



# MEDIOS COMUNITARIOS

Su relevancia como ejercicio  
de la libertad de expresión

**IIDH** INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS  
INSTITUT INTERAMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS  
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS



**OBSERVACOM**  
Observatorio Latinoamericano  
de Regulación de Medios y Convergencia



## **MEDIOS COMUNITARIOS**

Su relevancia como ejercicio  
de la libertad de expresión

es una publicación de

### **Oficina Regional para América del Sur Instituto Interamericano de Derechos Humanos -IIDH-**

Edificio Mercosur. Dr. Luis Piera 1992. Oficina 211 /  
Montevideo, Uruguay

<https://www.iidh.ed.cr/iidh/cont%C3%A1ctenos/uruguay/>

### **OBSERVACOM**

#### **Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia**

Gral. César Díaz 1239 / 101 Montevideo, Uruguay

[www.observacom.org](http://www.observacom.org)

El IIDH y OBSERVACOM agradecen la colaboración  
de Ricardo Soto, politólogo y estudiante de  
derecho de la Universidad de Costa Rica, para el  
diseño y revisión de la presente publicación.

Foto de tapa:

[unsplash.com/photos/YDdZ6nbGS24](https://unsplash.com/photos/YDdZ6nbGS24)



Sobre Licencia CC

[creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es)

## ÍNDICE

### **I. APORTES DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS**

Informe Anual 2002, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)	5
Estándares de Libertad de Expresión para una Radiodifusión Libre e Incluyente (2009)	7
Declaración Conjunta Relatorías Libertad de Expresión	30
Estándares de libertad de expresión para la transición a una televisión digital abierta, diversa, plural e inclusiva (2015)	31
Informe de la CIDH enviado a la Corte IDH en el caso “Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala” (“Radios Mayas”)	36

### **II. APORTES DE LA UNESCO**

Sintonizar el desarrollo: estudio comparativo internacional sobre la regulación de las emisoras comunitarias	76
--	----

### **III. APORTES DESDE LA SOCIEDAD CIVIL**

Principios de AMARC-ALC para orientar el reconocimiento legal de medios comunitarios en la región	110
La regulación de los medios comunitarios en América Latina y su compatibilidad con los estándares interamericanos de libertad de expresión	117
Amicus curiae presentado por OBSERVACOM y AMARC-ALC en el Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala (“Radios Mayas”)	130
Evolución de los estándares interamericanos sobre medios comunitarios y libertad de expresión	163

## PRÓLOGO

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos, desde su Oficina Regional para América del Sur, en conjunto con OBSERVACOM, una organización no gubernamental regional con sede en Montevideo, presentan este trabajo con un objetivo muy sencillo: recapitular los trabajos que se hicieron en relación con el ejercicio de la libertad de expresión a través de los medios comunitarios en los últimos casi 20 años.

Se trata de una recopilación oportuna: desde que por primera vez en 2002 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a través de su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión se ocupara de esta cuestión en un informe temático hace ya casi 20 años, nos encontramos en este 2021 con la oportunidad histórica que la Corte Interamericana de Derechos Humanos emita una sentencia en un caso concreto, que es el primero enviado por la Comisión sobre esta temática a la Corte.

En este trabajo se recopilan entonces no sólo distintas piezas del sistema interamericano de protección de derechos humanos que han venido destacando la importancia que adquieren los medios de comunicación comunitarios para el ejercicio de la libertad de expresión, sino que además se agregan unos trabajos realizados en el marco de la UNESCO y otros que provienen de la sociedad civil, que, a lo largo de estos años, ha venido manteniendo el tema en la agenda de las discusiones sobre las reformas aún hoy vigentes, sobre legislación de comunicación audiovisual.

En definitiva, sin perjuicio del último capítulo que resulta inédito y cuya autoría corresponde a OBSERVACOM, el resto de la información ya ha sido publicada, pero al encontrarse dispersa, entendimos que una compilación como la que presentamos puede resultar útil para los procesos vinculados con la regulación de los medios comunitarios.

Este es un trabajo que se enmarca con la misión y visión del IIDH. El IIDH fue creado en 1980 mediante un convenio celebrado entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la República de Costa Rica, como una entidad internacional autónoma y de naturaleza académica para la enseñanza, investigación y promoción de los derechos humanos y de todas las disciplinas a ellos relativas. El IIDH vincula sus actividades con la acción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dado que, por su origen y mandato, está obligado a difundir la doctrina emanada de la existencia y funcionamiento del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos de las personas y colectividades.

También colabora con otras instituciones y organizaciones de diversa naturaleza que coinciden con sus fines de promover los derechos humanos con un enfoque multidisciplinario y tomando en cuenta la realidad regional en las Américas. La Oficina Regional para América del Sur cubre temas en esa área sin perjuicio de la coordinación con la sede central del Instituto que se encuentra en Costa Rica.

OBSERVACOM, por su lado, es un think tank regional sin fines de lucro, profesional e independiente, integrado por expertos e investigadores de la comunicación

comprometidos con la protección y la promoción de la democracia, la diversidad cultural, los derechos humanos y la libertad de expresión en la región.

Presentamos entonces este trabajo con el deseo que se transforme en una contribución útil para una temática, que como vimos, se viene discutiendo a nivel del SIDH por lo menos durante los últimos 20 años.

Montevideo, República Oriental del Uruguay, 25 de agosto de 2021

**Instituto Interamericano de Derechos Humanos**

Oficina Regional para América del Sur

(IIDH/ORS)

**Observatorio Latinoamericano de Medios, Regulación y Convergencia**

(OBSERVACOM)

· | ·

# **Aportes del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos**

## 1. Informe Anual 2002, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)<sup>1</sup>

En 2002, el informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos incluyó un informe temático titulado "Libertad de Expresión y Pobreza". Resulta importante destacar que fue en ese contexto de estudio que por primera vez en un informe temático se destaca que *"La Relatoría para la Libertad de Expresión entiende que existe una íntima relación entre el pleno ejercicio del derecho a la libertad de expresión o, mejor dicho, la falta de este ejercicio con la pobreza"*. Y uno de los puntos que se destacaron fue que *"la utilización de los medios tradicionales de comunicación masiva no siempre se presentan como medio accesible para la difusión de las necesidades y reivindicaciones de los sectores más empobrecidos o vulnerables de la sociedad"*. A continuación se transcribe el análisis y las recomendaciones propuestas por la Relatoría.

### CAPÍTULO 4. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y POBREZA

#### E. El ejercicio de la libertad de expresión por medios de comunicación comunitarios

37. La libertad de los individuos para debatir y criticar abiertamente las políticas y las instituciones los protege contra las violaciones a los derechos humanos. La apertura de los medios de difusión no solo promueve las libertades civiles y políticas, sino que a menudo contribuye a los derechos económicos, sociales y culturales. En algunos casos la utilización de los medios de comunicación ha ayudado en generar conciencia pública y ejercer presiones para que se adopten medidas tendientes a mejorar la calidad de vida de los sectores marginales o más vulnerables de la población.<sup>2</sup>

38. Sin embargo, la utilización de los medios tradicionales de comunicación masiva no siempre se presentan como medio accesible para la difusión de las necesidades y reivindicaciones de los sectores más empobrecidos o vulnerables de la sociedad. En este sentido, los medios comunitarios de comunicación y difusión vienen insistiendo desde hace tiempo para incluir en las agendas nacionales, estrategias y contenidos que atiendan a las necesidades de estas comunidades.

39. Las radios llamadas comunitarias, educativas, participativas, rurales, insurgentes, interactivas, alternativas y ciudadanas son, en muchos casos, y cuando actúan en el marco de la legalidad, las que ocupan los espacios que dejan los medios masivos; se erigen como medios que canalizan la expresión donde los integrantes del sector pobre suele tener mayores oportunidades de acceso y

<sup>1</sup> Recuperado de:

<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202002.pdf>

<sup>2</sup> PNUD, Informe sobre desarrollo humano 2000: Capítulo 3: la democracia incluyendo garantiza los derechos, pág. 58

participación en relación a las posibilidades que pudieran tener en los medios tradicionales.

40. La UNESCO define la radio comunitaria de acuerdo a la palabra "comunidad", que "designa la unidad básica de la organización social y horizontal". De esta manera, la radio comunitaria "usualmente es considerada como complemento de las operaciones de los medios tradicionales, y como un modelo participativo de administración y producción de medios".<sup>3</sup>

41. Las radios comunitarias, que deben actuar en un marco de legalidad facilitado por los Estados, responden en muchos casos a las necesidades, intereses, problemas y expectativas de sectores muchas veces relegados, discriminados y empobrecidos de la sociedad civil. La necesidad creciente de expresión de las mayorías y minorías sin acceso a medios de comunicación, y su reivindicación del derecho de comunicación, de libre expresión de ideas, de difusión de información hace imperante la necesidad de buscar bienes y servicios que les aseguren condiciones básicas de dignidad, seguridad, subsistencia y desarrollo.

