitando el acceso a las infraestructuras necesarias para no ser excluidos de la transición. En tal sentido, se debería analizar la posibilidad de incluir acciones como la entrega de subsidios, la creación de fondos públicos concursables y/o el acceso a créditos razonables de financiamiento para que las televisoras comunitarias y públicas, así como las emisoras locales o regionales de carácter comercial, puedan afrontar la transición digital. En este orden de ideas, el Consejo de Europa ha recomendado a los Estados miembros “adoptar medidas financieras y regulatorias para proteger el pluralismo estructural de los medios audiovisuales e

¹²⁰ Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y Relatora Especial de la CADHP (Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. 12 de diciembre de 2007. *Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión*.

¹²¹ CIDH. *Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 80.

¹²² CIDH. *Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 80.

impresos”¹²³, incluyendo el “apoyo e estímulo con el objetivo de facilitar la transición digital para los medios de radiodifusión tradicionales”¹²⁴.

77. Así, por ejemplo, en Estados Unidos se otorgó más plazo a las televisiones locales de baja potencia (LPTV, por su sigla en inglés) para culminar la transición digital¹²⁵ y desde 2009 se dispuso de fondos para estas emisoras locales a través del Programa “*Low Power Television and Translator Upgrade Program*” para ayudar a las estaciones analógicas de baja potencia para que pudieran actualizar su tecnología. El fondo dispuso de US\$ 44 millones, con recursos de un máximo de US\$ 6.000 para modificar equipos analógicos o US\$ 20.000 para la compra de transmisores digitales¹²⁶.
78. Por su parte, el denominado proyecto “Desarrollo de Competencias Técnicas Regionales para la Televisión Digital de Libre Recepción” es un mecanismo utilizado en Chile para apoyar la transición de televisoras regionales y locales ubicadas fuera del Área Metropolitana y con poblaciones mayores a cien mil habitantes, a quienes se les otorga equipamiento y acompañamiento durante seis meses para iniciar y realizar transmisiones experimentales y/o demostrativas de señales digitales¹²⁷.
79. Brasil facilita la construcción y adquisición de equipos de transmisión de televisión digital a través de estímulos fiscales y líneas de crédito. En este sentido, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) creó el “*Programa Apoio à Implantação do Sistema Brasileiro de TV Digital*” o PROTVD, cuyos recursos están destinados al financiamiento a bajo costo para infraestructura de transmisión y equipamiento digital¹²⁸.
80. En Uruguay, la normativa reservó frecuencias suficientes para los actuales operadores analógicos, pero solamente ha autorizado la continuidad de sus transmisiones de manera automática y sin costos, y en las mismas condiciones preexistentes, a una señal digital “espejo” y no un canal completo, por el cual finalmente debieron concursar¹²⁹.

¹²³ Committee of Ministers of the Council of Europe. Recommendation CM/Rec(2007)2 to member states on media pluralism and diversity of media content. 31 de enero de 2007. Recomendación N°6.1.

¹²⁴ Committee of Ministers of the Council of Europe. Recommendation CM/Rec(2007)2 to member states on media pluralism and diversity of media content. 31 de enero de 2007. Recomendación N°6.2.

¹²⁵ No obstante el Congreso de Estados Unidos haber establecido un plazo de 12 de junio de 2009 para el apagón analógico, dicho plazo legal no fue aplicado a las televisiones locales de baja potencia. En este sentido, la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC, por su sigla en inglés) determinó el 1 de septiembre de 2015 como el plazo final para el cese de la transmisión analógica en el país. Federal Communications Commission. 24 de febrero de 2014. Low Power Television (LPTV) Service.

¹²⁶ National Telecommunications & Information Administration. United States Department of Commerce. Low-Power Television and Translator Program; National Telecommunications & Information Administration. United States Department of Commerce. Low-Power Television and Translator Program. About the Upgrade Program.

¹²⁷ Gobierno de Chile. Subsecretaría de Telecomunicaciones. Ord No. 0214/G No. 18. Informa sobre el Proyecto “Desarrollo de las Competencias Técnicas Regionales para Televisión Digital de Libre Recepción”. 11 de enero de 2012.

¹²⁸ BNDES. Programa BNDES de Apoio à Implantação do Sistema Brasileiro de TV Digital - BNDES PROTVD; BNDES. PROTVD Radiodifusão.

¹²⁹ IMPO. Centro de Información Oficial. Decreto N°153/012. 11 de mayo de 2012. Reglaméntanse los procedimientos para conceder autorización para brindar servicios de radiodifusión de televisión digital, de acceso abierto y gratuito, asociada a la asignación de espectro radioeléctrico para su prestación. Artículo 6.

CAPÍTULO 5
DIVIDENDOS DIGITALES Y NUEVOS
USOS DEL ESPECTRO

DIVIDENDOS DIGITALES Y NUEVOS USOS DEL ESPECTRO

81. El espectro radioeléctrico es un bien público que los Estados tienen el deber de administrar, de manera eficiente y equitativa, en tanto se trata de un bien público limitado y que sirve como soporte para el ejercicio de la libertad de expresión e información a través de medios de comunicación audiovisuales. Como se ha observado, la CIDH y la Relatoría Especial han reconocido el papel regulador del Estado como administrador del espectro. 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 expresión¹³⁰.
82. Por ello, aquéllos medios de comunicación que requieren del uso del espectro “deben ser objeto de una regulación clara, transparente y democrática, que asegure el mayor goce de este derecho para el mayor número de personas y, por consiguiente, la mayor circulación de opiniones e informaciones”¹³¹. Para la Relatoría, “la regulación del espectro electromagnético debe garantizar, al mismo tiempo, la libertad de expresión del mayor número de personas o perspectivas, la igualdad de oportunidades en el acceso a los medios y el derecho a la información plural y diversa de las sociedades contemporáneas”¹³².
83. Las limitaciones para el acceso a un recurso que a veces puede ser escaso, en particular en ciudades capitales o áreas densamente pobladas, han sido uno de los obstáculos que la Relatoría ha registrado, especialmente para facilitar el acceso de nuevos actores a la televisión. Por ello la Relatoría ha insistido en el deber que tienen los Estados de reservar espectro para el acceso al mismo de los sectores excluidos, en particular medios de comunicación comunitarios y aquellos fundados por actores sociales excluidos o los pueblos indígenas¹³³.
84. Ahora bien, como se ha observado, con la llegada de la televisión digital abierta los requerimientos de espectro para emitir señales de televisión son menores que los demandados por la televisión analógica. En este sentido, se liberan importantes

¹³⁰ CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 9; CIDH. 25 de mayo de 2007. Comunicado de Prensa N° 29/07. Preocupa a la CIDH la libertad de expresión en Venezuela.

¹³¹ CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 8.

¹³² CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 8.

¹³³ CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV (Una agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párrs. 99 a 109.

sectores de espectro al concluir la transición, lo que abre una oportunidad histórica para lograr el objetivo de una mayor diversidad de medios. Esto, siempre que los Estados adopten marcos regulatorios y políticas públicas adecuadas para utilizar esa mayor disponibilidad de espectro.

85. El “dividendo digital” es, en sentido estricto, el espectro liberado por los actuales operadores de televisión analógica al emigrar hacia nuevos canales digitales. Pero en un sentido más amplio, este dividendo debería entenderse como toda liberación o ahorro de espectro que surge por la optimización del uso de espectro que reporta la digitalización y compresión de las señales de televisión terrestre¹³⁴. Este ahorro debe incluir el destino de las frecuencias que el Estado recupera para su administración luego del apagón analógico. Las decisiones sobre este mayor espacio de espectro disponible pueden adoptarse tanto al finalizar el apagón analógico, como desde el encendido digital y durante la transición de un sistema al otro.
86. Las decisiones que adopten los Estados acerca del destino de estos dividendos digitales se convierten en uno de los aspectos claves del proceso de digitalización. Como ha sido observado, para la Relatoría Especial este cambio tecnológico es “una oportunidad para incrementar la diversidad de voces y habilitar el acceso de nuevos sectores de la población a los medios de comunicación”¹³⁵, y “debería tener como meta asegurar (...) un uso óptimo del espectro para asegurar la mayor pluralidad y diversidad posible”¹³⁶. En la misma sintonía, el Parlamento Europeo pidió adoptar “un enfoque equilibrado respecto a la asignación del dividendo digital con objeto de asegurar un acceso equitativo para todos los actores, salvaguardando con ello el pluralismo de los medios de comunicación”¹³⁷.
87. Este concepto ha sido desarrollado por los y las Relatoras Especiales de Libertad de Expresión de la ONU, OEA, OSCE y CADHP en su reciente Declaración Conjunta sobre Universalidad y el Derecho a la Libertad de Expresión, al recomendar que los estados deben “adoptar un marco legal y regulatorio que promueva los derechos de distintas personas y grupos al acceso y uso de medios y tecnologías digitales para difundir sus propios contenidos y recibir contenidos relevantes producidos por terceros”¹³⁸.

¹³⁴ Ver, por ejemplo: Comisión Europea. Digital Agenda for Europe. Glossary; Comisión Europea. Delivering the digital dividend; The Representative on Freedom of the Media of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). 2010. Guide to the Digital Switchover. P. 28.

¹³⁵ CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 80.

¹³⁶ CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 80.

¹³⁷ Parlamento Europeo. Concentración y pluralismo de los medios de comunicación en la Unión Europea. Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de septiembre de 2008, sobre la concentración y el pluralismo de los medios de comunicación en la Unión Europea (2007/2253(INI)). Párr. 47.

¹³⁸ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial de la OEA para la Libertad de Expresión y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 6 de mayo de 2014. Declaración conjunta sobre universalidad y el derecho a la libertad de expresión. Recomendación 1.a.iv.

A. Nuevas frecuencias disponibles y reservas de espectro

88. Los distintos estándares técnicos fueron diseñados para que la televisión digital se emitiera en las frecuencias ubicadas en la banda UHF (*Ultra High Frequencies*)¹³⁹. Esto obliga a los Estados a la necesidad de asignar nuevas frecuencias a los actuales operadores de televisión para proceder a la transición digital. Este sector del espectro ha sido asignado a servicios de televisión analógica, abierta o de pago, con mayor o menor intensidad, pero en varios países de la región, a la fecha, se ha encontrado libre o subutilizado¹⁴⁰.
89. Por otra parte, las mejoras en la calidad y la seguridad en las transmisiones de la nueva tecnología permiten una mayor eficiencia en el uso del espectro. Por ejemplo, la transmisión de televisión analógica no permite usar dos canales consecutivos en una misma localidad, por los problemas de interferencias perjudiciales que habría entre las emisoras ubicadas en ellos¹⁴¹. Con la televisión digital, mientras tanto, pueden utilizarse todos los canales disponibles –incluso los consecutivos–, lo cual duplica la capacidad de uso del espectro actual.
90. Desde una lógica de promoción de la libertad de expresión, los criterios adoptados para el reparto de ese nuevo espectro, se convierten en decisiones de política pública (y no meramente decisiones técnicas) y como ya se dijo pueden ser utilizadas como oportunidades para corregir injusticias o desbalances en el acceso al espectro y/o para lograr un mayor diversidad en el sector de la televisión¹⁴².
91. Como lo ha observado la Relatoría Especial en diversas ocasiones, el derecho a la libertad de expresión exige que los Estados adopten medidas para garantizar su ejercicio en condiciones de igualdad y no discriminación. Ello incluye el deber de “remover los obstáculos que impiden que ciertos sectores sociales puedan acceder a los medios de comunicación; y, al mismo tiempo, promover activamente, la inserción de grupos desfavorecidos o actualmente marginados en los medios de comunicación”¹⁴³. Asimismo, “los Estados deben adoptar medidas positivas para incluir a los sectores sin fines comerciales en los medios de comunicación”, tales como la de “asegurar frecuencias del espectro de radiodifusión para los distintos tipos de medios, y disponer específicamente que ciertas frecuencias sean reservadas para el uso de los medios comunitarios, en especial cuando éstos no estén representados

¹³⁹ UHF o Frecuencias Ultra Altas (*Ultra High Frequencies*, en inglés) es la porción del espectro radioeléctrico ubicado entre los 300 y 3.000 MHz. Unión Internacional de Telecomunicaciones. Definición. Está atribuido por la Unión Internacional de Telecomunicaciones, entre otros, para servicios de comunicación móviles y para servicios de televisión (entre los canales 21 a 51, e incluso entre 14 a 20, en algunos países de la región).

¹⁴⁰ Ver, en este sentido: GSMA. 29 de noviembre de 2010. Situación del dividendo digital en el mundo; Fucatel. 3 de junio de 2013. Fucatel en exclusiva da a conocer cálculo de disponibilidad de concesiones. De confirmarse, el resultado es alarmante; Consejo Consultivo de Radio y Televisión (ConcorTV). Estadísticas de la radio y televisión en el Perú. 2014.

¹⁴¹ Por ejemplo, si hay una televisora en el canal 21, no podrá haber otro canal en el 22, sino recién en el canal 23, y luego en el 25, y así sucesivamente.

¹⁴² CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 79.

¹⁴³ CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 96; CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 230. En general, sobre la obligación del Estado de garantizar los derechos sin discriminación, ver: Corte I.D.H., *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18. Párrs. 103-104.

equitativamente en el espectro”¹⁴⁴. En este orden de ideas, los y las Relatoras Especiales para la Libertad de Expresión de la ONU, OEA, OSCE y CADHP han recomendado a los Estados “crear y habilitar un marco jurídico para medios de comunicación comunitarios a fin de que, entre otras cosas, puedan responder a las necesidades de comunicación y expresión de distintos individuos y grupos”¹⁴⁵.

92. En este sentido, se hace necesario realizar estudios para determinar el uso real de estas frecuencias en todo el territorio nacional. En ocasiones, puede haber un uso especulativo de las mismas, con concesiones a personas o empresas que no las utilizan efectivamente, lo cual no sólo implica un obstáculo en términos de diversidad y obstáculos a la libertad de expresión, sino también en términos de competencia económica, en tanto significa un abuso destinado a impedir el acceso de otros competidores y una práctica de mal uso de un espacio tan valioso como escaso. A estos efectos, los Estados deberán disponer públicamente, y de manera clara, suficiente y oportuna, de toda la información respecto a la ocupación y disponibilidad actual de frecuencias atribuidas a los servicios de televisión abierta y de pago, así como de los planes técnicos para su uso futuro.

B. Ahorro de espectro y nuevos usos posibles

93. Como ha sido observado en este informe, como resultado de la digitalización de las emisiones analógicas de radiodifusión, éstas se comprimen y necesitan usar una menor cantidad de espectro o ancho de banda para transmitir la misma calidad de audio y video que una señal de televisión analógica actual y, por tanto, producen un significativo ahorro del mismo.
94. Este beneficio puede usarse de diversas maneras. Por ejemplo, aumentando la calidad de la señal de las televisoras actuales (pasando a emitir en alta definición o HD¹⁴⁶), o transmitiendo más señales digitales en el mismo canal o frecuencia, donde antes solamente se podía emitir una única señal analógica, o una combinación de ambas posibilidades. Ello no depende solo de la tecnología, sino de las decisiones regulatorias que los Estados deben considerar respecto al uso de cada nuevo canal o “múltiple” en el nuevo formato de televisión digital¹⁴⁷.

¹⁴⁴ CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 109.

¹⁴⁵ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial de la OEA para la Libertad de Expresión y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 6 de mayo de 2014. Declaración conjunta sobre universalidad y el derecho a la libertad de expresión. Recomendación 1.a.ii.

¹⁴⁶ Televisión de alta definición o HDTV (*High Definition Television*, en inglés) son señales de televisión digital con una calidad de audio y video superior a los sistemas tradicionales analógicos, que se recibe en una relación de aspecto de 16:9 (pantalla rectangular como de “cine”) en lugar de 4:3 como en la televisión analógica. En general, y en función del tipo de compresión del contenido audiovisual, se estima que es posible la inclusión de dos (2) señales HD en un mismo canal o frecuencia radioeléctrica. La denominada ultra-alta definición (*Ultra High Definition Television*, en inglés) es una señal con una máxima calidad de emisión que puede ocupar todo o casi todo el canal o frecuencia radioeléctrica, no haciendo posible la compartición del mismo con otra señal. Ver también: ITU. ITU Terms and Definitions. Ultra high definition television y High definition television (HDTV) system.

¹⁴⁷ Canal múltiple o múltiple (MUX) es el canal o frecuencia radioeléctrica que, a partir de la digitalización de las transmisiones de la televisión, puede ser utilizado para transmitir una o más señales de radio y televisión, así como servicios conexos. La adjudicación de su uso puede otorgarse a un único titular o a varios titulares. Ver también: The

95. En definitiva, los Estados deben considerar cuál es el equilibrio apropiado al definir las prioridades en materia de condiciones de uso de cada uno de los canales o frecuencias destinados a la televisión digital. En este sentido, los y las Relatoras Especiales de Libertad de Expresión de la ONU, OEA, OSCE y CADHP han afirmado que “los Estados deberían asegurar que el proceso de transición digital terrestre se lleve a cabo de una manera planificada y estratégica, que reporte óptimos beneficios para el interés público, considerando las circunstancias locales. Esto puede incluir la adopción de decisiones que requieren buscar un punto de equilibrio entre aspectos de calidad (como la disponibilidad de televisión de alta definición) y cantidad (como el número de canales), según el grado de presión sobre el espectro”¹⁴⁸.
96. Debe tomarse en consideración que las decisiones técnicas que toman los gobiernos y los organismos reguladores en estos temas tienen impacto en la libertad de expresión, en tanto limitan o potencian la diversidad en la televisión. Además, dichas decisiones deberán ser previas a los procesos de otorgamiento de licencias y autorizaciones, y con criterios de universalidad y equidad para todos los operadores en una misma localidad. Como lo han señalado los y las Relatoras Especiales de Libertad de Expresión de la ONU, OEA, OSCE y CADHP, la promoción de la diversidad “debería ser un criterio obligatorio que esté presente en la toma de decisiones vinculadas con servicios específicos brindados en multiplexores digitales, en la medida en que estas decisiones sean adoptadas por operadores de multiplexores o por los reguladores”¹⁴⁹.
97. En este sentido, la multiplexación o multiprogramación, es decir, la capacidad de emitir varias señales de televisión en un mismo canal o frecuencia, es una herramienta que posibilita una mayor cantidad de señales, pero podría utilizarse de diversa forma según el contexto del país.
98. Así, por ejemplo, si la decisión adoptada habilita a emitir una sola señal de Muy Alta Definición, o UHTVD, en un canal o frecuencia, probablemente se mantenga la misma estructura de uso del espectro y de contenidos que en el entorno analógico, en tanto se mantiene la misma cantidad de señales de televisión y el mismo titular, convirtiéndose los actuales operadores en los únicos beneficiarios de la digitalización de la televisión. Esto implica que en países con altos niveles de concentración de medios, permitir solo a los actuales operadores emitir varias señales en su canal redundaría en una mayor concentración de señales, audiencia e ingresos económicos para esos mismos operadores. Mientras que la multiplexación adquiere otro sentido si se habilita la posibilidad de compartir un mismo canal por parte de diversos operadores, titulares de esas distintas señales.

Representative on Freedom of the Media of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). 2010. Guide to the Digital Switchover. P. 29.

¹⁴⁸ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 3 de mayo de 2013. Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre. Principio 1.c.

¹⁴⁹ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 3 de mayo de 2013. Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre. Principio 3.e.

C. Destino del dividendo digital

99. Asistimos a una demanda creciente de espectro radioeléctrico por parte de los servicios de banda ancha móvil para internet y los servicios que se prestan sobre la red. Esto determinó que la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) haya recomendado la atribución de una parte de la banda de UHF para servicios móviles (voz y datos) en la región americana¹⁵⁰.
100. Los países de la región han ido adoptando decisiones regulatorias en ese sentido, reservando los canales 52 a 69 de la banda UHF para tales propósitos. Lo mismo ha hecho la industria, produciendo equipos, antenas y receptores para estas frecuencias. Varios Estados ya han realizado licitaciones para asignar este espectro con el objetivo de reforzar el acceso a banda ancha móvil y otros lo planean a la brevedad. De hecho, diversos países han tenido que instrumentar planes de adecuación del actual uso de esta banda para realojar a los operadores de televisión abierta o de pago a frecuencias más bajas del espectro UHF¹⁵¹.
101. Este espectro es al que, comúnmente, las autoridades reguladoras de telecomunicaciones, expertos y empresas del sector mencionan como “dividendo digital”. Sin embargo, esta definición no es adecuada para la región americana, ya que aquí el espectro liberado luego del apagón analógico está ubicado en la banda de VHF¹⁵², espacio que ocupan actualmente los canales de televisión analógica. En este sentido, la migración de los canales analógicos actuales a la televisión digital impactará en la liberación de las frecuencias donde se ubican los canales 2 al 13, los cuales deberían ser devueltos por los actuales operadores de televisión una vez terminada la transición.
102. Los Estados de la región entonces deben adoptar en los próximos años una decisión regulatoria con alto impacto en la radiodifusión. Pueden atribuir estas frecuencias exclusivamente a servicios de datos o mantener todas, o parte de estas frecuencias, para servicios de radio y televisión. Es cierto que hay necesidades de asegurar un mayor acceso a la banda ancha para servicios de datos, pero también los radiodifusores de la región –tanto del sector comercial como del comunitario– demandan aumentar las frecuencias disponibles en la banda FM¹⁵³.

¹⁵⁰ Artículo 5º del Reglamento de Radiocomunicaciones de UIT, por el cual se establece que el segmento de banda 698-806 MHz (canales 52 a 69) se encuentra atribuido en la Región 2 en carácter primario al Servicio Móvil. Unión Internacional de Telecomunicaciones. Reglamento de Radiocomunicaciones. Artículos. Edición de 2012. Artículo 5, R-85-56. 460-890MHz. Atribución a los servicios.

¹⁵¹ Ver, por ejemplo, el caso de Uruguay, donde había frecuencias ya asignadas a servicios de televisión paga y de televisión abierta (estatales), respectivamente: Centro de Información Oficial (IMPO). Decreto No. 73/2012. 8 de marzo de 2012.

¹⁵² VHF o Frecuencias Muy Altas (*Very High Frequencies*, en inglés) es la porción del espectro radioeléctrico ubicado entre los 30 a los 300 MHz. Unión Internacional de Telecomunicaciones. Definición. Esta banda está atribuida por los Estados para servicios como las comunicaciones marinas y aeronáuticas, los servicios de radioaficionados y también servicios de transmisión de radio en FM (del 88 al 108 MHz) y los canales de televisión abierta numerados del 2 al 13. Unión Internacional de Telecomunicaciones. Reglamento de Radiocomunicaciones. Artículo 5.

¹⁵³ En este sentido, la Asociación Interamericana de Radiodifusión ha insistido en la necesidad de preservar los canales 5 y 6 de VHF para radio en frecuencia modulada (FM). Radiodifusión Data. 11 de enero de 2011. La AIR pide que tras la transición a digital la banda de VHF de la TV sea destinada a radio; Radio Maniacos. 11 de enero de 2011. La AIR pide que tras transición a TV digital, la parte de VHF que ocupaba sea destinada a Radio.

103. Por tanto, es recomendable considerar el uso de dichas frecuencias para diversas tecnologías y servicios, manteniendo una adecuada disponibilidad de servicios de radiodifusión y banda ancha móvil, en función de objetivos de diversidad en la radiodifusión, inclusión digital, reducción de la brecha digital y universalización de los servicios de internet.
104. En este sentido, los Relatores Especiales de Libertad de Expresión de la ONU, OEA, OSCE y CADHP han señalado que “cuando sea apropiado, se debe considerar reservar, a mediano plazo, parte del espectro para la transmisión análoga de radio. Al menos parte del espectro liberado a través de la transición digital se debe reservar para uso de radiodifusión”¹⁵⁴. Dichas decisiones deben ser adoptadas de manera transparente y no discriminatoria, y en atención a la necesaria armonización de servicios con los países fronterizos en las zonas de coordinación.
105. Adicionalmente, los y las Relatoras Especiales de Libertad de Expresión de la ONU, OEA, OSCE y CADHP han encontrado que “la necesidad de promover la diversidad en la radiodifusión debería ser una consideración importante a tener en cuenta en las decisiones vinculadas con la reasignación general del espectro liberado por la desconexión analógica (el dividendo digital)”, por lo cual se deberían considerar, entre otros:

“(i) En qué medida el entorno de radiodifusores satisface los intereses de todos los grupos que integran la sociedad, incluidas las minorías culturales y lingüísticas, y las personas que viven en distintas áreas y regiones. (ii) La diversidad de los tipos de contenidos que se encuentran disponibles a través del sistema de radiodifusión. (iii) El interés y la capacidad de los radiodifusores existentes, y aquellos que aspiran a obtener un lugar, en brindar canales nuevos. (iv) Los recursos financieros disponibles dentro del sistema de radiodifusión en su totalidad, incluidos todo tipo de subsidios públicos o cruzados, para brindar apoyo a la producción de contenidos nuevos. (v) Los beneficios que reporta, en términos de diversidad, exigir a los operadores de multiplexores que ofrezcan servicios de radiodifusión locales, comunitarios y/o independientes. (vi) Los beneficios que reporta, en términos de diversidad, asignar nuevos canales y otras capacidades para radiodifusores de servicio público (vii) La posibilidad de brindar fondos públicos para el desarrollo de nuevos contenidos o canales”¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y Relatora Especial de la CADHP (Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. 12 de diciembre de 2007. *Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión*.