42. En muchos casos, estas emisoras pueden, actuando dentro del marco de la legalidad, facilitar la circulación libre de información alentando la libertad de expresión y el diálogo dentro de las comunidades para promover la participación. "El acceso equitativo, digno e imaginativo a los medios como síntesis contemporánea de lo público, es una manera fundamental de romper la lectura "individualizada" e insular de la pobreza, a condición de superar esa visión que asume que más medios, más notas o programas sobre pobreza y pobres, más crónicas (desde fuera), constituyen realmente el empoderamiento de los sectores marginales de cara a una comunicación democrática".<sup>4</sup>

43. Dada la importancia que pueden tener estos canales de ejercicio de la libertad de expresión comunitarias, resulta inadmisibles el establecimiento de marcos legales discriminatorios que obstaculizan la adjudicación de frecuencias a radios comunitarias. Igualmente preocupante resultan las prácticas que, aún en los casos de funcionamiento en el marco de la legalidad, importan amenazas de cierre injustificadas, o incautación arbitraria de equipos.

44. Dicho esto, hay un aspecto tecnológico que no debe ser dejado de lado: para un mejor uso de las ondas de radio y televisión del espectro radioeléctrico, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), distribuye grupos de frecuencias a los países, para que se encarguen de su administración en su territorio, de forma que, entre otras cosas, se eviten las interferencias entre servicios de telecomunicaciones.

45. Por lo expresado, la Relatoría entiende que los Estados en su función de administradores de las ondas del espectro radioeléctrico deben asignarlas de acuerdo a criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades a todos los individuos en el acceso a los mismos. Esto precisamente es lo que establece el Principio 12 de la Declaración de Principios de Libertad de Expresión.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> UNESCO: World Communication Report 1998, pág. 148

<sup>4</sup> Reguillo Cruz, Rossana, Entrevista con la periodista Maria Seoane, octubre de 2001

<sup>5</sup> Véase Declaración de Principios de Libertad de Expresión en el ANEXO del presente informe. Particular relación se encuentra también en el Principio 13

## 2. Estándares de Libertad de Expresión para una Radiodifusión Libre e Incluyente (RELE 2009)<sup>6</sup>

En 2010 la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos publicó un informe que tituló **Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente**. Construyendo sobre lo expresado en el informe de 2002 que publicamos en el punto anterior, la Relatoría recordó que *“el derecho a la libertad de expresión exige que los Estados no sólo se abstengan de realizar acciones que impiden el ejercicio del derecho, sino además que adopten medidas para garantizar su ejercicio en condiciones de igualdad y no discriminación”*. Consecuentemente con ello entendió *“que los medios de comunicación comunitarios desempeñan una función esencial no sólo en el proceso de inclusión social, sino como mecanismos para fomentar la cultura e historia, y para el desarrollo y educación de las distintas comunidades”*. Publicamos a continuación los extractos del informe aludido que llevaron a estas conclusiones.

### **B. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA FINALIDAD Y LOS LÍMITES DE LA REGULACIÓN ESTATAL EN MATERIA DE RADIODIFUSIÓN**

9. La CIDH ha 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 actividad, siempre y cuando se respeten las pautas que impone el derecho a la libertad de expresión.<sup>7</sup>

10. La regulación sobre radiodifusión suele abarcar aspectos vinculados con los procedimientos de acceso, renovación o revocación de las licencias, requisitos para acceder a ellas, condiciones para utilizarlas, composición y facultades de la autoridad de aplicación y fiscalización, entre otros temas. En tanto estos aspectos pueden significar restricciones al derecho a la libertad de expresión, la regulación debería cumplir con una serie de condiciones para ser legítima: estar prevista en una ley clara y precisa; tener como finalidad la libertad e independencia de los medios, así como la equidad y la igualdad en el acceso al proceso comunicativo; y establecer sólo aquellas limitaciones posteriores a la libertad de expresión que sean necesarias, idóneas y proporcionadas al fin legítimo que persigan<sup>8</sup>. En los próximos apartados se especificarán cada uno de los requisitos que debería cumplir la regulación sobre radiodifusión para ser adecuada a los parámetros impuestos por el derecho a la libertad de expresión.

<sup>6</sup> Recuperado de:

<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/Radiodifusion%20y%20libertad%20de%20expresion%20FINAL%20PORTADA.pdf>

<sup>7</sup> “La Comisión reconoce que el Estado tiene la potestad de administrar el espectro radioeléctrico, de establecer previamente términos de duración de las concesiones y de decidir sobre su renovación a la finalización de los plazos respectivos”. CIDH. 25 de mayo de 2007. Comunicado de Prensa N° 29/07. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2007/29.07sp.htm>.

<sup>8</sup> CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 82

## 1. Naturaleza de la regulación sobre radiodifusión

11. La jurisprudencia interamericana ha destacado que, en relación con la protección, garantía y promoción de los derechos humanos, los Estados no sólo deben abstenerse de *"realizar acciones o favorecer prácticas que de cualquier manera se encuentren dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones que, de iure o de facto, discriminen o excluyan arbitrariamente a ciertos grupos o personas en [su] goce o ejercicio"*, sino que, los Estados están obligados a *"adoptar medidas positivas (legislativas, administrativas o de cualquier otra naturaleza) para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes que comprometan el goce y ejercicio efectivo del derecho a la libertad de expresión de ciertos grupos, en condiciones de igualdad y no discriminación"*.<sup>9</sup>

12. 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"*.<sup>10</sup> 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 garantice la diversidad y la pluralidad.

## 2. Requisitos generales para que la regulación de la radiodifusión resulte compatible con lo dispuesto en el artículo 13.2 de la Convención Americana en materia de limitaciones a la libertad de expresión

13. La libertad de expresión no es un derecho absoluto<sup>11</sup> y, como tal, admite reglamentaciones y restricciones. El marco general que establece las condiciones para que la regulación de un Estado sea legítima está determinado por los incisos 2, 3, 4 y 5 del artículo 13 de la Convención Americana<sup>12</sup>. En particular, el inciso 2 señala que, "el ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben

<sup>9</sup> CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 230.

<sup>10</sup> CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 216. El destacado es nuestro

<sup>11</sup> Corte I.D.H., Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 54; Corte I.D.H., Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 79; Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 120; Corte I.D.H., Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 106; Corte I.D.H., Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 131; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

<sup>12</sup> Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 120; Corte I.D.H., 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. 35; CIDH. Informe No. 11/96. Caso No. 11.230. Francisco Martorell (Chile). 3 de mayo de 1996, párr. 55; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Transcritos en: Corte I.D.H., Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72 a); CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, p. 135.

estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: (a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o (b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas". Por su parte, según el inciso 3, *"no se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones"*.

14. La jurisprudencia interamericana ha desarrollado una serie de pautas para analizar la legitimidad de las restricciones a la libertad de expresión y su compatibilidad con la Convención Americana que resultan aplicables a la regulación de la radiodifusión por ser ésta una de las formas en que se ejerce la libertad de expresión. De acuerdo con la Relatoría Especial, *"las reglas atinentes a la admisibilidad de las restricciones se aplican a todos los elementos constitutivos de la libertad de expresión, en sus diversas manifestaciones. Así, por ejemplo, deben cumplir con estas condiciones las limitaciones impuestas a la expresión de los pensamientos e ideas propios, al acceso, la difusión y la circulación de la información, y a los medios de comunicación"*, pero también toda otra manifestación del poder estatal (leyes, actos administrativos o decisiones judiciales) que incida sobre el ejercicio del derecho.<sup>13</sup>

15. La primera regla general que deben cumplir tanto las reglamentaciones como las restricciones para ser legítimas, según la Convención Americana, es ser compatibles con el principio democrático o, en otras palabras, *"incorporar las exigencias justas de una sociedad democrática"*.<sup>14</sup> Ahora bien, para analizar esta condición general, la jurisprudencia del sistema ha identificado tres condiciones específicas, que se derivan del artículo 13.2 de la Convención Americana, en lo que se denomina "test tripartito": (1) la limitación debe haber sido definida en forma precisa y clara a través de una ley formal y material; (2) la limitación debe estar orientada al logro de objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana; y (3) la limitación 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 perseguida. Asimismo, el sistema interamericano ha establecido que los tres requisitos deben cumplirse en simultáneo y que corresponde a la autoridad que impone las limitaciones demostrar que dichas condiciones han sido cumplidas.<sup>15</sup>

16. En los párrafos que siguen, se aplican estas condiciones específicas a la regulación sobre radiodifusión.

---

<sup>13</sup> CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Cap. III, párr. 61; Corte I.D.H., 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. 36; Corte I.D.H., Caso López Álvarez Vs. Honduras. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 165.

<sup>14</sup> CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV, Apartado A. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

<sup>15</sup> CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, pp. 135-136.

### **3. La regulación sobre radiodifusión debe estar establecida mediante una ley redactada de manera clara y precisa**

17. La regulación sobre radiodifusión, en tanto puede implicar una limitación al ejercicio del derecho a la libertad de expresión, debe estar establecida en forma previa y de manera expresa, taxativa, precisa y clara en una ley, tanto en el sentido formal como material<sup>16</sup>. A este respecto es aplicable la definición de la Corte Interamericana en la Opinión Consultiva OC-6/86, según la cual, la expresión "leyes" no significa cualquier norma jurídica, sino aquellos actos normativos generales adoptados por el órgano legislativo constitucionalmente previsto y democráticamente elegido, según los procedimientos establecidos en la Constitución, ceñidos al bien común.<sup>17</sup>

18. Es fundamental que el marco legal provea seguridad jurídica a los ciudadanos y ciudadanas 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<sup>18</sup>. 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 ley.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Corte I.D.H., 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, párrs. 39-40; Corte I.D.H., Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 79; Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 120; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV, Apartado A. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995; CIDH. Informe No. 11/96. Caso No. 11.230. Francisco Martorell (Chile). 3 de mayo de 1996, párr. 55; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Transcritos en: Corte I.D.H., Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72 a); CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, p. 137.