¹⁵⁵ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 3 de mayo de 2013. *Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre*. Principio 3.g.

D. Acceso a la infraestructura de transmisión

106. Los costos y la complejidad de la transición digital, y sus implicancias en la diversidad y el pluralismo del sistema de medios televisivos exigen considerar atentamente los aspectos relacionados con el acceso a las infraestructuras de transmisión de señales de televisión digital abierta y gratuita. La regulación sobre los procedimientos y acceso al espectro radioeléctrico, así como a las redes y equipos para la transmisión de las señales digitales debe adoptarse de manera tal que no se convierta en una barrera indirecta al ejercicio del derecho a la libertad de expresión, tanto para los actuales operadores como para los nuevos. En este orden de ideas, la decisión de establecer un entorno favorable para la mayor diversidad de medios, debería considerar la posibilidad de adoptar un modelo total o mixto de acceso y gestión de las infraestructuras de transmisión de televisión digital por parte de empresas que sean distintas a las personas o empresas autorizadas a prestar servicios de televisión.
107. En las Américas, ha sido tradicional el modelo de gestión de transmisión televisiva desarrollado en el entorno analógico, que supone un mismo titular del servicio de televisión que también es propietario y operador de su propia infraestructura de transmisión. En cambio, la televisión digital permite diferenciar estos roles, con la aparición del denominado “operador de red”, que es quien maneja la infraestructura de transmisión de las señales de televisión y que no es, necesariamente, el mismo que programa y emite contenidos audiovisuales.
108. La Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de OSCE ha observado que los temas sobre los titulares de licencias deben ser analizados de manera apartada a la transmisión y que los radiodifusores deben tener acceso a transmisión. El organismo internacional sostiene la necesidad de “ponderar las necesidades de los propietarios de la infraestructura y de otros usuarios de la infraestructura, es decir, los radiodifusores u otros proveedores de servicios que usan la infraestructura”¹⁵⁶.
109. En este orden de ideas, la existencia de un operador de red diferente del titular de la licencia de televisión en ocasiones ha resultado una buena práctica, ya que permitió que la transición fuera más rápida, más eficiente y evitó grandes inversiones que las emisoras muchas veces no pueden realizar. Existen países donde la concesión de servicio de televisión y la autorización del uso de la frecuencia se otorga al mismo titular, quien también realiza la gestión del canal o múltiplex asignado al servicio. En otros países, sin embargo, la concesión de televisión y la licencia de uso de espectro no son acumulables por la misma persona o empresa, tal el caso, por ejemplo, de Reino Unido¹⁵⁷ y Francia¹⁵⁸. Por su parte, en España, la concesión de televisión y la autorización de uso de la frecuencia corresponden a un mismo titular, pero la gestión del múltiplex es realizada por una empresa distinta, con licencia de telecomunicaciones¹⁵⁹.

¹⁵⁶ The Representative on Freedom of the Media of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). 2010. [Guide to the Digital Switchover](#). P. 49.

¹⁵⁷ Open Society Foundations. [Mapping Digital Media: United Kingdom](#). 9 de diciembre de 2011.

¹⁵⁸ Open Society Foundations. [Mapping Digital Media: France](#). 17 de febrero de 2013.

¹⁵⁹ Open Society Foundations. [Los Medios Digitales: España](#). 27 de noviembre de 2012.

110. Asimismo, los Estados deberían considerar la necesidad y viabilidad de que exista una red de transmisión de las señales de televisión digital abierta a nivel nacional, con el objetivo de facilitar el acceso de los diversos operadores a las nuevas tecnologías, optimizar el uso de espectro y garantizar la universalidad de la recepción a toda la población.
111. En Europa, varios países disponen de un operador de red único, que puede ser de propiedad privada, pública o de capital mixto, y en general, se trata de empresas de telecomunicaciones. Así, por ejemplo, en España el operador de la red de televisión digital es una empresa comercial (Abertis)¹⁶⁰, en Serbia el operador es estatal (*Emisiona tehnika i veze*)¹⁶¹, mientras que en Letonia el operador de la red es de capital mixto, con mayoría accionista del Estado (*Lattlecom*)¹⁶².
112. Adicionalmente, la actual infraestructura debería ser usada tanto como sea posible, lo cual ayudaría además a bajar los costos¹⁶³.
113. El regulador deberá establecer las condiciones para que todas las categorías de operadores de televisión puedan acceder a la tecnología digital. Si los operadores no pueden tener acceso a la infraestructura bajo condiciones razonables, la digitalización limitará la pluralidad y la diversidad en lugar de promoverla. Adicionalmente, cualquier ayuda de los Estados para que los medios accedan a infraestructura de transmisión deberá ser diseñada cuidadosamente para no dar preferencia indebida a un operador comercial sobre otros. Los gobiernos deben abstenerse de dar preferencia o facilitar la transición a la tecnología digital sólo para las emisoras estatales o solo a un grupo particular de operadores privados¹⁶⁴.
114. Ahora bien, una forma de garantizar el acceso a las infraestructuras necesarias para brindar servicios de televisión digital abierta es la adopción de reglas *must-carry* o “deber de transportar” para los servicios de televisión de pago, como forma de apoyar y acelerar el proceso de transición de la televisión digital y facilitar el ingreso de nuevos operadores, así como para universalizar el acceso a las señales de televisión gratuitas a través de plataformas tecnológicas complementarias.
115. Como se ha observado, los y las Relatoras Especiales de Libertad de Expresión han declarado que “los diferentes tipos de medios de comunicación – comerciales, de servicio público y comunitarios – deben ser capaces de operar en, y tener acceso equitativo a todas las plataformas de transmisión disponibles”. En este orden de ideas, han señalado que las medidas específicas para promover la diversidad pueden incluir, entre otras, el reservar frecuencias adecuadas para diferentes tipos de medios y contar con reglas *must-carry*¹⁶⁵. Los y las Relatoras también han señalado que, cuando resulte necesario, “se deberían establecer normas razonables y

¹⁶⁰ Abertis. [Ámbitos de actuación.](#)

¹⁶¹ Emisiona tehnika i veze. [ETB.](#)

¹⁶² Lattlecom. [About Lattlecom.](#)

¹⁶³ The Representative on Freedom of the Media of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). 2010. [Guide to the Digital Switchover.](#) P. 15.

¹⁶⁴ The Representative on Freedom of the Media of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). 2010. [Guide to the Digital Switchover.](#) PP. 96 a 99.

¹⁶⁵ Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y Relatora Especial de la CADHP (Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. 12 de diciembre de 2007. [Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión.](#)

proporcionales de tipo ‘*must-carry*’ y ‘*must-offer*’, a fin de promover la continuidad de la prestación de los servicios de transmisión de radiodifusión que existen en la actualidad¹⁶⁶.

116. Por su parte, el Parlamento Europeo ha desarrollado este principio en sus directivas sobre comunicación audiovisual de 2007 y sobre servicio universal de 2002. En este sentido, el Parlamento estableció que “los Estados miembros podrán imponer obligaciones razonables de transmisión de determinados canales y servicios de programas de radio y televisión a las empresas bajo su jurisdicción que suministren redes de comunicaciones electrónicas utilizadas para la distribución de programas de radio o televisión al público si un número significativo de usuarios finales de dichas redes las utiliza como medio principal de recepción de programas de radio y televisión. Dichas obligaciones se impondrán exclusivamente en los casos en que resulten necesarias para alcanzar objetivos de interés general claramente definidos y deberán ser proporcionadas y transparentes. Las obligaciones serán objeto de revisión de forma periódica”¹⁶⁷. Por su parte, UNESCO también ha entendido necesario que existan “algunas obligaciones a las empresas de comunicación satelital y por cable para que tengan que incluir, al menos, canales de servicios público entre las opciones que ofrecen, así como la posibilidad de tales obligaciones para promover la diversidad (por ejemplo, a favor de canales minoritarios)”¹⁶⁸.
117. El deber de transporte por parte operadores de redes de televisión digital o titulares de servicios de televisión abierta también debería considerarse como un mecanismo para reducir posiciones dominantes. Este modelo ha sido experimentado en casos donde las televisoras de mayor peso contaron con acceso a la gestión de un canal completo en condiciones ventajosas, pero con obligaciones de *must-carry* para permitir el transporte de otras señales y contenidos en favor de emisoras públicas, comunitarias o comerciales de alcance local o de relevante interés social, que no disponen de recursos económicos para tener un acceso propio a equipos y redes de transmisión.
118. Así, por ejemplo, el regulador italiano Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) obligó a los dos grupos de medios más importantes del país a reservar un 40% de la capacidad de sus canales para transportar señales de televisión independientes o “proveedores de contenido”¹⁶⁹. Garantías de acceso a señales independientes del operador de red de transmisión también pueden encontrarse en Finlandia, Reino Unido, Austria y en los Países Bajos¹⁷⁰.

¹⁶⁶ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 3 de mayo de 2013. *Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre*. Principio 3.b.

¹⁶⁷ Diario Oficial de las Comunidades Europeas. *Directiva 2002/22/Ce del Parlamento Europeo Y del Consejo relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva servicio universal)*. 7 de marzo de 2002. Artículo 31.1; Diario Oficial de la Unión Europea. *Directiva 2007/65/Ce del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva*. 11 de diciembre de 2007.

¹⁶⁸ UNESCO. *Indicadores de Desarrollo Mediático: Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social*. Marzo de 2008. Indicador n° 2.7.

¹⁶⁹ Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM). *Delibera AGCOM N°264/05/CONS de 2005*.

¹⁷⁰ Working Group on Digital Terrestrial Television in EPRA Countries. *Final Report*. 2004. Tabela 5.4.

119. Por su parte, Chile contempla que los operadores de servicios limitados de televisión deberán difundir en la región o localidad en que operen, y siempre que sea técnicamente factible, a lo menos cuatro canales regionales, locales o locales de carácter comunitario en sus respectivas grillas o parrillas programáticas. Los canales específicos serán definidos por el Consejo Nacional de Televisión por un periodo de 5 años, “debiendo mantener una representativa diversidad entre éstos y dando preferencia a los canales educativos y culturales”¹⁷¹. La ley uruguaya de Servicios de Comunicación Audiovisual, en tanto, incluye la regla de *must-carry*.
120. Es importante notar que en el caso de adoptar reglas de obligación de transportar, disponer el uso compartido de canales o de aprobar la existencia de un operador de red único, los Estados deberían establecer en su normativa expresas obligaciones para evitar prácticas discriminatorias en el acceso y uso de quienes utilicen las infraestructuras de transmisión y distribución a partir de una gestión abusiva, en particular si dichos operadores tienen posiciones dominantes. En este sentido, los y las Relatoras Especiales de Libertad de Expresión de la ONU, OEA, OSCE y CADHP han señalado que se podrían “incluir medidas de regulación relativas a la operación de multiplexores, normas claras sobre fijación de precios y competencia respecto de multiplexores y redes de distribución y la separación de las operaciones de distribución y contenidos en una misma empresa, entre otras cosas”¹⁷².
121. La regulación también debería establecer condiciones de uso justo, transparente y no discriminatorio tales como: precios apropiados, públicos, accesibles y no discriminatorios, aunque tomando en cuenta las características particulares de los medios comunitarios y públicos; y la prohibición de intromisión directa o indirecta en los contenidos emitidos en las señales de televisión. Asimismo, los organismos reguladores deberían tener potestades y recursos suficientes para fiscalizar y actuar en caso de denuncias de la violación de estas condiciones. En este orden de ideas, los y las Relatoras Especiales de Libertad de Expresión de la ONU, OEA, OSCE y CADHP han indicado que “cuando los multiplexores son operados por proveedores de contenidos u operadores independientes, se deberían establecer normas claras sobre asignación de capacidad (o capacidad adicional) del multiplexor, incluso, y según corresponda, para asegurar que tal asignación se produzca en forma justa, transparente y no discriminatoria. Esto reviste especial importancia en países donde hay un único multiplexor”¹⁷³.
122. Varios países europeos establecieron exigencias de no abuso en la gestión de la infraestructura, con límites máximos para el cobro o directa prohibición de intromisión en los contenidos del titular del servicio de televisión. Así, por ejemplo,

¹⁷¹ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Ley Núm. 20.750. Permite la introducción de la televisión digital terrestre. 6 de mayo de 2014. Artículo 15, quáter.