<sup>17</sup> Corte I.D.H., La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 22.

<sup>18</sup> En el mismo sentido se expresa la jurisprudencia del Tribunal Europeo, en virtud de la cual, "la expresión 'previsto en la ley', contenida en los artículos 9, 10 y 11 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales [...], no sólo requiere que una interferencia a los derechos consagrados en estos artículos esté basada en la ley nacional, sino que también se refiere a la calidad de la ley en cuestión. Dicha ley debe ser accesible a las personas involucradas y debe estar formulada con suficiente precisión para permitirles, de ser necesario, prever, de manera razonable, las consecuencias que una acción determinada pueda implicar". Glas Nadezhda Eood and Elenkov v. Bulgaria, No. 14134/02, § 45, E.C.H.R. (11/10/2007).

Disponible en: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?sessionid=39864985&skin=hudoc-en>

<sup>19</sup> La regla general que exige que las restricciones sean definidas por una ley en sentido formal, "no se contradice forzosamente con la posibilidad de delegaciones legislativas en esta materia, siempre que tales delegaciones estén autorizadas por la propia Constitución, que se ejerzan dentro de los límites impuestos por ella y por la ley delegante, y que el ejercicio de la potestad delegada esté sujeto a controles eficaces, de manera que no desvirtúe, ni pueda utilizarse para desvirtuar, el carácter fundamental de los derechos y libertades protegidos por la Convención" (Corte I.D.H., La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 36). En este sentido, el Tribunal Europeo ha reconocido que son incompatibles con el Convenio Europeo las leyes que asignan a la autoridad de regulación de la radiodifusión facultades absolutamente discrecionales. Al

19. Sobre el particular, la CIDH ha sostenido que, “[l]as normas vagas, ambiguas, amplias o abiertas, por su simple existencia, disuaden la emisión de informaciones y opiniones por miedo a sanciones, y pueden llevar a interpretaciones judiciales amplias que restringen indebidamente la libertad de expresión<sup>20</sup>”.

20. Por su parte, en su Declaración Conjunta de 2007, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OSCE, la OEA y la Comisión Africana hicieron hincapié en que, “[l]a transparencia debe ser el sello distintivo de los esfuerzos de las políticas públicas en el área de la radiodifusión. Este criterio debe ser aplicable a la regulación, propiedad, esquemas de subsidios públicos y otras iniciativas en cuanto a políticas<sup>21</sup>”.

#### **4. La regulación sobre radiodifusión, cuando puede afectar el derecho a la libertad de expresión, sólo es legítima si persigue una finalidad amparada por la Convención Americana**

21. La jurisprudencia del sistema interamericano ha establecido que las restricciones al ejercicio de un derecho, para ser legítimas, deben perseguir el logro de alguno de los objetivos expresamente previstos en la misma Convención Americana, a saber: la protección de los derechos de los demás, la protección de la seguridad nacional, del orden público o de la salud o morales públicas. Esta advertencia se comprende en el caso de limitaciones a un derecho, pues debe ser evidente el interés público imperativo que justifique la restricción. En la medida en que la regulación sobre radiodifusión establezca alguna restricción al derecho a la libertad de expresión, resultan plenamente aplicables estos estándares.<sup>22</sup>

22. En este punto, es importante señalar que cuando se produce una restricción de la libertad de expresión en nombre de una de las finalidades mencionadas, corresponde al Estado la carga de demostrar que efectivamente existe una amenaza cierta de que se ocasione un daño real que resulte indispensable prevenir a través de la restricción impuesta. A este respecto, la Relatoría Especial ya ha tenido la oportunidad de indicar que cualquier limitación de la libertad de

---

respecto, el Tribunal Europeo indicó que, la “ley nacional también debe proporcionar una medida de protección legal contra las interferencias arbitrarias a los derechos garantizados por el Convenio por parte de las autoridades públicas. En materia de la afectación de derechos fundamentales, sería contrario al estado de derecho, el cual es uno de los principios básicos de una sociedad democrática consagrados por el Convenio, que una discreción legal otorgada al ejecutivo estuviera expresada en términos de poder ilimitado. En consecuencia, la ley debe indicar con suficiente claridad el alcance de cualquier norma discrecional y la manera de ejercitarla. Debe, además, proveer adecuadas y efectivas garantías en contra del abuso, las cuales en algunos casos incluyen procedimientos para el efectivo escrutinio judicial”. *Glas Nadezhda Eood and Elenkov v. Bulgaria*, no. 14134/02, § 46, E.C.H.R. (11/10/2007). Disponible en: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?sessionId=39864985&skin=hudoc-en>

<sup>20</sup> CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, p. 138.

<sup>21</sup> Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión. 12 de diciembre de 2007.

<sup>22</sup> La jurisprudencia interamericana ha especificado cuál es la forma adecuada de armonizar el ejercicio de la libertad de expresión con “la protección de los derechos de los demás” y el “orden público”, por ejemplo, en aquellos casos en los cuales se analizó la imposición de responsabilidades ulteriores ante afectaciones al derecho a la honra o reputación por el ejercicio del derecho a la libertad de expresión (Corte I.D.H., Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177). Asimismo, los órganos del sistema han precisado que para justificar limitaciones de la libertad de expresión para la protección de los derechos ajenos, es necesario que éstos “se encuentren claramente lesionados o amenazados, lo cual compete demostrar a la autoridad que impone la limitación; si no hay una lesión clara a un derecho ajeno, las responsabilidades ulteriores resultan innecesarias” (CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, p. 139).

expresión en nombre de alguna de las finalidades previstas, “debe obedecer a causas reales y objetivamente verificables, que planteen una amenaza cierta y creíble de una perturbación potencialmente grave de las condiciones básicas para el funcionamiento de las instituciones democráticas. En consecuencia, no resulta suficiente invocar meras conjeturas sobre eventuales afectaciones del orden, ni circunstancias hipotéticas derivadas de interpretaciones de las autoridades frente a hechos que no planteen claramente un riesgo razonable de disturbios graves (‘violencia anárquica’). Una interpretación más amplia o indeterminada abriría un campo inadmisibles a la arbitrariedad y restringiría de raíz la libertad de expresión que forma parte integral del orden público protegido por la Convención Americana”<sup>23</sup>.

23. Asimismo, es indispensable que las categorías empleadas en el artículo 13.2 sean interpretadas conforme a la Convención Americana. Así por ejemplo, la Corte Interamericana ha definido que la expresión “orden público” debe ser interpretada como “las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios”<sup>24</sup>. En tal sentido, la regulación sobre radiodifusión no podrá establecer limitaciones a la circulación de noticias, ideas u opiniones molestas, chocantes o perturbadoras, en nombre de la defensa del “orden público”, puesto que “el mismo concepto de orden público reclama que, dentro de una sociedad democrática, se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto. La libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse. [...] También interesa al orden público democrático, tal como está concebido por la Convención Americana, que se respete escrupulosamente el derecho de cada ser humano de expresarse libremente y el de la sociedad en su conjunto de recibir información”<sup>25</sup>.

24. Ahora bien, la regulación sobre radiodifusión debería aspirar a promover y expandir el alcance del derecho a la libertad de expresión y no a restringirlo. En esa medida, el marco jurídico debería asegurar que los medios de comunicación pudieran servir de vehículo para el ejercicio libre, vigoroso, abierto, plural y diverso de la libertad de expresión. A este respecto, la CIDH sostuvo que “la libre circulación de ideas y noticias no es concebible sino dentro de una pluralidad de fuentes de información y del respeto a los medios de comunicación”<sup>26</sup>. En consecuencia, la regulación debería tender a garantizar una mayor seguridad para expresarse en libertad sin miedo a ser sancionado o estigmatizado por ello y, al mismo tiempo, promover una mayor igualdad de condiciones en el ejercicio de la

<sup>23</sup> CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 75.

<sup>24</sup> 8 Corte I.D.H., 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. 68.

<sup>25</sup> Corte I.D.H., 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. 68. En este mismo sentido, la CIDH ha explicado que una democracia funcional es la máxima garantía del orden público, y que la existencia de una sociedad democrática se basa en la piedra angular del derecho a la libertad de expresión (CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV, Apartado A. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995).

<sup>26</sup> CIDH. Demanda ante la Corte Interamericana en el caso Ivcher Bronstein Vs. Perú, p. 27.

libertad de expresión, entendida ésta en una triple acepción: pluralidad de voces, diversidad de las voces y no discriminación. En los párrafos que siguen se explica un poco más en detalle esta formulación.