¹⁷² Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 3 de mayo de 2013. Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre. Principio 3.h.

¹⁷³ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 3 de mayo de 2013. Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre. Principio 2.c.

Eslovenia ha permitido el ingreso de un nuevo operador comercial al uso de un canal digital, pero tiene importantes obligaciones de cobertura (85% de la población) y debe dejar espectro para señales de otros operadores, imponiendo un precio máximo de cobro¹⁷⁴. El operador de red público de Serbia, la *Emisiona tehnika i veze*, está obligado expresamente a garantizar el acceso a la televisora pública *RTS* y otros operadores existentes, sin interferir en sus contenidos¹⁷⁵.

123. Uruguay expresamente establece en su normativa específica que los operadores de red públicos (la empresa de telecomunicaciones Administración Nacional de Telecomunicaciones y la televisión pública, Televisión Nacional Uruguay) deberán cobrar un precio “razonable” y “ser totalmente neutros en cuanto a los contenidos emitidos por los titulares de los servicios de radiodifusión que contraten el servicio de infraestructura, quienes serán los únicos responsables por los mismos”¹⁷⁶.
124. Por su parte, la ley de televisión digital de Chile, aprobada en 2014, habilita al canal público Televisión Nacional de Chile la concesión de una segunda frecuencia en cada localidad donde brinda servicios, tanto para emitir señales regionales propias de carácter regional o de otros concesionarios que no cuenten con medios propios¹⁷⁷ mediante “ofertas públicas y no discriminatorias, a cualquier concesionario de radiodifusión televisiva de libre recepción”¹⁷⁸.
125. Finalmente, resulta clave en el entorno digital la promoción de la cooperación entre los operadores y asegurar la interoperabilidad¹⁷⁹, de forma que todos los equipos puedan comunicarse y relacionarse entre sí más allá de las marcas y orígenes de la producción industrial. En este sentido, los y las Relatoras Especiales de Libertad de Expresión han recomendado que los Estados establezcan “medidas regulatorias destinadas a asegurar la interoperabilidad y compatibilidad de equipos de recepción, decodificación y descifrado”¹⁸⁰.

¹⁷⁴ Open Society Foundations. Mapping Digital Media: Slovenia. 5 de Agosto de 2012.

¹⁷⁵ Republic of Serbia. Strategy for Switchover from Analogue to Digital Broadcasting of Radio and Television Programs in the Republic of Serbia.

¹⁷⁶ IMPO. Centro de Información Oficial. Decreto N°153/012. 11 de mayo de 2012. Reglámentanse los procedimientos para conceder autorización para brindar servicios de radiodifusión de televisión digital, de acceso abierto y gratuito, asociada a la asignación de espectro radioeléctrico para su prestación. Artículo 12.

¹⁷⁷ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Ley Núm. 20.750. Permite la introducción de la televisión digital terrestre. 6 de mayo de 2014. Artículo 14.

¹⁷⁸ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Ley Núm. 20.750. Permite la introducción de la televisión digital terrestre. 6 de mayo de 2014. Artículo 17.

¹⁷⁹ Committee of Ministers of the Council of Europe. Recommendations R (2003) 9 to members states on measures to promote the democratic and social contribution of digital broadcasting. 28 de mayo de 2003. Principio general 2.

¹⁸⁰ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 3 de mayo de 2013. Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre. Principio 4.a.ii.

CAPÍTULO 6
RECONOCIMIENTO Y PROMOCIÓN
DE LA TELEVISIÓN DIGITAL
COMUNITARIA

RECONOCIMIENTO Y PROMOCIÓN DE LA TELEVISIÓN DIGITAL COMUNITARIA

126. La CIDH y la Relatoría Especial han manifestado que los medios de radiodifusión comunitarios, incluida la televisión comunitaria, “cumplen en nuestra región una función fundamental para el ejercicio de distintos sectores de la sociedad a la libertad de expresión y al acceso a la información”¹⁸¹. En este sentido, la Relatoría ha subrayado que resulta necesario su reconocimiento legal y expreso como sector dentro de la radiodifusión y su derecho a fundar medios de comunicación analógicos o digitales, en condiciones apropiadas y no discriminatorias, condición necesaria para que todos los sectores sociales puedan ejercer efectivamente estos derechos¹⁸². Asimismo, los Relatores Especiales de Libertad de Expresión han destacado que, “[l]a radiodifusión comunitaria debe estar expresamente reconocida en la ley como una forma diferenciada de medios de comunicación” y que “deben ser capaces de operar en, y tener acceso equitativo a todas las plataformas de transmisión disponibles, incluyendo el nuevo dividendo digital”¹⁸³.
127. La Relatoría Especial ha sostenido que “la normativa sobre radiodifusión comunitaria debe reconocer las características especiales de estos medios y contener, como mínimo, los siguientes elementos: (a) la existencia de procedimientos sencillos para la obtención de licencias; (b) la no exigencia de requisitos tecnológicos severos que les impida, en la práctica, siquiera que puedan plantear al Estado una solicitud de espacio; y (c) la posibilidad de que utilicen publicidad como medio para financiarse”¹⁸⁴.
128. A tales efectos, la regulación sobre la televisión digital también debería incluir a este sector, disponiendo de medidas adecuadas para generar oportunidades equitativas en el acceso para una igualdad real en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión.
129. Así, por ejemplo, Colombia contempló explícitamente el apoyo y el fortalecimiento de la televisión comunitaria y la televisión local sin ánimo de lucro -un sector inexistente en el entorno analógico- en el plan de desarrollo para la televisión 2010-2013

¹⁸¹ CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 97; CIDH. Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala. Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión. Párr. 414.

¹⁸² CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 97.

¹⁸³ Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y Relatora Especial de la CADHP (Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. 12 de diciembre de 2007. Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión.

¹⁸⁴ CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 101.

elaborado por la Comisión Nacional de Televisión¹⁸⁵. Esta decisión fue reiterada en abril de 2012 con el acuerdo 003 que reglamenta específicamente el servicio de televisión local sin ánimo de lucro¹⁸⁶. Asimismo, la agenda estratégica del nuevo organismo regulador (Autoridad Nacional de Televisión, ANTV) estipula la asignación de recursos y la apertura de convocatorias específicas para colectividades prestadoras del servicio de televisión comunitaria y canales locales sin ánimo de lucro¹⁸⁷.

130. En el caso chileno, en los procesos concursales correspondientes a la televisión comunitaria, el Consejo Nacional de Televisión deberá oír a un comité asesor en audiencias públicas, en el que se incluirá a las organizaciones sociales que así lo requieran¹⁸⁸. Por su parte, Uruguay dispone de procedimientos diferenciados para el sector comunitario con audiencias públicas en la localidad donde se prestará el servicio. Previo a la decisión estatal se deberá contar, preceptivamente, con un informe no vinculante de un organismo independiente integrado, entre otros, por las asociaciones de medios comunitarios (Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria – CHARC)¹⁸⁹.
131. Los Estados no solamente tienen la obligación de reconocer legalmente a la televisión comunitaria sino también la de adoptar “medidas positivas para incluir a los sectores sin fines comerciales en los medios de comunicación”¹⁹⁰, de forma de asegurarles “condiciones básicas de dignidad, seguridad, subsistencia y desarrollo”¹⁹¹.
132. Los requisitos y procedimientos para el acceso de nuevos operadores de televisión comunitaria o para que las televisoras comunitarias analógicas realicen la transición a la televisión digital deben ser establecidos de manera diferenciada de los sectores público y comercial, reconociendo sus características y objetivos específicos y generando condiciones equitativas de acceso a las licencias y el espectro.
133. Una de las medidas de una regulación de la televisión digital compatible con la Convención Americana es el establecimiento de reservas de espectro para asegurar el acceso real a uno de los soportes técnicos fundamentales para el ejercicio de la libertad de expresión. Como ya se ha mencionado antes al respecto, la Relatoría Especial ha insistido “en la necesidad de que la regulación sobre radiodifusión establezca el deber de destinar parte del espectro a medios de comunicación comunitarios”¹⁹².
134. Varios países de la región han incluido en sus respectivas legislaciones reservas de espectro para este sector. Así, por ejemplo, Uruguay fue el primer país de la región

¹⁸⁵ Comisión Nacional de Televisión (CNTV). Lineamientos del Plan de desarrollo de la Televisión 2010-2013. Punto 5.4.4.

¹⁸⁶ Comisión Nacional de Televisión (CNTV). Acuerdo 003 de 4 abril de 2012.

¹⁸⁷ Autoridad Nacional de Televisión (ANTV). Agenda Estratégica 2013. Diciembre de 2012.

¹⁸⁸ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Ley Núm. 20.750. Permite la introducción de la televisión digital terrestre. 6 de mayo de 2014. Artículo 8.

¹⁸⁹ República Oriental del Uruguay. Poder Legislativo. Ley Nº 18.232. Servicio de Radiodifusión Comunitaria. 22 de diciembre de 2007. Artículo 7.

¹⁹⁰ CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 109.

¹⁹¹ CIDH. Informe Anual 2002. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV (Libertad de expresión y pobreza). OEA/Ser.L/V/II.117. Doc. 1 rev. 1. 7 de marzo de 2003. Párr. 41.

¹⁹² CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 109.

que estableció una reserva para medios comunitarios de “al menos un tercio del espectro radioeléctrico por cada localidad en todas las bandas de frecuencia de uso analógico y digital, tanto para radio como para televisión”¹⁹³. La normativa específica sobre televisión digital del país también recoge esta previsión, estableciendo que 7 de las 20 frecuencias disponibles para estos servicios serán reservadas para el sector comunitario¹⁹⁴.

135. Argentina también reserva espectro para los medios sin fines de lucro de un 33% de las “localizaciones radioeléctricas planificadas, en todas las bandas de radiodifusión sonora y de televisión terrestres, en todas las áreas de cobertura para personas de existencia ideal sin fines de lucro” y una frecuencia de radio AM, una de radio FM y una de televisión abierta “para los Pueblos Originarios en las localidades donde cada pueblo esté asentado”¹⁹⁵. Por su parte, en su Ley de Telecomunicaciones, Bolivia dispuso de una reserva de espectro para televisión analógica de hasta el 17% para las emisoras social-comunitarias y hasta un 17% para los “pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas hasta el diecisiete por ciento”¹⁹⁶. Mientras tanto, en 2013 Ecuador aprobó una reserva del 34% de las frecuencias radioeléctricas para la “operación de medios comunitarios”¹⁹⁷. En el caso chileno, la ley reserva un 40% de la capacidad espectral disponible una vez migrados los operadores analógicos para canales de libre recepción regionales, locales y locales comunitarias, “o para aquellas de carácter nacionales o regionales que el Consejo, por resolución, califique como culturales o educativas”¹⁹⁸.
136. En relación al impacto que el cambio tecnológico sobre las emisoras de televisión comunitaria que transmiten previo al encendido digital, los y las Relatoras Especiales han afirmado que “se deben adoptar medidas para asegurar que el costo de la transición digital no limite la capacidad de los medios comunitarios para operar”¹⁹⁹ e incluso que “deberían asegurar que los servicios de radiodifusión comunitaria y locales continúen durante la transición digital y con posterioridad a dicho período”²⁰⁰.
137. Como ha sido señalado, entre las medidas adoptadas para tal efecto, los Estados podrían considerar la aprobación de fondos públicos para apoyar el acceso a la

¹⁹³ República Oriental del Uruguay. Poder Legislativo. Ley N° 18.232. Servicio de Radiodifusión Comunitaria. 22 de diciembre de 2007. Artículo 5.

¹⁹⁴ IMPO. Centro de Información Oficial. Decreto N°153/012. 11 de mayo de 2012. Reglámentanse los procedimientos para conceder autorización para brindar servicios de radiodifusión de televisión digital, de acceso abierto y gratuito, asociada a la asignación de espectro radioeléctrico para su prestación. Artículo 2.

¹⁹⁵ Presidencia de la Nación. Ley 26.522. Servicios de Comunicación Audiovisual y reglamentación. Artículo 89.

¹⁹⁶ Gaceta Oficial de Bolivia. Ley. No. 164. Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación. Ley N°164. 8 de agosto de 2011. Artículo 10.

¹⁹⁷ Registro Oficial. Órgano del Gobierno del Ecuador. Ley Orgánica de Comunicación. 25 de junio de 2013. Artículo 106.