*a. La regulación sobre radiodifusión debería tener como finalidad garantizar una mayor seguridad para que las personas puedan expresarse con libertad y sin miedo a ser sancionadas o estigmatizadas por ello.*

25. La regulación sobre radiodifusión debería tener como meta asegurar previsibilidad y certeza jurídica a quienes poseen o adquieren una licencia, de forma tal que puedan ejercer su derecho a la expresión con libertad y sin miedo a consecuencias negativas como represalia por la difusión de información. En consecuencia, las normas deben estar diseñadas de manera tal que otorguen garantías suficientes contra posibles actos de arbitrariedad estatal. Este objetivo dependerá, por ejemplo, de: (1) que las normas que establezcan derechos y obligaciones sean claras y precisas; (2) que se contemplen procedimientos transparentes y respetuosos del debido proceso—que permitan, entre otras cosas, revisar judicialmente las decisiones que se adopten en el ámbito administrativo—; (3) que se otorgue el permiso para el uso de la frecuencia por un tiempo suficiente para desarrollar el proyecto comunicativo o para recuperar la inversión y lograr su rentabilidad; (4) que se asegure que mientras se usa la frecuencia no serán exigidos más requerimientos que los establecidos en la ley; y (5) que no se tomarán decisiones que afecten el ejercicio de la libertad de expresión por razón de la línea editorial o informativa. Estas y otras garantías de las que se hablará adelante son esenciales para la existencia de una radiodifusión verdaderamente libre y vigorosa.

*b. La regulación sobre radiodifusión debería tener como finalidad asegurar igualdad de condiciones en el acceso a las frecuencias y mayor diversidad de los medios de comunicación audiovisual.*

26. La igualdad en el ejercicio de la libertad de expresión, a efectos de analizar la legitimidad de la finalidad perseguida por la regulación sobre radiodifusión, requiere tres componentes: pluralidad de voces (medidas antimonopólicas), diversidad de las voces (medidas de inclusión social)<sup>27</sup> y no discriminación (acceso en condiciones de igualdad a los procesos de asignación de frecuencias).

27. La necesidad de promover medidas antimonopólicas ya ha sido reconocida por la CIDH, al aprobar el principio 12 de la Declaración de Principios, según el cual “[l]os 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 ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación.” Al respecto la Relatoría Especial ha indicado que, “[s]i [los] medios son controlados por un reducido

<sup>27</sup> CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 216. Al respecto, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE destacaron “la importancia fundamental de la diversidad en los medios de comunicación para el libre intercambio de información e ideas en la sociedad, en términos de dar voz y satisfacer tanto las necesidades de información como otros intereses de todos y todas, de conformidad con la protección que brindan las garantías internacionales del derecho a la libertad de expresión”. Declaración Conjunta sobre los desafíos a la libertad de expresión en el nuevo siglo. 20 de noviembre de 2001.

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<sup>28</sup>. En este punto no puede perderse de vista que el rechazo no se refiere sólo a la concentración privada de la propiedad. Naturalmente, si de lo que se trata es de garantizar una radiodifusión libre, independiente y plural, todo lo dicho se aplica también—y de manera especial—a los procesos de concentración de la propiedad o el control de los medios por parte del Estado.

28. Pero no basta con la adopción de medidas antimonopólicas para asegurar el acceso en condiciones de igualdad a los medios de comunicación. Al respecto, el principio 13 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”. En el mismo sentido, la CIDH ha indicado que “uno de los requisitos fundamentales del derecho a la libertad de expresión es la necesidad de que exista una amplia pluralidad en la información”<sup>29</sup>.

29. En este sentido, la regulación sobre radiodifusión debería formar parte de una política activa de inclusión social que tienda a la reducción de las desigualdades existentes en la población respecto del acceso a los medios de comunicación. Esto exige que los Estados, al momento de regular la actividad de radiodifusión, tengan especialmente en consideración a grupos con dificultades para hacer efectivo dicho acceso. En tal sentido, la regulación debería tener como finalidad contribuir a que todos los sectores puedan competir en igualdad de condiciones, garantizando para ello reglas especiales que permitan el acceso de grupos tradicionalmente marginados del proceso comunicativo.

30. Por su parte, en 2001, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OSCE y la OEA elaboraron una Declaración Conjunta específica sobre la diversidad en la radiodifusión, como un mensaje claro destinado a resaltar la importancia de garantizar una igualdad de oportunidades a todos los individuos en el acceso a los medios de comunicación. En esta Declaración Conjunta señalaron que, “[l]a

---

<sup>28</sup> CIDH. Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala. Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión, párr. 419.

Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala2003sp/capitulo7.htm>

<sup>29</sup> CIDH. Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala. Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión, párr. 419.

Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala2003sp/capitulo7.htm>.

En esta cita, el término “información” está considerado en su acepción amplia, en tanto incluye opiniones, ideas, expresiones artísticas, culturales, etc. Al respecto, la Corte Interamericana ha remarcado que, dada “la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática y la responsabilidad que entraña para los medios de comunicación social y para quienes ejercen profesionalmente estas labores, el Estado debe minimizar las restricciones a la información y equilibrar, en la mayor medida posible, la participación de las distintas corrientes en el debate público, impulsando el pluralismo informativo. En estos términos se puede explicar la protección de los derechos humanos de quien enfrenta el poder de los medios, que deben ejercer con responsabilidad la función social que desarrollan, y el esfuerzo por asegurar condiciones estructurales que permitan la expresión equitativa de las ideas”. Corte I.D.H., Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 106.

promoción de la diversidad debe ser el objetivo primordial de la reglamentación de la radiodifusión; la diversidad implica igualdad de género en la radiodifusión e igualdad de oportunidades para el acceso de todos los segmentos de la sociedad a las ondas de radiodifusión<sup>30</sup>. Asimismo, en la Declaración Conjunta de 2007, reconocieron que los diferentes tipos de medios de comunicación (comerciales, públicos y comunitarios), así como los que tienen diferente alcance (local, nacional, regional o internacional) contribuyen a la diversidad en la libertad de expresión. Finalmente, señalaron que tanto la concentración indebida de la propiedad de los medios de comunicación, como la injerencia arbitraria del gobierno “constituyen una amenaza a la diversidad de los medios”, entre otros efectos negativos en el sistema de medios de comunicación<sup>31</sup>.

31. Sobre este tema, resulta relevante citar la “Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales” de la UNESCO (2005), que promueve el respeto de las identidades culturales, la diversidad lingüística, las religiones y los usos y costumbres de los distintos sectores sociales y, en particular, de los grupos minoritarios. Al respecto, dicho instrumento establece que, “la diversidad cultural se manifiesta no sólo en las diversas formas en que se expresa, enriquece y transmite el patrimonio cultural de la humanidad mediante la variedad de expresiones culturales, sino también a través de distintos modos de creación artística, producción, difusión, distribución y disfrute de las expresiones culturales, cualesquiera que sean los medios y tecnologías utilizados<sup>32</sup>”. En su preámbulo se aclara además que, “las actividades, los bienes y los servicios culturales son de índole a la vez económica y cultural, porque son portadores de identidades, valores y significados, y por consiguiente no deben tratarse como si sólo tuviesen un valor comercial”. La finalidad de la diversidad en la radiodifusión se debe plasmar en una regulación que asegure, entre otras cosas, suficiente espacio para la transmisión de las diferentes plataformas de comunicación. Según han advertido los relatores para la libertad de expresión, “en términos de difusión terrestre, ya sea análoga o digital, esto implica una asignación apropiada de las frecuencias para usos de radiodifusión<sup>33</sup>”.

32. Como ya se mencionó, la finalidad de asegurar mayor pluralismo y diversidad en la radiodifusión, parte necesariamente de una política antidiscriminatoria en dos sentidos complementarios.

33. Por un lado, “los Estados deben abstenerse de realizar acciones o favorecer prácticas que de cualquier manera se encuentren dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones que, de iure o de facto, discriminen o excluyan arbitrariamente a ciertos grupos o personas en el goce o ejercicio del derecho a la

---

<sup>30</sup> Declaración Conjunta sobre desafíos a la libertad de expresión en el nuevo siglo. 20 de noviembre de 2001.

<sup>31</sup> Declaración Conjunta sobre desafíos a la libertad de expresión en el nuevo siglo. 20 de noviembre de 2001.

<sup>32</sup> UNESCO. Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales, artículo 4.1.

<sup>33</sup> Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión. 12 de diciembre de 2007. Asimismo, agregan 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. Las medidas específicas para promover la diversidad pueden incluir el reservar frecuencias adecuadas para diferentes tipos de medios, contar con must-carry rules (sobre el deber de transmisión), requerir que tanto las tecnologías de distribución como las de recepción sean complementarias y/o interoperable, inclusive a través de las fronteras nacionales, y proveer acceso no discriminatorio a servicios de ayuda, tales como guías de programación electrónica”.

libertad de expresión<sup>34</sup>. En este sentido, la regulación sobre radiodifusión debería prohibir la toma de decisiones que afecte el ejercicio de la libertad de expresión basada en la línea editorial o informativa del medio de comunicación; o que excluya deliberadamente a un sector en el acceso a los medios (por ejemplo, sectores no comerciales o que tengan alcance geográfico local o regional). Así, en el informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala, la CIDH aclaró 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 garantizados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión<sup>35</sup>”.

34. Por otro lado, los Estados “deben adoptar medidas positivas (legislativas, administrativas o de cualquier otra naturaleza) para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes que comprometan el goce y ejercicio efectivo del derecho a la libertad de expresión de ciertos grupos, en condiciones de igualdad y no discriminación. Lo anterior, naturalmente, dentro del respeto pleno por el ejercicio de la libertad de expresión de todos, en los términos que ya han sido claramente definidos por la jurisprudencia interamericana”.<sup>36</sup>

35. Es claro entonces que la regulación sobre radiodifusión debería apuntar a superar las desigualdades existentes en el acceso a los medios de comunicación, por ejemplo, de sectores sociales desfavorecidos económicamente. En este sentido, los Estados no sólo deben abstenerse de discriminar a estos sectores sino que además deben promover políticas públicas activas de inclusión social.