¹⁹⁸ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Ley Núm. 20.750. Permite la introducción de la televisión digital terrestre. 6 de mayo de 2014. Artículo 30.

¹⁹⁹ Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y Relatora Especial de la CADHP (Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. 12 de diciembre de 2007. Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión.

²⁰⁰ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 3 de mayo de 2013. Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre. Principio 3.d.

infraestructura necesaria para emitir señales digitales, estímulos fiscales o apertura de créditos accesibles y el establecimiento de reglas de *must-carry* para que otros titulares de televisión digital o los operadores de redes de transmisión deban transportar las señales comunitarias, a precios accesibles y no discriminatorios o sin costo.

138. Asimismo, los y las Relatoras Especiales para la Libertad de Expresión de la ONU, OEA, OSCE y CADHP, en su “Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre” señalan varias medidas que se deberían analizar para garantizar la transición de las televisiones comunitarias:

“(i). Permitir que ciertos tipos de radiodifusores —en particular, los servicios locales y comunitarios de bajo alcance— continúen su distribución a través de señales terrestres analógicas, siempre que esto resulte compatible con los estándares internacionales. (ii). Permitir que ciertos tipos de servicios de radiodifusión se brinden sin licencia en determinadas bandas del espectro. (iii). Medidas de regulación para reducir y/o repartir los costos de la difusión digital terrestre, por ejemplo, estableciendo redes de distribución compartida o que cuenten con otros mecanismos para incrementar su eficiencia. (iv). La provisión de subsidios u otras formas de asistencia para ayudar a que la comunidad y los medios locales obtengan el equipamiento necesario para poder distribuir sus señales terrestres en forma digital, siempre que los subsidios sean asignados por un organismo independiente sobre la base de criterios objetivos. (v). Medidas que permitan utilizar los recursos generados por el dividendo digital para sufragar los costos de infraestructura”²⁰¹.

139. Tanto Uruguay como Argentina han aprobado regulaciones para que las empresas estatales de telecomunicaciones y operadores de televisión pública puedan compartir su infraestructura con emisoras comunitarias e, incluso, comerciales y otras señales públicas. En este sentido, la empresa estatal de telecomunicaciones uruguaya (ANTEL) está autorizada “a brindar acceso a infraestructura de transmisión a titulares de servicios de radiodifusión de televisión digital que no dispongan de ella” como las organizaciones sin fines de lucro²⁰². La normativa uruguaya también habilita el uso compartido de un canal entre varias organizaciones comunitarias o sin fines de lucro, para facilitar el acceso de emprendimientos sociales sin capacidad económica para acceder al uso de un canal en exclusiva. El equipo de transmisión y antena es aportado por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), y el acceso al uso de dicha

²⁰¹ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 3 de mayo de 2013. *Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre*. Principio 3.d.

²⁰² IMPO. Centro de Información Oficial. Decreto N°153/012. 11 de mayo de 2012. Reglámenanse los procedimientos para conceder autorización para brindar servicios de radiodifusión de televisión digital, de acceso abierto y gratuito, asociada a la asignación de espectro radioeléctrico para su prestación. Artículo 20. Para la televisión comunitaria, el costo de hasta el 60% de los costos de transporte y emisión pueden ser pagado por canje de publicidad y de hasta un 30% por cesión de derechos de emisión de contenidos o brindar servicios de producción de material audiovisual, sonido, locución brindados. Antel. Productos y condiciones en Área Metropolitana de Montevideo; Antel. Productos y Condiciones Interior.

frecuencia compartida se realiza mediante llamados públicos y abiertos a propuestas de programación comunitarias²⁰³.

²⁰³ República Oriental del Uruguay. Poder Legislativo. Ley Nº 18.232. servicio de Radiodifusión Comunitaria. 22 de diciembre de 2007. Artículo 13.

CAPÍTULO 7
PROMOCIÓN Y FORTALECIMIENTO
DE LA TELEVISIÓN DIGITAL
PÚBLICA

PROMOCIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA TELEVISIÓN DIGITAL PÚBLICA

140. Los Estados deben asegurar el rol fundamental de la televisión pública en el nuevo entorno digital.
141. La televisión de servicio público difiere en su propósito de la televisión puramente comercial o de razones políticas, ya que opera independientemente de aquellos que manejan el poder económico o político. El rol de la televisión de servicio público es promover los valores de una sociedad democrática y en particular el respeto por los derechos humanos, el pluralismo cultural y pluralismo político y la protección de la dignidad humana y derecho de las minorías²⁰⁴.
142. Para este fin, como ya lo ha reiterado la Relatoría Especial, la televisión pública debe tener acceso universal²⁰⁵. Asimismo, debe ser universal en términos de contenido, garantizar la independencia editorial e imparcialidad, ofrecer programas de calidad a todos los grupos de la sociedad, y además debe ser responsable públicamente. La televisión de servicio público debe ofrecer noticias, información, programas educativos, culturales y de entretenimiento con contenidos para diferentes intereses del público²⁰⁶.
143. Asimismo, la Relatoría Especial ha observado que el mandato de la radio y la televisión de servicio público deben estar claramente establecidos en una ley, la cual debería asegurar (1) el carácter no gubernamental o independiente del sistema de medios públicos; (2) los aspectos vinculados con la programación orientada al interés público; (3) la gratuidad; (4) la cobertura en todo el territorio del Estado; y (5) la forma de su financiamiento²⁰⁷.

²⁰⁴ Committee of Ministers of the Council of Europe. Recommendation CM/Rec(2007)3 of the Committee of Ministers to member states on the remit of public service media in the information society. 31 de enero de 2007. Preámbulo y II.e.23.

²⁰⁵ CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 91. Adicionalmente, el Consejo de Europa proclama en la Recomendación (2003)9 la universalidad como un principio fundamental para el desarrollo de la televisión de servicio público. Committee of Ministers of the Council of Europe. Recommendations R (2003) 9 to members states on measures to promote the democratic and social contribution of digital broadcasting. 28 de mayo de 2003. Principio 2. Igualmente, el mismo consejo en la Recomendación (2007)3 recomienda a los Estados asegurar el acceso universal a todos los individuos, incluyendo minorías y grupos desaventajados a través de una gama de medios tecnológicos. Committee of Ministers of the Council of Europe. Recommendation CM/Rec(2007)3 of the Committee of Ministers to member states on the remit of public service media in the information society. 31 de enero de 2007. Recomendación II.b.

²⁰⁶ CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 83; Committee of Ministers of the Council of Europe. Recommendation CM/Rec(2007)3 of the Committee of Ministers to member states on the remit of public service media in the information society. 31 de enero de 2007. Recomendación II.a.

²⁰⁷ CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 85-87.

144. La Relatoría Especial también ha enfatizado que para que los medios públicos puedan realmente cumplir su función “debe tratarse de medios públicos independientes del Poder Ejecutivo” y “verdaderamente pluralistas; universalmente accesibles; con financiamiento adecuado al mandato previsto por la ley; y que contemplen mecanismos de rendición de cuentas y de participación de la comunidad en las distintas instancias de producción, circulación y recepción de contenidos”²⁰⁸.
145. Ahora bien, la digitalización de las señales de la televisión pública presenta un gran desafío para este sector, en tanto puede ser una oportunidad para mejorar el cumplimiento de sus obligaciones a la vez que un riesgo para continuar con sus servicios si no se toman medidas adecuadas y a tiempo.
146. En este sentido, no obstante que diversos pronunciamientos han enfatizado que los medios de servicio público continuarán jugando un papel importante en la promoción de la diversidad en el nuevo escenario digital, los Relatores Especiales de Libertad de Expresión han manifestado su preocupación “por el aumento de una serie de amenazas a la viabilidad de la radiodifusión de servicio público en diferentes países, lo que disminuye su capacidad para alcanzar su potencial de contribuir a la diversidad de los medios de comunicación”²⁰⁹.
147. A la luz de lo anterior, la regulación no debe limitarse a reconocer la televisión pública sino garantizar que ésta continúe emitiendo en el nuevo entorno digital, desarrollando un entorno legal y políticas públicas activas con mecanismos apropiados y simplificados para que las emisoras públicas puedan realizar la transición hacia la televisión digital de manera rápida y efectiva, así como para aprovechar el cambio tecnológico para ampliar, mejorar y diversificar sus servicios a la población.
148. Para ello, los Estados deberían adoptar “medidas especiales para proteger y preservar los medios públicos en el nuevo espacio radioeléctrico” y “un plan claro para el cambio que promueva, en lugar de limitar, los medios públicos”²¹⁰, asegurando que “las emisoras de servicio público independientes puedan continuar distribuyendo sus servicios actuales por vía terrestre durante la transición digital y con posterioridad a dicho período (y que las emisoras gubernamentales o estatales se transformen en emisoras de servicio público)”²¹¹. En este sentido, los y las Relatoras Especiales de Libertad de Expresión recomendaron a los Estados incluir medidas para asegurar que

²⁰⁸ CIDH. *Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 83.

²⁰⁹ Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y Relatora Especial de la CADHP (Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. 12 de diciembre de 2007. *Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión*.

²¹⁰ Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y Relatora Especial de la CADHP (Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. 12 de diciembre de 2007. *Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión*.

²¹¹ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 3 de mayo de 2013. *Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre*. Principio 3.c.

los medios públicos independientes “cuenten con los recursos legales, tecnológicos, financieros y de organización que se requieran para tal fin. En los casos en que resulte necesario, es posible que se requieran medidas financieras especiales o de otro tipo para asegurar que las emisoras de servicio público puedan obtener o usar el equipamiento necesario para transmitir sus señales en forma digital”²¹². Por su parte, UNESCO ha indicado “conceder licencias automáticamente a las emisoras de servicio público para hacer transmisión digital”²¹³.

149. En este orden de ideas, diversos organismos de Europa, tales como el Parlamento Europeo, han formulado recomendaciones aplicables al cumplimiento de la misión y desarrollo de los medios públicos en el nuevo entorno digital²¹⁴. Por su parte, el Consejo de Ministros del Consejo de Europa ha propuesto varios principios que debían ser considerados por los países miembros en los planes nacionales de implementación de la televisión digital. Uno de ellos indica que los Estados miembros “deberían crear las condiciones financieras, técnicas u de otra naturaleza necesarias para posibilitar a los radiodifusores de servicio público cumplir con su rol en la mejor manera posible mientras se adaptan al nuevo ambiente digital”²¹⁵.
150. Una iniciativa interesante está siendo analizada en Brasil, donde se ha informado de planes para implementar una red digital para transportar las señales de la televisión pública brasileña, financiado por el presupuesto estatal, pero administrado por un operador de red privado. El proyecto, denominado Red Nacional de Televisión Digital Pública (RNTPD), tendría por objeto facilitar una infraestructura compartida para que los organismos de radiodifusión en el ámbito público puedan realizar sus transmisiones desde esa red común²¹⁶.

²¹² Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 3 de mayo de 2013. *Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre*. Principio 3.c.

²¹³ UNESCO. *Indicadores de Desarrollo Mediático: Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social*. Marzo de 2008. Indicador n°2.3

²¹⁴ “Considera necesario, para el cumplimiento de la misión de los medios audiovisuales públicos en la era de la tecnología digital, que estos desarrollen nuevos servicios y medios de información además de los programas tradicionales y puedan interactuar con todas las redes y plataformas digitales”. Parlamento Europeo. Concentración y pluralismo de los medios de comunicación en la Unión Europea. *Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de septiembre de 2008, sobre la concentración y el pluralismo de los medios de comunicación en la Unión Europea (2007/2253(INI))*. Párr. 40.

²¹⁵ Committee of Ministers of the Council of Europe. *Recommendations R (2003) 9 to members states on measures to promote the democratic and social contribution of digital broadcasting*. 28 de mayo de 2003. Párr. 19.

²¹⁶ En esta red se alojarían, entre otros, cuatro canales públicos con multiprogramación según lo dispuesto por el Decreto N° 5.820 de 2006: Canal de Educación: para transmisión diseñada para el desarrollo y perfeccionamiento, entre otros, a los estudiantes de educación a distancia y capacitación docente; Canal Cultura: para la transmisión de las producciones culturales previstas y los programas regionales; Canal Ciudadanía: para transmisión para las comunidades locales, así como la divulgación de obras, trabajos, proyectos, reuniones y eventos para federal, estatal y municipal (por una portaría de marzo de 2013 también podrá utilizar espacios de los canales educativos vinculados con el Estado) y Canal del Poder Ejecutivo: para transmisión de los actos, obras, proyectos, eventos y reuniones del Poder Ejecutivo. Presidência da República. Decreto N° 5.820 de 29 de junio de 2006. *Dispõe sobre a implantação do SBTVD-T, estabelece diretrizes para a transição do sistema de transmissão analógica para o sistema de transmissão digital do serviço de radiodifusão de sons e imagens e do serviço de retransmissão de televisão, e dá outras providências*; Canal da Cidadania. *Portaria 57, 13 de março de 2013*; Artículo 13; EBC. 14 de junio de 2011. *TVs e entidades do Campo Público cobram definição governamental sobre Operador Único da Rede Pública Digital*.

151. Por su parte, el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (SPR) cuenta con una red pública de antenas retransmisoras “colocadas estratégicamente a lo largo y ancho del país, brindando la posibilidad a las audiencias de contar con acceso a más canales de televisión pública”²¹⁷. El SPR administra 16 frecuencias con multiprogramación que transmite su propia señal digital pero que también transporta señales de varios canales públicos y universitarios, lo que ha permitido ampliar la cobertura de estas emisoras al 56% de la población²¹⁸.
152. Como se ha señalado, otra medida adecuada es el establecimiento de reglas de *must-carry* para que los operadores de redes públicas o privadas de transmisión de televisión digital abierta y los operadores de televisión para abonados transporten gratuitamente las señales públicas. En este sentido, el Consejo de Europa ha encontrado que en el proceso de la transición a la televisión digital “la regla de *must-carry* debe ser aplicada en la medida de lo posible y razonable para beneficiar a los radiodifusores de servicio público de manera de garantizar la accesibilidad de sus servicios y programas por medio de estas plataformas”²¹⁹. En esta línea también se ha expresado el Parlamento Europeo al acoger favorablemente “la aplicación en determinados Estados miembros de disposiciones que obligan a los proveedores de televisión por cable a ofrecer canales públicos y a asignar parte del espectro digital a proveedores públicos”²²⁰.
153. En este orden de ideas, la Ley de Servicios de Acceso Condicionado (SEAC) de Brasil aprobada en 2011, que establece las reglas para la televisión para abonados en todas sus modalidades, dispone el *must-carry* gratuito de las señales digitales públicas tanto en servicios terrestres como satelitales²²¹. En México, todos los operadores de televisión paga tiene la obligación de retransmitir la señal de las televisiones públicas de instituciones federales, incluyendo las universitarias²²². También en Hungría, la legislación obliga al operador de red el transporte de las señales de televisión pública²²³.
154. Los desafíos de la digitalización hacen necesario que los medios públicos cuenten con presupuesto adecuado, tanto para las inversiones en infraestructura para el tránsito de las emisoras analógicas y los costos de la nueva producción audiovisual digital y la

²¹⁷ Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (SPR). Acerca De.

²¹⁸ En 2014, la red está presente en 14 Estados, con una cobertura del 56% de la población nacional. Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (SPR). Cobertura.

²¹⁹ Committee of Ministers of the Council of Europe. Recommendations R (2003) 9 to members states on measures to promote the democratic and social contribution of digital broadcasting. 28 de mayo de 2003. Párr. 21.

²²⁰ Parlamento Europeo. Concentración y pluralismo de los medios de comunicación en la Unión Europea. Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de septiembre de 2008, sobre la concentración y el pluralismo de los medios de comunicación en la Unión Europea (2007/2253(INI)). Párr. 41

²²¹ Presidência da República. Ley N°12.485 de 12 de septiembre 2011. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória n° 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis n°s 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências. Artículo 32.

²²² Diario Oficial de la Federación. 14 de julio de 2014. DECRETO por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión. Artículos 232 y 233; Diario Oficial de la Federación. 6 de mayo de 2014. LISTADO y características técnicas de las señales radiodifundidas de las instituciones públicas federales que se consideran disponibles para su retransmisión de conformidad con el artículo 12 de los lineamientos generales en relación con lo dispuesto por la fracción I del artículo octavo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Telecomunicaciones, publicado el 27 de febrero de 2014.

²²³ Hungary. Act LXXIV on the Digital Switch-Over. 2007. Artículo 25.

diversificación de sus contenidos, como ante la eventualidad del surgimiento de nuevas señales públicas que agreguen diversidad a la oferta no comercial.

155. En este sentido, la Relatoría Especial ha expresado que “el Estado debe asegurar que estos medios de comunicación cuenten con fondos públicos suficientes y estables”, en tanto un financiamiento adecuado no sólo asegura el cumplimiento del mandato de estos medios sino también “es una garantía contra la injerencia arbitraria de sectores públicos y privados”²²⁴. Asimismo, los Relatores Especiales para la Libertad de Expresión han recomendado “explorar mecanismos innovadores para el financiamiento de los medios públicos, de forma tal que éste sea suficiente para permitirles cumplir con su mandato de servicio público, que sea garantizado por adelantado para periodos de varios años y que sea ajustado de acuerdo a la inflación”²²⁵.
156. Por su parte, el Parlamento Europeo ha abordado también este tema, instando a “utilizar un concepto amplio de la misión de los servicios públicos de radiodifusión (...), en particular respecto a una participación sin restricciones de la radiodifusión de servicio público en los desarrollos tecnológicos y en la producción y presentación de formas derivadas de contenidos (tanto en forma de servicio lineal como no lineal). Ello deberá incluir también una adecuada financiación para los nuevos servicios, como parte de la misión del servicio público de radiodifusión”²²⁶. Asimismo, el Consejo de Ministros del Consejo de Europa recomienda que “los Estados miembros deben brindar a los radiodifusores públicos la posibilidad de tener acceso a los recursos financieros necesarios para cumplir su propósito”²²⁷.
157. Así, por ejemplo, la Ley 1.507 de 2012 creó el Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos (FONTV) de Colombia, donde al menos el 60% de sus recursos deberá destinarse al desarrollo y fortalecimiento de la televisión pública, tanto en la producción de contenidos como para asegurar la operación y la cobertura nacional. El presupuesto se deriva de las tarifas, tasas y derechos que los operadores de televisión privada están obligados a pagar por obtener la concesión y el uso del espectro, así como con parte de los ingresos generados por la nueva asignación de las frecuencias liberadas luego del apagón analógico²²⁸. El Fondo es administrado por la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV), e incluye el apoyo a la producción y

²²⁴ CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 93.

²²⁵ Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y Relatora Especial de la CADHP (Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. 12 de diciembre de 2007. Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión.

²²⁶ Parlamento Europeo. Concentración y pluralismo de los medios de comunicación en la Unión Europea. Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de septiembre de 2008, sobre la concentración y el pluralismo de los medios de comunicación en la Unión Europea (2007/2253(INI)). Párr. 42.

²²⁷ Committee of Ministers of the Council of Europe. Recommendations R (2003) 9 to members states on measures to promote the democratic and social contribution of digital broadcasting. 28 de mayo de 2003. Párr. 22.

²²⁸ “El Fondo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FONTIC) destinará al Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos, para el fortalecimiento de la televisión pública y los contenidos digitales y audiovisuales como mínimo el 10% de los ingresos derivados de la asignación de los permisos para uso de las frecuencias liberadas con ocasión de la transición de la televisión analógica a la digital.” Colombia. Ley No. 1.507 de 10 de enero de 2012. “Por la cual se establece la distribución de competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión y se dictan otras disposiciones”. Artículo 18.

emisión de contenidos de televisión de interés público desarrollado por operadores sin ánimo de lucro de carácter educativo y cultural²²⁹.

158. El apoyo a la transición digital de las señales públicas debe ir acompañado por mayores obligaciones y responsabilidades que el resto de los medios de televisión, en particular respecto a coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos de universalización del acceso a la recepción de señales de televisión abierta y gratuita para toda la población del país. Como ya lo ha expresado la Relatoría Especial, “el sistema de radios y canales de televisión públicos debe tender a su gratuidad y tener alcance en todo el territorio del Estado a fin de garantizar los derechos de libertad de expresión y acceso a la información de todas las personas bajo su jurisdicción sin discriminación en función de las condiciones sociales, económicas o geográficas”²³⁰.
159. Argentina ha realizado importantes inversiones para garantizar la cobertura nacional de señales públicas en todo el territorio nacional. Desde 2010, ha desarrollado una red estatal de transporte de señales de televisión digital denominada Plataforma Nacional de Televisión Digital Terrestre, administrada por la empresa estatal de telecomunicaciones Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A. (AR-SAT)²³¹. A través de 82 antenas repetidoras en todo el país denominadas “Estaciones Digitales de Transmisión (EDT)”, se cubre el 82% de la población²³² y se transmiten varias señales públicas, así como señales de televisión comercial que transmiten de manera experimental²³³. Además, con el objetivo de incrementar la cobertura, se creó la “Televisión Digital Satelital (TDS)”, un sistema de transmisión y recepción de la señal de televisión que se emite desde un satélite de comunicaciones de AR-SAT²³⁴.
160. También Colombia aprobó planes para alcanzar, por primera vez y aprovechando la entrada de la televisión digital, una cobertura del 100% del territorio nacional de la señal de televisión abierta pública mediante un plan de expansión de la red de transmisión pública²³⁵.
161. En Europa pueden destacarse varias experiencias en este sentido, donde los medios públicos han tenido facilidades para el acceso a canales digitales, pero a su vez tienen fuertes exigencias de cobertura del servicio. La televisión pública de Eslovenia (RTV SLO), por ejemplo, accedió automáticamente a un canal completo pero al otorgarle su licencia fue obligada a cubrir el 95% de la población con sus señales digitales y permitir el uso de infraestructura por otros operadores²³⁶. En España, Radiotelevisión

²²⁹ Colombia. Ley No. 1.507 de 10 de enero de 2012. “Por la cual se establece la distribución de competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión y se dictan otras disposiciones”, Artículos 16 a 18.

²³⁰ CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 91.

²³¹ El Gobierno declaró de interés público la Plataforma Nacional de Televisión Digital Terrestre y designó a la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A. (AR-SAT) como responsable de garantizar los servicios de transporte de señales y sus correspondientes enlaces para el desarrollo, implementación y operatividad de la infraestructura. InfoLEG. Decreto 364/2010 de 15 de marzo de 2010 El Gobierno declaró de interés público la Plataforma Nacional de Televisión Digital Terrestre y designó a la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A. (AR-SAT) como responsable de garantizar los servicios de transporte de señales y sus correspondientes enlaces para el desarrollo, implementación y operatividad de la infraestructura. InfoLEG. Decreto 364/2010 de 15 de marzo de 2010. Declárase de interés público la Plataforma Nacional de Televisión Digital Terrestre. Artículos 1 y 2.

²³² Argentina. Televisión Digital Abierta; Televisión Digital Abierta. Mapa de cobertura.

²³³ Argentina. Televisión Digital Abierta. Guía de Señales.

²³⁴ Argentina. Televisión Digital Abierta; Televisión Digital Abierta. Mapa de cobertura.

²³⁵ MINTIC. 04 de octubre de 2014. En 2015 Colombia tendrá el 100% de cobertura de TV digital.

²³⁶ DVBT Terrestrial. Digital Terrestrial Television.

Española obtuvo automáticamente los mismos dos canales que ya tenía en el entorno analógico y amplió su oferta a 8 señales, pero se le exigió cubrir hasta el 98% de la población al llegar el apagón²³⁷.

²³⁷ Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. [Real Decreto 944/2005](#). 29 de julio de 2005. Disposición adicional tercera y Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre. Artículo 6.