36. Al respecto, la Relatoría Especial ha señalado que, “[h]ay un componente de la libertad de expresión con el cual estamos en deuda: las personas que integran los grupos sociales tradicionalmente marginados, discriminados o que se encuentran en estado de indefensión, son sistemáticamente excluidas, por diversas razones, del debate público. Estos grupos no tienen canales institucionales o privados para ejercer en serio y de manera vigorosa y permanente su derecho a expresar públicamente sus ideas y opiniones o para informarse sobre los asuntos que los afectan. Este proceso de exclusión ha privado también a las sociedades de conocer los intereses, las necesidades y propuestas de quienes no han tenido la oportunidad de acceder, en igualdad de condiciones, al debate democrático. El efecto de este fenómeno de exclusión es similar al efecto que produce la censura: el silencio”<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III, 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.

<sup>35</sup> CIDH. Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala. Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión, párr. 414.

Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala2003sp/capitulo7.htm>.

<sup>36</sup> CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III, párr. 230.

<sup>37</sup> CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 100. La Relatoría Especial identifica, entre estos sectores, a las mujeres madres cabeza de familia que viven en situación de pobreza, indígenas, afrodescendientes, comunidades rurales o barriales organizadas, jóvenes artistas, entre otros.

37. Distintos aspectos de la regulación sobre radiodifusión están vinculados a esta finalidad. Así, por ejemplo, las previsiones sobre reservas del espectro para ciertos sectores generalmente excluidos, y el establecimiento de procedimientos especiales para que efectivamente puedan acceder a las licencias, apuntan a generar oportunidades equitativas para una igualdad real en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

### **5. La regulación sobre radiodifusión sólo puede contemplar aquellas restricciones que sean necesarias, idóneas y proporcionales para lograr la finalidad que se persigue**

38. Es jurisprudencia consolidada del sistema interamericano que las limitaciones a la libertad de expresión deben ser “necesarias en una sociedad democrática”<sup>38</sup>, proporcionales e idóneas para el logro de los objetivos que persiguen. En la medida en que la regulación estatal sobre radiodifusión imponga limitaciones a la libertad de expresión, entonces ésta deberá respetar estos tres requisitos.

39. El requisito de ser “necesarias en una sociedad democrática” implica que la limitación, para ser legítima, debe ser imperiosa pues el mismo fin (que, por supuesto, debe ser legítimo) no puede alcanzarse razonablemente por otro medio menos restrictivo del derecho. En tal sentido, no basta con que se trate de una restricción “útil”, “razonable” u “oportuna”<sup>39</sup>. Que sea “necesaria” supone que no debe limitarse el derecho más allá de lo estrictamente indispensable para garantizar el pleno ejercicio y alcance del derecho a la libertad de expresión<sup>40</sup>.

40. Para determinar si la restricción impuesta por la regulación sobre radiodifusión es proporcionada, debe analizarse si existen o no alternativas menos restrictivas de la libertad de expresión para lograr el fin legítimo perseguido. En otras palabras, entre varias opciones para alcanzar el mismo objetivo, debe escogerse la que restrinja en menor escala el derecho protegido por el artículo 13 de la Convención Americana<sup>41</sup>.

41. Así, por ejemplo, el establecimiento de sanciones penales ante casos de violaciones a la legislación sobre radiodifusión no parece ser una restricción necesaria. En tal sentido, resulta relevante mencionar que tanto la CIDH como la Corte Interamericana han considerado, en todos los casos concretos que han sido objeto de su estudio y decisión, que la protección de ciertos derechos vulnerados

<sup>38</sup> Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 120-123; Corte I.D.H., 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. 46.

<sup>39</sup> Corte I.D.H., 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. 46; Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 122; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV, Apartado A. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

<sup>40</sup> Corte I.D.H., Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 83; Corte I.D.H., Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 85; Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 121-122; Corte I.D.H., 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. 46.

<sup>41</sup> CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Cap. III. párr. 79.

por el ejercicio de la libertad de expresión por medio de sanciones penales resultaba desproporcionada e innecesaria en una sociedad democrática.

42. Además, en la medida en que la regulación sobre radiodifusión prevea limitaciones al derecho a la libertad de expresión, estas restricciones deben ser “idóneas” para cumplir la finalidad que se busca a través de su imposición. En este sentido, la regulación debe ser un instrumento conducente y adecuado para obtener los objetivos legítimos e imperiosos que mediante ella se persiguen<sup>42</sup>.

43. Asimismo, para que las restricciones a la libertad de expresión que establezca la regulación sobre radiodifusión sean legítimas, éstas deberían ser “estrictamente proporcionadas” al fin que las justifica, y ajustarse estrechamente al logro de ese objetivo, interfiriendo en la menor medida posible con el ejercicio legítimo de tal libertad<sup>43</sup>. Al respecto, es preciso analizar en cada caso si la restricción o sacrificio de la libertad de expresión “que ella conlleva resulta exagerado o desmedido frente a las ventajas que mediante ella se obtienen<sup>44</sup>”.

44. Si bien no hay fórmulas de aplicación general que permitan identificar a priori si una restricción es proporcionada o no, la Corte Interamericana ha señalado que para establecer la proporcionalidad de una restricción cuando se limita la libertad de expresión con el objetivo de preservar otros derechos, se deben evaluar tres factores: (i) el grado de afectación del otro derecho—grave, intermedia, moderada—; (ii) la importancia de satisfacer el otro derecho; y (iii) si la satisfacción del otro derecho justifica la restricción de la libertad de expresión<sup>45</sup>.

45. De lo hasta aquí expuesto, resulta claro que según los principios desarrollados por el sistema interamericano de protección de derechos humanos, los Estados tienen la facultad y el deber de regular la actividad de radiodifusión. Asimismo, la CIDH y la Corte Interamericana han dado ya algunas pautas que establecen que esta regulación debe cumplir con una serie de requisitos para ser adecuada a los estándares impuestos por el derecho a la libertad de expresión: debe estar establecida en una ley, en sentido material y formal, redactada de manera clara y precisa; debe tener como finalidad garantizar certeza en el ejercicio de la libertad de expresión; así como promover y garantizar un acceso equitativo al ejercicio del derecho, lo que implica que la regulación debe apuntar a lograr diversidad y pluralidad de voces.

---

<sup>42</sup> Corte I.D.H., Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 83.

<sup>43</sup> Corte I.D.H., Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 83; Corte I.D.H., Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 85; Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 123; Corte I.D.H., 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. 46.

<sup>44</sup> CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Cap. III. párr. 81. Ver también: Corte I.D.H., Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 83.

<sup>45</sup> CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Cap. III. párr. 82.

## D. SOBRE LA ASIGNACIÓN Y RENOVACIÓN DE LAS FRECUENCIAS

58. 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. Al respecto, 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.”

59. Para promover la igualdad de oportunidades en el acceso a los medios de comunicación deben preverse medidas positivas para que los tres sectores de la radiodifusión puedan acceder a las licencias en condiciones equitativas; deben contemplarse criterios democráticos y procedimientos transparentes para la asignación de las licencias; y deben establecerse condiciones de uso de las licencias razonables y no discriminatorias.

### 1. Criterios y procedimiento de asignación

60. La asignación de licencias de radio o televisión es una decisión que tiene un impacto definitivo sobre el derecho a la libertad de expresión en su doble dimensión: el derecho de todos a expresarse libremente y el derecho a recibir ideas y opiniones diversas. De esta decisión dependerá tanto el acceso a los medios de comunicación de quienes solicitan acceso a las frecuencias, como el derecho de toda la sociedad a recibir información plural en los términos del artículo 13 de la Convención Americana. En efecto, al asignar las frecuencias, el Estado decide cuál es la voz que el público podrá escuchar durante los años venideros. En consecuencia, en este proceso se definen, entre otras cosas, las condiciones sobre las cuales se adelantará la deliberación democrática requerida para el ejercicio informado de los derechos políticos, así como las fuentes de información que le permitirán a cada persona adoptar decisiones informadas sobre sus preferencias personales y formar su propio plan de vida.

61. Los bienes en juego demuestran la enorme importancia que reviste el proceso de asignación de licencias. Por esta razón, este proceso debe encontrarse estrictamente regulado por la ley, caracterizarse por su transparencia<sup>46</sup> y estar guiado por criterios objetivos, claros públicos y democráticos<sup>47</sup>. En este mismo

<sup>46</sup> Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión. 12 de diciembre de 2007. 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.

Disponible en:

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2000\)23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorIntranet=999\\_9CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2000)23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorIntranet=999_9CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75).

<sup>47</sup> En este sentido, el Comité de Ministros del Consejo de Europa ha recomendado que, las “regulaciones que gobiernan los procedimientos de asignación de licencias de radiodifusión deben ser claras y precisas, y deben ser aplicadas de una manera abierta, transparente e imparcial. Las decisiones de las autoridades regulatorias

sentido, el procedimiento de adjudicación de una licencia debe estar rodeado de 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<sup>48</sup>.

62. En los párrafos que siguen se explican brevemente algunos de los principios que deben guiar este proceso.

63. En primer lugar, los criterios que deben guiar la asignación de licencias deben estar previstos de manera clara y precisa en las normas aplicables, de forma tal que protejan a los solicitantes contra cualquier forma de arbitrariedad. En este sentido, los procedimientos deben ser transparentes, claros y contar con plazos fijos predeterminados. Asimismo, los requisitos de asignación deben consagrarse en leyes claras y precisas de forma tal que se evite cualquier consideración política discriminatoria que pueda afectar la asignación en atención, por ejemplo a las ideas políticas o religiosas o de cualquier otro orden, de la persona que solicita la licencia. Al respecto, el principio 13 de la Declaración de Principios sostiene que, “[l]a utilización del poder del Estado y [...] 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, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley”.

64. Por otra parte, los criterios de asignación y el procedimiento empleado para aplicarlo, deben limitarse a contemplar los requisitos que resulten necesarios para el logro de una finalidad legítima.

65. Asimismo, los criterios para asignar las licencias deben tener, como una de sus metas, fomentar la pluralidad y diversidad de voces. Por ello, los requisitos para otorgarlas no pueden constituir una barrera desproporcionada para lograr estas finalidades. Así por ejemplo, cuando la oferta en dinero o 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. Si bien estos criterios pueden ser considerados objetivos o no discrecionales, cuando se utilizan para asignar todas las frecuencias, terminan excluyendo a amplios sectores sociales del proceso de acceso a las mismas. Al respecto, la CIDH ya 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 garantizados en la Convención Americana [...] y en la Declaración de Principios<sup>49</sup>”.

---

en este contexto deben ser públicas”. Recomendación Rec(2000)23. Comité de Ministros del Consejo de Europa. 20 de diciembre de 2003, párr. 14.

<sup>48</sup> De la misma forma, el Tribunal Europeo ha entendido que, en “relación con los procedimientos relacionados con las licencias, la Corte reitera que la manera en que los criterios de licenciamiento son aplicados durante el proceso de adjudicación debe proveer suficientes garantías contra la arbitrariedad, incluyendo la expresión de razones de parte de las autoridades de regulación cuando deniegan una licencia de radiodifusión”. *Meltex Ltd. & Mesrop Movsesyan v. Armenia*. Sentencia de 17 de junio de 2008, párr. 81. Disponible en: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Meltex&sessionid=39882418&skin=hudoc-en>.

<sup>49</sup> 5 CIDH. Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala. Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión, párr. 414. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala2003sp/capitulo7.htm>.

66. Por las mismas razones planteadas en los párrafos anteriores, los procedimientos de asignación de las licencias no deberían contemplar requisitos técnicos o administrativos con exigencias no razonables que requieran, en todos los casos, la contratación de técnicos o especialistas, pues ello, indirectamente, coloca al factor económico como una barrera para el acceso a la frecuencia. Asimismo, la distancia geográfica tampoco debería operar como una barrera para el acceso a las licencias, por ejemplo exigiendo a los medios de comunicación rurales trasladarse a la capital del país para formalizar una solicitud.

67. Finalmente, en todos los casos la decisión en virtud de la cual se acepta o se niega una solicitud en materia de asignación de frecuencias, debe ser pública, motivada en la ley y sometida a estricto control judicial. En este punto, es fundamental que la autoridad de aplicación aporte razones objetivas y suficientes de manera tal que todas las personas estén protegidas contra posibles actos de arbitrariedad<sup>50</sup>.

## 2. Reconocimiento de los distintos sectores

68. El alcance democrático de la libertad de expresión reconocido por la Convención Americana incluye no sólo el derecho de cada persona a expresarse libremente, sino también el derecho del público a recibir la máxima diversidad posible de información e ideas. Ello implica, entre otras cosas, 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.

69. 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<sup>51</sup>. En secciones posteriores de este capítulo se desarrollarán algunos aspectos de cada uno de estos sectores. Baste por ahora indicar que de lo que se trata es de lograr una mayor diversidad en el proceso comunicativo, con lo cual deben darse las condiciones para que pueda existir una verdadera radiodifusión pública independiente del poder político o del órgano ejecutivo, una radio privada comercial o comunitaria libre, vigorosa e independiente.

---

Asimismo, el mecanismo de la subasta ha sido declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de México, en tanto, "viola los principios de igualdad de libre competencia porque se privilegia el aspecto económico para la asignación, y atenta además contra la libertad de expresión". En la sentencia, se analiza la constitucionalidad del artículo 17 del Decreto que modificaba la Ley Federal de Telecomunicaciones de 11 de abril de 2006. Al respecto, ver: <http://www.scjn.gob.mx>

<sup>50</sup> El Tribunal Europeo se ha pronunciado sobre este tema al considerar, "que un procedimiento de adjudicación de licencias donde la autoridad de regulación a cargo no ofrece las razones de sus decisiones, no provee una adecuada protección del derecho fundamental a la libertad de expresión contra las interferencias arbitrarias de las autoridades públicas". *Meltex Ltd. & Mesrop Movsesyan v. Armenia*. Sentencia de 17 de junio de 2008, párr. 83.

Disponible en: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Meltex&sessionid=39882418&skin=hudoc-en>.

<sup>51</sup> Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión. 12 de diciembre de 2007.

### 3. Condiciones de uso exigidas

70. El reconocimiento legal para acceder a una licencia no es suficiente para garantizar la libertad, el pluralismo y la diversidad, si existen normas que establecen condiciones arbitrarias o discriminatorias en el uso de la licencia.

71. Así por ejemplo, son 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.

72. 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.

73. En todo caso, es fundamental que los requisitos administrativos, económicos y técnicos que se exijan para el uso de licencias sean los estrictamente necesarios para garantizar su funcionamiento, que estén previstos en la regulación de modo claro y preciso, y que no puedan ser modificados de manera injustificada mientras dura la licencia.

### 4. Sobre la renovación de las licencias

74. La CIDH ya ha reconocido que los Estados tienen la potestad de administrar el espectro radioeléctrico y, concretamente, de establecer previamente términos de duración de las concesiones y decidir sobre su renovación o no a la finalización de los plazos respectivos<sup>52</sup>. En el caso en que la regulación contemple la posibilidad de renovar o prorrogar las licencias, al igual que el procedimiento de asignación, el procedimiento de renovación o prórroga debería estar regulado por la ley, ser transparente, estar guiado por criterios objetivos, claros y democráticos, y asegurar el debido proceso<sup>53</sup>.

75. En este sentido, toda decisión en esta materia debería ser motivada en razones objetivas y someterse a un proceso público, respetuoso del debido proceso. Al respecto, la CIDH ha sostenido que en estos procesos, "los Estados deben procurar, bajo el principio de igualdad de oportunidades, procedimientos abiertos, independientes y transparentes que contengan criterios claros, objetivos y razonables, que eviten cualquier consideración de política discriminatoria por la línea editorial del medio de comunicación"<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> CIDH. 25 de mayo de 2007. Comunicado de Prensa N° 29/07.

Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2007/29.07sp.htm>.

<sup>53</sup> Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión. 12 de diciembre de 2007.

<sup>54</sup> CIDH. 25 de mayo de 2007. Comunicado de Prensa N° 29/07.

Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2007/29.07sp.htm>.

76. En especial, la regulación debe contemplar plazos y criterios objetivos a fin de evitar que la situación de incertidumbre se convierta en un instrumento de presión indebida sobre los medios de comunicación que aspiran a renovar su licencia. Asimismo, el procedimiento para revisar la renovación de las licencias debe contemplar avisos previos con plazos de anticipación suficiente, y garantizar que efectivamente puedan participar tanto el que aspira a renovar la licencia como cualquier persona interesada. En todo caso, el hecho de ser licenciataria—si se demuestra además que se dio cumplimiento a los requisitos exigidos y a los compromisos asumidos derivados de la adjudicación de la licencia—, puede ser valorado positivamente en el procedimiento de evaluación de la solicitud de renovación.

77. Por lo demás, 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. Al respecto, la Relatoría Especial ha recomendado a los Estados que la regulación sobre radiodifusión establezca que en la asignación de frecuencias se tengan en cuenta “criterios democráticos que garanticen la igualdad de oportunidades de todos los individuos en el acceso y la operación de estos medios en condiciones de equidad, sin restricciones desproporcionadas o irrazonables” y que “se evite la asignación, el retiro o la no renovación de las frecuencias o licencias por razones discriminatorias o arbitrarias<sup>55</sup>”. Es por ello que resulta fundamental, a fin de evitar arbitrariedades, que la regulación establezca previamente y de manera clara y precisa los criterios que guiarán la decisión sobre las solicitudes de renovación de licencias.

78. Por último, para disminuir el margen de una posible arbitrariedad, el procedimiento para analizar la renovación de una licencia debe ser llevado adelante por un órgano que reúna los requisitos enumerados en los párrafos anteriores de este documento, entre los que se destacan la independencia respecto del poder político y el sector vinculado a la radiodifusión. Asimismo debe ser un mecanismo transparente y público, que contemple, por ejemplo, la realización de audiencias en las que pueda escucharse la opinión del público. Es crucial también que 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 posterior.