CAPÍTULO 8
ACCESO UNIVERSAL A LOS
SERVICIOS DE TELEVISIÓN DIGITAL

ACCESO UNIVERSAL A LOS SERVICIOS DE TELEVISIÓN DIGITAL

162. La televisión abierta de recepción gratuita sigue siendo, en muchos países de la región, el medio principal de recibir información y entretenimiento. La llegada de la televisión digital amplía la cantidad y calidad de estos servicios, y ello puede resultar en una importante ampliación de las informaciones y opiniones que recibe la población, en especial aquellas personas que no tienen la capacidad económica para pagar servicios de televisión para abonados.
163. Sin embargo, la digitalización de las señales de televisión implica cambios de pautas de consumo, así como costos e inversiones de las familias que reciben esos servicios. El máximo aprovechamiento de las posibilidades democratizadoras de la nueva tecnología digital está relacionado con la efectiva capacidad de toda la población de acceder a los equipos receptores capaces de recibir las señales de televisión digital, y estar debidamente informados de cómo realizar el cambio tecnológico, cuál es el costo del mismo y adquirir los conocimientos y destrezas adecuadas para un uso apropiado.
164. En tal sentido, los Estados deberían considerar a la televisión abierta como un servicio esencial que debe ser universalizado y cuya recepción debe ser garantizada a toda la población, en particular a las familias de menores recursos económicos y de zonas alejadas de los centros urbanos. La regulación y los planes de implementación deberían incluir, entre otras, medidas tales como: mantener la gratuidad de los servicios de televisión abierta para toda la población y garantizar la cobertura nacional de señales de televisión pública, inclusive complementando las transmisiones terrestres con servicios satelitales de recepción libre.
165. En este orden de ideas, los y las Relatoras Especiales de la ONU, OEA, OSCE y CADHP han afirmado que “los Estados deberían implementar medidas tendientes a limitar el costo que supone para los usuarios finales la transición digital terrestre, especialmente con el propósito de acotar la cantidad de personas y hogares que no pueden solventar el costo de dicha transición y asegurar que tales costos no redunden en una ‘brecha digital’ entre quienes pueden afrontar el acceso a nuevos servicios y quienes no pueden hacerlo”. En este sentido, dichas medidas pueden incluir: “i. La imposición de normalizaciones técnicas para reducir los costos asociados con la producción de dispositivos como decodificadores (set top boxes, STB). ii. Medidas regulatorias destinadas a asegurar la interoperabilidad y compatibilidad de equipos de recepción, decodificación y descifrado. iii. Programas de subsidios para hogares con menos recursos. iv. Concesiones y soluciones tecnológicas adecuadas que permitan satisfacer los intereses de usuarios finales con mayores y menores recursos”²³⁸.

²³⁸ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante

166. En sentido similar, en materia de subsidios a la televisión digital terrestre, la Comisión Europea reconoció “que la transición a la televisión digital puede ser retrasada si queda dependiente de las fuerzas de mercado y que la intervención pública puede ser ventajosa a través de – por ejemplo – regulación, apoyo financiero a consumidores, campañas informativas o subsidios para superar fallas de mercado o garantizar cohesión social o regional”²³⁹ y determinó cuáles era los indicadores de las formas aceptables para promover el encendido digital en el marco jurídico europeo, que supone el respeto de los principios de transparencia, necesidad, proporcionalidad y neutralidad tecnológica. Entre ellos, la Comisión destacó: “financiamiento para la introducción de redes de transmisión en áreas en las cuales de otra manera habría cobertura televisiva insuficiente; compensación económica para radiodifusores de servicio público por el costo de la difusión a través de las plataformas de transmisión de manera a alcanzar toda la población, siempre y cuando esto sea parte del mandato de servicio público; subsidios para los consumidores por la compra de decodificadores digitales, desde que sean tecnológicamente neutrales, especialmente si alientan el uso de estándares abiertos para interactividad; compensación económica para radiodifusores obligados a cesar la transición analógica antes de la expiración de sus licencias, siempre y cuando esto tenga en cuenta la capacidad otorgada para la transmisión digital”²⁴⁰.

A. Acceso universal a receptores de televisión digital

167. Los Estados deben incluir medidas apropiadas como la creación de fondos públicos, estímulos fiscales, subsidios totales o parciales a familias de sectores vulnerables u otras medidas, para promover el acceso a los receptores de televisión digital.
168. Como se ha señalado, en su declaración conjunta, los y las Relatoras Especiales para la Libertad de Expresión han advertido el riesgo de que sectores menos favorecidos de la población pudieran ser afectados al reducir su acceso a los servicios de radiodifusión²⁴¹. Incluso existe el riesgo que con el denominado “apagón analógico”, en algunos países de la región, sectores menos favorecidos, queden sin acceso al único medio de comunicación de que disponen, como la televisión abierta. Para ello, numerosos países han aplicado planes de subsidios, totales o parciales, o facilidades financieras para la compra de decodificadores.

para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 3 de mayo de 2013. *Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre*. Principio 4.a.

²³⁹ Comisión Europea. 9 de noviembre de 2005. *State aid: Commission rules subsidy for digital terrestrial TV (DVB-T) in Berlin-Brandenburg illegal; explains how digital TV can be supported*.

²⁴⁰ Comisión Europea. 9 de noviembre de 2005. *State aid: Commission rules subsidy for digital terrestrial TV (DVB-T) in Berlin-Brandenburg illegal; explains how digital TV can be supported*.

²⁴¹ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 3 de mayo de 2013. *Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre*. Principio 4.a.

169. En el continente americano existen buenas prácticas a destacar en este sentido. Así, por ejemplo, Estados Unidos ha adoptado un programa que entregó un máximo de dos cupones de US\$ 40 a un conjunto de familias para apoyar la compra de decodificadores, destinando un fondo de gobierno de unos US\$ 990 millones²⁴².
170. Por su parte, aunque hasta el momento no se han aplicado planes concretos de ejecución, todos los ingresos que perciba la ANTV de Colombia por concepto de concesiones para el servicio de televisión son destinados por ley a “apoyar los procesos de actualización tecnológica de los usuarios de menores recursos para la recepción de la televisión digital terrestre radiodifundida”²⁴³. El Estado estaría estudiando planes para asegurar el acceso universal a la televisión digital a través de servicios satelitales conocidos como “DTH social” (Televisión Digital al Hogar), con el objetivo de cubrir los hogares que en la actualidad no cuentan con el servicio de televisión analógico por razones geográficas o por falta de cobertura de las estaciones terrestres²⁴⁴.
171. Argentina ha realizado una fuerte inversión para entregar, sin costo, más de un millón de equipos decodificadores o set top boxes en el marco de una política de acceso universal denominado Plan Operativo de Acceso “Mi TV Digital”²⁴⁵. El Plan está destinado, en especial, a ayudar a familias y organizaciones de los sectores más vulnerables²⁴⁶. Hasta 2013, se otorgaron más de 1.200.000 equipos receptores de señales de televisión terrestres. Además, se instalaron antenas de TV Digital Satelital (TDS) en 12.000 escuelas rurales y de frontera y 5.000 en parajes rurales²⁴⁷.
172. También hay experiencias interesantes en Europa en materia de planes para facilitar el acceso a receptores digitales. La Estrategia de televisión digital en Serbia dispuso que el costo de la compra de receptores deberá ser garantizado por el Estado, estimando en unos €120 millones el presupuesto de subsidios totales o parciales necesarios, un costo de €25 a €50 por hogar²⁴⁸. Por su parte, Italia desarrolló distintas políticas de apoyo a la compra de receptores que incluyeron desde subsidios directos para personas mayores de hogares de muy bajos recursos hasta deducciones impositivas del 20% del precio de los equipos receptores (decodificadores o televisión con sintonizador integrado) con un máximo deducible de €200 por equipo, con un presupuesto de €40 millones²⁴⁹.

²⁴² United States of America. Public law 109–171. 8 de febrero de 2006. Title III—Digital Television Transition and Public Safety. Sec. 3005. Digital-to-analog Converter Box Program.

²⁴³ Colombia. Ley No. 1.507 de 10 de enero de 2012. “Por la cual se establece la distribución de competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión y se dictan otras disposiciones”. Artículo 18.

²⁴⁴ MINTIC. 04 de octubre de 2014. En 2015 Colombia tendrá el 100% de cobertura de TV digital.

²⁴⁵ Televisión Digital Abierta. Mi TV Digital.

²⁴⁶ Destinatarios del Plan Mi TV Digital son: a) Hogares con familias beneficiarias de planes sociales, o que reciban prestaciones sociales como asignación universal por hijo – AUH o de madres con 7 o más hijos; b) Hogares cuyos titulares reciban pensiones a la vejez (mayores de 70 años), personas que tengan invalidez o discapacidad mayor al 76% y quienes reciban jubilaciones y/o pensiones con haberes mínimos; c) Establecimientos estatales, organizaciones sociales, asociaciones civiles sin fines de lucro, fundaciones o cooperativas que tengan por finalidad y/o función el desarrollo de actividades sociales, culturales, educativas y/o de promoción de contenidos audiovisuales. Televisión Digital Abierta. TV Digital.

²⁴⁷ Televisión Digital Abierta. Mi TV Digital.

²⁴⁸ Republic of Serbia. Strategy for Switchover from Analogue to Digital Broadcasting of Radio and Television Programs in the Republic of Serbia. P. 26.

²⁴⁹ The Representative on Freedom of the Media of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). 2010. Guide to the Digital Switchover. P. 73; Open Society Foundations. Mapping Digital Media: Italy. 10 de agosto de 2011.

173. España también implementó políticas activas de apoyo, entregando 150.000 receptores a personas mayores de 80 años, mayores de 65 con alto nivel de dependencia y para personas con discapacidad auditiva o visual de más de 33%, así como la creación del “Plan de Apoyo a Colectivos con Riesgo de Exclusión”, un fondo para instalación de receptores satelitales en zonas montañosas sin cobertura de televisión terrestre²⁵⁰. Mientras tanto, el Reino Unido estableció el “Digital Switchover Help Scheme”, un fondo administrado por la BBC para proveer asistencia a mayores de 75 años, personas que han vivido en una residencia de ancianos por al menos seis meses, personas con discapacidades severas y personas ciegas total o parcialmente, que incluyó la entrega de decodificadores de televisión digital y su instalación, con un costo accesible de 40 libras por todo el servicio y equipos, o gratis, en casos de personas que participen de programas sociales estatales por su condición económica²⁵¹.

B. Accesibilidad a los servicios de televisión digital

174. Los Estados deberían incluir regulaciones y estímulos para que la televisión digital pueda ser inclusiva y accesible para todas las personas. La nueva tecnología digital facilita el uso de dispositivos, servicios y aplicaciones que hacen accesibles los contenidos audiovisuales a las personas con discapacidades auditivas y visuales.

175. En el marco de la promoción de “tecnologías de bajo costo que sean extensamente accesibles con miras a asegurar el amplio acceso a las nuevas plataformas de comunicación”²⁵² los y las Relatoras Especiales han destacado que se debería “dar carácter prioritario al potencial de la señal digital para mejorar el acceso de personas con discapacidades auditivas y visuales”²⁵³, explorando y promoviendo soluciones tecnológicas apropiadas. Asimismo, han afirmado que “los servicios de asistencia, incluidas las guías electrónicas de programación, deben estar disponibles en formatos fáciles de usar que no sean discriminatorios, lo cual implica su disponibilidad en los distintos idiomas del área de cobertura”²⁵⁴.

²⁵⁰ Impulsa TDT. Informe final. 2010. Disponible para consulta en: <http://es.scribd.com/doc/31884214/Informe-Final-TDT-2010#scribd>

²⁵¹ BBC. [Switchover Help Scheme](#); The National Archives. [Help scheme](#).

²⁵² Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y Relatora Especial de la CADHP (Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. 12 de diciembre de 2007. *Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión*.

²⁵³ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 3 de mayo de 2013. *Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre*. Principio 3.f.

²⁵⁴ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 3 de mayo de 2013. *Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre*. Principio 4.e.

176. En este sentido, la Comisión Europea ha señalado que la conversión a la televisión digital “puede también servir para atender a las necesidades específicas de las personas mayores y de las personas con discapacidades, porque hacen posible la prestación de servicios de asistencia tales como mejores subtítulos, comentarios sonoros y lenguaje de signos. Hay que asegurarse de que en la interfaz de usuario, p. ej., en las guías electrónicas de programas, así como en los receptores, se incluyan los requisitos de accesibilidad”²⁵⁵.
177. En este sentido, dentro de la legislación aprobada en España, se dispuso que se adoptaran todas las medidas necesarias para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad²⁵⁶. Uruguay dispuso en los nuevos contratos de licencias de TV digital la obligación de los operadores, como una contraprestación por el uso de espectro radioeléctrico, “brindar, de manera progresiva, accesibilidad a personas con discapacidades visuales y auditivas a todos o parte de los servicios ofrecidos, en función del plan comunicacional comprometido”²⁵⁷.
178. Adicionalmente, como se ha señalado, los Estados deben garantizar el acceso universal a la radiodifusión digital de servicio público a todas las personas y grupos sociales, incluyendo las minorías y grupos desfavorecidos a través de los diversos medios tecnológicos. Los grupos vulnerables deben tener el soporte para que puedan obtener acceso al equipo receptor necesario²⁵⁸.