## **G. SOBRE LOS MEDIOS COMUNITARIOS DE RADIODIFUSIÓN**

96. El derecho a la libertad de expresión exige que los Estados no sólo se abstengan de realizar acciones que impiden el ejercicio del derecho, sino además que adopten medidas para garantizar su ejercicio en condiciones de igualdad y no discriminación<sup>56</sup>. Así, por ejemplo, se deben remover los obstáculos que impiden que ciertos sectores sociales puedan acceder a los medios de comunicación; y, al

<sup>55</sup> CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 106.

<sup>56</sup> CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III, 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.

mismo tiempo, promover activamente, la inserción de grupos desfavorecidos o actualmente marginados en los medios de comunicación.

97. En varias oportunidades, la CIDH y la Relatoría Especial han reconocido que los medios de comunicación comunitarios 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<sup>57</sup>. En dichos pronunciamientos han establecido que resulta necesario que los Estados los reconozcan legalmente y que se contemplen reservas de espectro para este tipo de medios, así como condiciones equitativas de acceso a las licencias que diferencien las realidades distintas de los medios privados no comerciales<sup>58</sup>.

## 1. Importancia y características

98. En su Informe Anual 2002, la Relatoría Especial, en el capítulo sobre “Libertad de expresión y pobreza”, señaló:

La libertad de los individuos para debatir y criticar abiertamente las políticas y las instituciones los protege contra las violaciones a los derechos humanos. La apertura de los medios de difusión no solo promueve las libertades civiles y políticas, sino que a menudo contribuye a los derechos económicos, sociales y culturales. En algunos casos la utilización de los medios de comunicación ha ayudado a generar conciencia pública y ejercer presiones para que se adopten medidas tendientes a mejorar la calidad de vida de los sectores marginales o más vulnerables de la población.

Sin embargo, la utilización de los medios tradicionales de comunicación masiva no siempre se presenta como medio accesible para la difusión de las necesidades y reivindicaciones de los sectores más empobrecidos o vulnerables de la sociedad. En este sentido, los medios comunitarios de comunicación y difusión vienen insistiendo desde hace tiempo para incluir en las agendas nacionales, estrategias y contenidos que atiendan a las necesidades de estas comunidades<sup>59</sup>.

99. Y más adelante, en el mismo informe, indicó que:

La necesidad creciente de expresión de las mayorías y minorías sin acceso a medios de comunicación, y su reivindicación del derecho de comunicación, de libre expresión de ideas, de difusión de información hace imperante la necesidad de buscar bienes y servicios que les aseguren condiciones básicas de dignidad, seguridad, subsistencia y desarrollo<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> CIDH. Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala. Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión, párr. 414.

Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala2003sp/capitulo7.htm>; CIDH. Informe Anual 2002. Volumen III: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV: Libertad de expresión y pobreza, párr. 41.

<sup>58</sup> CIDH. Informe Anual 2007. Volumen II: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Conclusiones y Recomendaciones, párr. 5.

<sup>59</sup> CIDH. Informe Anual 2002. Volumen III: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV: Libertad de expresión y pobreza, párrs. 37-38.

<sup>60</sup> CIDH. Informe Anual 2002. Volumen III: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV: Libertad de expresión y pobreza, párr. 41.

100. En el mismo sentido, en su informe “Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala”, la CIDH indicó que:

La [CIDH] y su Relatoría [Especial] entienden que las radios comunitarias son positivas porque fomentan la cultura e historia de las comunidades, siempre que lo hagan en el marco legal. La Comisión recuerda que la entrega o renovación de licencias de radiodifusión debe estar sujeta a un procedimiento claro, justo y objetivo que tome en consideración la importancia de los medios de comunicación para que todos los sectores de la sociedad [...] participen informadamente en el proceso democrático. Particularmente, las radios comunitarias son de gran importancia para la promoción de la cultura nacional, el desarrollo y la educación de las distintas comunidades [...] <sup>61</sup>.

101. A su turno, en el Informe Anual 2007, la Relatoría Especial sostuvo 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. En ese informe, la Relatoría Especial recomendó a los Estados: “[l]egislar en materia de radiodifusión comunitaria, de manera que se destine parte del espectro a radios comunitarias, y que en la asignación de estas frecuencias se tomen en cuenta criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a las mismas” <sup>62</sup>.

102. Todos estos elementos están contenidos también en la “Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión” (2007) de los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OSCE, la OEA y la Comisión Africana. La Relatoría Especial añadió también que, “[e]n la misma línea, es necesaria una legislación que defina apropiadamente el concepto de radio comunitaria y que incluya su finalidad social, su carácter de entidades sin fines de lucro y su independencia operativa y financiera” <sup>63</sup>.

103. Finalmente, en su Informe Anual 2008, la Relatoría Especial señaló que:

[L]as personas que integran los grupos sociales tradicionalmente marginados, discriminados o que se encuentran en estado de indefensión, son sistemáticamente excluidas, por diversas razones, del debate público. Estos grupos no tienen canales institucionales o privados para ejercer en serio y de manera vigorosa y permanente su derecho a expresar públicamente sus ideas y opiniones o para informarse sobre los asuntos que los afectan. Este proceso de exclusión ha privado también a las sociedades de conocer los intereses, las necesidades y propuestas de quienes no han tenido la oportunidad de acceder, en igualdad de

<sup>61</sup> 8 CIDH. Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala. Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión, párr. 414.

Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala2003sp/capitulo7.htm>

<sup>62</sup> CIDH. Informe Anual 2007. Volumen II: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Conclusiones y Recomendaciones, párr. 6.

<sup>63</sup> 90 CIDH. Informe Anual 2007. Volumen II: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Conclusiones y Recomendaciones, párr. 5.

condiciones, al debate democrático. El efecto de este fenómeno de exclusión es similar al efecto que produce la censura: el silencio<sup>64</sup>.

104. Es por todas las razones mencionadas que se ha reconocido que los medios de comunicación comunitarios desempeñan una función esencial no sólo en el proceso de inclusión social, sino como mecanismos para fomentar la cultura e historia, y para el desarrollo y educación de las distintas comunidades<sup>65</sup>.

105. En especial, los medios de comunicación comunitarios son fundamentales para garantizarle a los pueblos indígenas de nuestra región efectivo respeto por la libertad de expresión y el acceso a la información. En tal sentido, conviene recordar que tanto la Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en su artículo 16<sup>66</sup>, como el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobado por la CIDH el 25 de febrero de 2007, en su artículo VIII.2<sup>67</sup>, reconocen el derecho de los pueblos indígenas a establecer sus propios medios de comunicación en sus propios idiomas. Pero los medios de comunicación comunitarios no sirven sólo a los pueblos indígenas. Como lo indicó la Relatoría Especial en su Informe Anual 2008, se encuentran en circunstancia de exclusión e invisibilización, por ejemplo, las mujeres madres cabeza de familia que viven en situación de pobreza (o extrema pobreza) que no tienen los medios para difundir sus necesidades e intereses y que deben soportar los efectos de una cultura sexista alimentada, en no pocos casos, por el poderoso flujo masivo de informaciones y opiniones al cual ellas no pueden acceder; afrodescendientes que viven en zonas marginales y deben soportar las consecuencias de culturas racistas sin poder incidir decisivamente en los debates que ayudarían a revertir los procesos de discriminación; comunidades rurales o barriales organizadas con el propósito de superar situaciones indignantes de marginalidad social, que no pueden conocer alternativas exitosas de acción colectiva ni informar adecuadamente a la sociedad sobre sus necesidades y propuestas; personas con discapacidad física o psíquica, cuyas necesidades e intereses son sistemáticamente excluidas de la deliberación colectiva. En fin, millones de personas cuya libertad de expresión no se encuentra suficientemente asegurada, todo lo cual conduce a una falla fundamental en el proceso de deliberación democrática<sup>68</sup>.

---

<sup>64</sup> CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 100.

<sup>65</sup> CIDH. Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala. Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión, párr. 414.

Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala2003sp/capitulo7.htm>.

<sup>66</sup> El artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas establece que, "1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación alguna"; y que, "2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena. Los Estados, sin perjuicio de la obligación de asegurar plenamente la libertad de expresión, deberán alentar a los medios de comunicación privados a reflejar debidamente la diversidad cultural indígena". El resaltado es nuestro.

<sup>67</sup> El artículo VIII.2 del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas dispone que, los "Estados tomarán medidas para promover y asegurar que sean transmitidos programas en lengua indígena por las radios y televisoras de las regiones de alta presencia indígena, y para apoyar la creación de radioemisoras y otros medios de comunicación indígenas". El resaltado es nuestro.

<sup>68</sup> CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 101.

## 2. Reconocimiento legal

106. Muchas legislaciones de nuestros países aún establecen prohibiciones o barreras desproporcionadas que impiden que sectores privados no comerciales puedan acceder a los medios de comunicación. Es importante por ello que la regulación sobre radiodifusión reconozca expresamente el derecho de las organizaciones sin fines de lucro a ser propietarias de medios de comunicación audiovisual. Como ha dicho la Relatoría Especial, “se trata en estos casos de un marco normativo que promueva la vitalidad de la democracia si se atiende al hecho de que el proceso comunicativo no sólo debe satisfacer las necesidades de consumo de los habitantes (necesidades legítimas de entretenimiento, por ejemplo), sino las necesidades de información de los ciudadanos”<sup>69</sup>.