C. Apagón analógico y no exclusión

179. En el proceso de transición hacia el apagón analógico, el principio de cobertura universal y el acceso libre a la televisión pública digital a todos los ciudadanos debe ser respetado. Con este propósito, la fecha de la desconexión de los servicios de televisión analógicos debe establecerse con mucho cuidado, para que ninguna parte de la población quede excluida de la televisión digital terrestre. La fecha del apagón debe tomar en cuenta la posibilidad de acceso universal para todos, y tomar las medidas en consecuencia para que este objetivo no se altere. De esta manera no deberían establecerse plazos rígidos y debería incluirse indicadores adecuados de penetración efectiva y acceso de la población para la recepción de las señales de televisión digital²⁵⁹.
180. Al respecto, se ha observado que al menos el sistema de televisión pública debe tener alcance en todo el territorio del Estado a fin de garantizar los derechos de libertad de

²⁵⁵ Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la aceleración de la transición de la radiodifusión analógica a la digital. 24 de mayo de 2005.

²⁵⁶ Agenda Estatal Boletín Oficial del Estado. Lev 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo. 15 de junio de 2005. Disposición adicional segunda.

²⁵⁷ IMPO. Centro de Información Oficial. Decreto N°153/012. 11 de mayo de 2012. Reglaméntanse los procedimientos para conceder autorización para brindar servicios de radiodifusión de televisión digital, de acceso abierto y gratuito, asociada a la asignación de espectro radioeléctrico para su prestación. Artículo 15d.

²⁵⁸ CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 91.

²⁵⁹ The Representative on Freedom of the Media of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). 2010. Guide to the Digital Switchover. P. 112.

expresión y acceso a la información de todas las personas bajo su jurisdicción sin discriminación en función de las condiciones sociales, económicas o geográficas²⁶⁰.

181. En este orden de ideas, los y las Relatoras Especiales de Libertad de Expresión consideran que “los Estados deberían adoptar medidas para asegurar que cuando se produzca la desconexión, el alcance geográfico de los servicios digitales sea, en general, al menos comparable, y preferentemente superior, al alcance de los servicios analógicos preexistentes”²⁶¹.

D. Información y educación para la transición digital

182. El cambio tecnológico también necesita que los Estados desarrollen campañas activas de información y educación tanto para la compra de los nuevos equipos como para su uso adecuado, durante todo el proceso de implementación de la televisión digital, el cual debe ser fortalecido en las etapas finales previas al apagón analógico con la finalidad de que ningún hogar quede excluido. Una adecuada difusión de información y conocimientos para el uso de la nueva tecnología contribuirá decisivamente en acelerar el proceso de implementación de la televisión digital. Estas obligaciones incluyen la protección tanto del derecho al acceso a la información de las personas, como el derecho como consumidores ante las empresas que operan en el mercado de la televisión.
183. Los planes de educación y difusión deberían incluir desde información sobre las prestaciones del nuevo servicio, así como las características técnicas de los nuevos receptores, las condiciones en que éstos deben ser producidos y vendidos en el mercado para asegurar la continuidad de la recepción de señales y las orientaciones básicas que permitan a los usuarios a acceder a los nuevos servicios.
184. En tal sentido se han expresado los y las Relatoras Especiales de la ONU, OEA, OSCE y CADHP, al indicar que “los Estados deberían crear y mantener un programa público y multidisciplinario de contacto educativo destinado al público durante el proceso de transición digital, a fin de asegurar que los usuarios estén al tanto del proceso y lo que deben hacer para estar preparados, y cuenten al menos con conocimientos técnicos básicos”. En este sentido, observaron que dicho programa de contacto debe tomar en cuenta “i. Iniciativas especiales de comunicación para asegurar que se brinde información adecuada a usuarios que no puedan localizarse fácilmente. ii. Iniciativas especiales de comunicación para asegurar que los usuarios que puedan tener dificultades de acceso tecnológico —por ejemplo, personas ancianas o usuarios en zonas rurales— cuenten con la información y los conocimientos que necesitan. iii. Programas de asistencia, como servicios de atención telefónica o programas de capacitación, destinados a personas que necesiten ayuda. iv. Acciones de

²⁶⁰ CIDH. *Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 91.

²⁶¹ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 3 de mayo de 2013. *Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre*. Principio 4.d.

comunicación más intensas, a medida que se aproxime la fecha de la desconexión analógica”²⁶².

²⁶² Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 3 de mayo de 2013. *Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre*. Principio 4.c.

CAPÍTULO 9
TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN
SOCIAL Y ROLES DE LOS
ORGANISMOS ESTATALES

TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN SOCIAL Y ROLES DE LOS ORGANISMOS ESTATALES

A. *Transparencia y participación en el proceso*

185. Los Estados deberán adoptar medidas y procedimientos que garanticen la transparencia de todo el proceso y que permitan la participación de todos los actores involucrados, no solamente los empresarios del sector sino también las organizaciones de la sociedad civil, en el proceso de elaboración de la regulación y las políticas sobre televisión digital. El alcance de tales consultas debe referirse tanto a los aspectos técnicos como a las decisiones estratégicas fundamentales de la regulación, así como respecto a planes de implementación de los nuevos servicios.
186. En este orden de ideas, los y las Relatoras Especiales para Libertad de Expresión han señalado que los Estados “deberían asegurar que las decisiones sobre transición digital terrestre se adopten en un marco de transparencia y plena consulta, que permita escuchar los intereses de todos los actores relevantes. Para ello, una posibilidad es crear un foro integrado por múltiples actores interesados que se ocupe de supervisar el proceso de consulta”²⁶³. De manera similar, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la OSCE ha expresado que “la estrategia sobre digitalización no debería ser elaborada y adoptada como resultado de negociaciones a puerta cerrada entre empresas y el gobierno, sino bajo el escrutinio constante de una discusión pública amplia para garantizar el pluralismo de los servicios de radiodifusión y el acceso público a una mayor y variada cantidad de opciones entre programas de calidad”²⁶⁴.
187. La participación social y empresarial debería darse también en las etapas de implementación y en las actividades de promoción e información asociadas a la televisión digital.
188. En Uruguay, la participación ciudadana en relación a la televisión digital incluyó la realización de consultas públicas en 2011, previo a la aprobación del marco regulatorio específico²⁶⁵. Asimismo, el plan de implementación prevé la creación de un “Foro Consultivo de TV Digital” para el seguimiento de la transición digital²⁶⁶.

²⁶³ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 3 de mayo de 2013. *Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre*. Principio 1.b.

²⁶⁴ The Representative on Freedom of the Media of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). 2010. *Guide to the Digital Switchover*. P. 75.

²⁶⁵ Ministerio de Industria, Energía y Minería. 2012. *Dividendo Digital y TV Digital en Uruguay*; Panorama

189. Por su parte, la Comisión Nacional de Televisión de Colombia realizó 13 foros en diferentes regiones del país en 2009, con la asistencia de cerca de 4.000 personas y durante el 2010 transmitió programas televisivos especiales del proceso de implementación de la televisión digital terrestre en Colombia²⁶⁷.
190. La consulta pública del primer borrador de estrategia de televisión digital de Hungría fue puesta a consulta pública por un mes desde octubre de 2006, antes que el gobierno lo transformara en la estrategia nacional para la transición digital (“*National Strategy for Digital Switchover*”)²⁶⁸.
191. Varios países en el mundo han creado organismos específicos para la difusión, el acompañamiento y el apoyo del proceso de digitalización tal como ha sucedido en el Reino Unido con la organización sin fines de lucro Digital UK²⁶⁹ o en España con la asociación Impulsa TDT²⁷⁰, donde los principales involucrados del sector –salvo la sociedad civil- elaboraron el Plan Técnico de la Televisión Digital Terrestre de 2005²⁷¹.
192. El principio de transparencia de la administración pública de estos asuntos debe expresarse tanto en la más amplia y precisa información sobre los procesos regulatorios, como el referido al otorgamiento de autorizaciones para prestar servicios de televisión digital, como en relación a la propiedad o titularidad de las concesiones. También deberá haber información disponible respecto a la asignación, uso y disponibilidad de espectro radioeléctrico, en particular el atribuido a los servicios de televisión abierta, y sobre los planes de gestión del espectro relacionado con ellos. Esta información es altamente necesaria cuando se considera la posibilidad real de apertura a nuevos operadores de televisión o para el establecimiento de las reservas para distintos tipos de medios²⁷².

Audiovisual. 4 de octubre de 2011. [Uruguay abre consulta pública para la televisión digital](#).

²⁶⁶ IMPO. Centro de Información Oficial. Decreto N°153/012. 11 de mayo de 2012. [Reglamentanse los procedimientos para conceder autorización para brindar servicios de radiodifusión de televisión digital, de acceso abierto y gratuito, asociada a la asignación de espectro radioeléctrico para su prestación](#). Artículo 21.

²⁶⁷ Observacom. [Colombia. Regulación y políticas públicas para la TV digital](#). 2014.

²⁶⁸ Database on legal information relevant to the audiovisual sector in Europe. 2006. [Hungary. Consultation on Strategy for Digital Switchover](#).

²⁶⁹ DigitalUK. [About Digital UK](#).

²⁷⁰ Impulsa TDT. [¿Quiénes somos?](#)

²⁷¹ Formula TV. 19 de octubre de 2005. [Constituida la Asociación para la Implantación y Desarrollo de la TDT](#); Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. [Real Decreto 944/2005](#). 29 de julio de 2005. Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre.

²⁷² CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párrs. 54 y ss; Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 3 de mayo de 2013. [Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre](#). Principio 1.b; Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y Relatora Especial de la CADHP (Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. 12 de diciembre de 2007. [Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión](#).

B. Características de los organismos estatales

193. El diseño institucional en relación con la implementación de la televisión digital deberá cumplir con los estándares y recomendaciones válidos para todos los servicios de radiodifusión, ya reconocidos por la CIDH y la Relatoría Especial en reiteradas oportunidades. Esto incluye que estén definidos claramente las características y roles de los distintos actores estatales que participan del proceso, ya sea en la elaboración, aprobación, implementación y fiscalización de la regulación, así como en las políticas públicas del proceso de transición y en los propios servicios de televisión digital²⁷³.
194. Los Estados tienen la legítima potestad de definir las políticas para el sector, en función del interés general, de manera transparente y participativa, y siguiendo objetivos y principios legítimos y en el marco del pleno respeto y promoción de la libertad de expresión, para que su accionar sea compatible con la Convención Americana. No obstante, la CIDH y la Relatoría han enfatizado que los organismos reguladores que aplican y fiscalizan la legislación de radiodifusión deberán ser independientes del Estado y de intereses económicos. En este sentido, la Relatoría ha señalado que la autoridad de aplicación y fiscalización de la actividad de radiodifusión “debería ser un órgano colegiado que asegure pluralidad en su composición, estar sometido a procedimientos claros, integralmente públicos, transparentes y sometidos estrictamente a los imperativos del debido proceso y a un estricto control judicial. Sus decisiones deben ser públicas, estar ajustadas a las normas legales existentes y encontrarse adecuadamente motivadas. Finalmente, debe tratarse de un cuerpo responsable que rinda cuentas públicamente de su gestión”²⁷⁴.
195. Los Relatores Especiales de Libertad de Expresión han señalado que “si bien las principales decisiones sobre políticas relativas a transición digital terrestre deben ser adoptadas por el gobierno, la implementación de tales decisiones solamente tendrá carácter legítimo cuando esté a cargo de un organismo exento de injerencias injustificadas de índole política, comercial o de otro tipo, conforme lo exigen las normas internacionales de derechos humanos (es decir, una autoridad de regulación independiente)”²⁷⁵.
196. Esta recomendación adquiere un significativo valor teniendo en cuenta que varios de los países de la región no cuentan con organismos que tengan esta característica en su constitución y competencias, salvo algunas excepciones como el caso de Chile y su

²⁷³ CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párrs. 46 a 57.

²⁷⁴ CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 48.

²⁷⁵ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 3 de mayo de 2013. Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre. Principio 1.d. Ver también: Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y Relatora Especial de la CADHP (Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. 12 de diciembre de 2007. Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión.

Consejo Nacional de Televisión (CNTV)²⁷⁶ y México con el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)²⁷⁷.

197. Los organismos reguladores deberían, además, contar con presupuesto, recursos, competencias y potestades adecuadas para fiscalizar y hacer cumplir la normativa de manera efectiva, en particular para controlar y aplicar sanciones apropiadas para evitar la concentración indebida de medios²⁷⁸. Al respecto los y las Relatoras Especiales para la Libertad de Expresión han señalado en la “Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre” que “las autoridades de regulación deberían contar con las atribuciones y los recursos necesarios —en cuanto a capacidad humana y tecnológica, y facultades de supervisión y aplicación— para implementar decisiones sobre políticas públicas claves”²⁷⁹.

²⁷⁶ Consejo Nacional de Televisión. *El CNTV*.

²⁷⁷ Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). *¿Quiénes somos?*.

²⁷⁸ CIDH. *Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párrs. 46 a 57.

²⁷⁹ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 3 de mayo de 2013. *Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre*. Principio 2.c.