107. En tal sentido, en su “Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión”, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA, la OSCE y la Comisión Africana destacaron que, “[l]a radiodifusión comunitaria debe estar expresamente reconocida en la ley como una forma diferenciada de medios de comunicación”. En el mismo sentido indicaron que “los diferentes tipos de medios de comunicación (públicos y privados, con y sin fines de lucro) deben ser capaces de operar en, y tener acceso equitativo a todas las plataformas de transmisión disponibles, incluyendo el nuevo dividendo digital”<sup>70</sup>.

108. La legislación debería definir apropiadamente el concepto de medio de comunicación comunitario, incluyendo su finalidad social y no comercial, y su independencia operativa y financiera del estado y de intereses económicos<sup>71</sup>. Asimismo, la legislación debería:

(1) prever procedimientos sencillos para la obtención de licencias; (2) la no exigencia de requisitos tecnológicos severos que les impida acceder a ellas; y (3) la posibilidad de que utilicen distintas fuentes de financiación, como la publicidad, como medio para financiarse<sup>72</sup>. En todo caso, la legislación debería incluir suficientes garantías para que por vía de la financiación oficial no se conviertan en medios dependientes del Estado.

## 3. Reservas de espectro y condiciones equitativas de acceso y de uso de las licencias

109. Dada la situación de exclusión existente, los Estados deben adoptar medidas positivas para incluir a los sectores sin fines comerciales en los medios de comunicación<sup>73</sup>. Entre estas medidas aparece la de asegurar frecuencias del espectro de radiodifusión para los distintos tipos de medios, y disponer

<sup>69</sup> CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 107.

<sup>70</sup> Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión. 12 de diciembre de 2007.

<sup>71</sup> CIDH. Informe Anual 2007. Volumen II: Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Conclusiones y Recomendaciones, párr. 5.

<sup>72</sup> Al respecto, la Relatoría Especial ha establecido que, es “imprescindible, que se remuevan todas las restricciones desproporcionadas o discriminatorias que impiden que los operadores de radio y televisión, en todas las modalidades, puedan cumplir cabalmente con la misión comercial, social o pública que tienen asignada”. CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 106.

<sup>73</sup> CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III, párr. 230.

específicamente que ciertas frecuencias sean reservadas para el uso de los medios comunitarios, en especial cuando éstos no estén representados equitativamente en el espectro. 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<sup>74</sup>.

110. Otra de las medidas que debe promover el Estado para generar oportunidades equitativas para una igualdad real en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana, es establecer procedimientos especiales para que los sectores sin fines comerciales puedan acceder a las licencias. En tal sentido, deberían contemplarse procedimientos que no exijan requisitos tecnológicos severos que, en la práctica, impacten discriminatoriamente en estos sectores impidiéndoles siquiera formalizar una solicitud de licencia. Por el contrario, los requisitos para acceder a las licencias deberían contemplar las necesidades específicas de los radiodifusores comunitarios.

111. Como ya se explicó en otra sección de este capítulo, en el informe "Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala" (2003), la CIDH indicó que, "la entrega o renovación de licencias de radiodifusión debe estar sujeta a un procedimiento claro, justo y objetivo que tome en consideración la importancia de los medios de comunicación para que todos los sectores de la sociedad [...] participen informadamente en el proceso democrático. [...]. Por lo tanto, 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 garantizados en la Convención Americana [...] y en la Declaración de Principios"<sup>75</sup>. Similar criterio sostuvieron los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA, la OSCE y la Comisión Africana en su "Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión" (2007).<sup>76</sup>

112. De otra parte, el simple reconocimiento legal para acceder a una licencia no alcanza para garantizar la libertad de expresión si existen discriminaciones o arbitrariedades en las condiciones de uso de las licencias que limitan severamente la capacidad de los sectores privados sin fines de lucro de utilizar las frecuencias, así como el derecho del público en general a escucharlas. En tal sentido, el derecho a la libertad de expresión reconocido en el artículo 13 de la Convención Americana prohíbe que se impongan limitaciones arbitrarias o discriminatorias al uso de las licencias de radiodifusión comunitarias<sup>77</sup>. Es por ello que la regulación debería permitirle a estos medios de comunicación diferentes fuentes de financiamiento; entre ellas la posibilidad de recibir publicidad en tanto existan otras garantías que impidan el ejercicio de competencia desleal con otras radios y siempre que no interfiera en su finalidad social<sup>78</sup>. Asimismo, es necesario asegurar

<sup>74</sup> CIDH. Informe Anual 2007. Volumen II: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Conclusiones y Recomendaciones, párr. 5.

<sup>75</sup> CIDH. Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala. Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión, párr. 414.

Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala2003sp/capitulo7.htm>.

<sup>76</sup> 103 Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión. 12 de diciembre de 2007.

<sup>77</sup> Ver también, el principio 13 de la Declaración de Principios, que prohíbe todo tipo de presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales.

<sup>78</sup> Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión. 12 de diciembre de 2007.

que el financiamiento estatal no disuelva la independencia de la radio comunitaria, pues de esta manera se estaría perdiendo el valor genuinamente comunitario de este sector de la radiodifusión.

113. Por último, se deberían remover otras restricciones arbitrarias al uso de las licencias, como por ejemplo las limitaciones al uso de lenguas minoritarias o indígenas utilizadas por los medios de comunicación dirigidos específicamente a distintas comunidades.

### 3. Declaración Conjunta Relatorías Libertad de Expresión<sup>79</sup>

El mismo año 2010 cuando fuera publicado el informe que antecede, El Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la Libertad de los Medios de Comunicación, la Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión 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), emitieron una declaración conjunta que en uno de los puntos se refirió al tema de las emisoras públicas y comunitarias. Resulta interesante leer lo manifestado, sobre todo teniendo en cuenta que en esta declaración se unió el tema al de las "emisoras públicas".

#### 7. APOYO A EMISORAS PÚBLICAS Y COMUNITARIAS

Las emisoras públicas y comunitarias pueden desempeñar un rol sumamente importante al ofrecer una programación de interés público y complementar el contenido ofrecido por las emisoras comerciales. De este modo pueden contribuir a la diversidad y responder a la necesidad de información del público. Sin embargo, ambas enfrentan obstáculos. Las cuestiones más preocupantes son:

- a. Los obstáculos cada vez más frecuentes al financiamiento público de las emisoras públicas.
- b. La existencia de numerosos medios públicos que no tienen una misión pública claramente definida.
- c. La falta de reconocimiento legal específico para el sector de las emisoras comunitarias sobre la base de criterios adecuados para dicho sector.
- d. La decisión de no reservar frecuencias suficientes para las emisoras comunitarias ni crear mecanismos adecuados de financiamiento.

---

<sup>79</sup> Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=784&IID=2>

## 4. Estándares de libertad de expresión para la transición a una televisión digital abierta, diversa, plural e inclusiva (RELE 2015)<sup>80</sup>

Debido al avance tecnológico, en 2015 la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos publicó el informe “Estándares de libertad de expresión para la transición a una televisión digital abierta, diversa, plural e inclusiva”. Notablemente en ese informe se incluyó un capítulo que se tituló “**Reconocimiento y promoción de la televisión digital comunitaria**”. El título habla por sí solo y se reproduce a continuación ese capítulo que destacó que 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.

### CAPÍTULO 6. 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<sup>81</sup>”. 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 derechos<sup>82</sup>. 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<sup>83</sup>”.

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

<sup>80</sup> Recuperado de: [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/Transición\\_a\\_TV\\_digital.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/Transición_a_TV_digital.pdf)

<sup>81</sup> 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.

<sup>82</sup> 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.

<sup>83</sup> 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.

plantear al Estado una solicitud de espacio; y (c) la posibilidad de que utilicen publicidad como medio para financiarse”<sup>84</sup>

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 elaborado por la Comisión Nacional de Televisión<sup>85</sup>. Esta decisión fue reiterada en abril de 2012 con el acuerdo 003 que reglamenta específicamente el servicio de televisión local sin ánimo de lucro<sup>86</sup>. 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 lucro<sup>87</sup>.

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 requieran<sup>88</sup>. 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)<sup>89</sup>.

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”<sup>90</sup>, de forma de asegurarles “condiciones básicas de dignidad, seguridad, subsistencia y desarrollo”.  
91

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

<sup>84</sup> 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.

<sup>85</sup> Comisión Nacional de Televisión (CNTV). Lineamientos del Plan de desarrollo de la Televisión 2010-2013. Punto 5.4.4.

<sup>86</sup> 6 Comisión Nacional de Televisión (CNTV) Acuerdo 003 de 4 abril de 2012.

<sup>87</sup> 187 Autoridad Nacional de Televisión (ANTV). Agenda Estratégica 2013. Diciembre de 2012.

<sup>88</sup> 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.

<sup>89</sup> República Oriental del Uruguay. Poder Legislativo. Ley N° 18.232. Servicio de Radiodifusión Comunitaria. 22 de diciembre de 2007. Artículo 7.

<sup>90</sup> 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.

<sup>91</sup> 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.

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”<sup>92</sup>.

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 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”<sup>93</sup>. 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 comunitario<sup>94</sup>.

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”<sup>95</sup>. 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”<sup>96</sup>. Mientras tanto, en 2013 Ecuador aprobó una reserva del 34% de las frecuencias radioeléctricas para la “operación de medios comunitarios”<sup>97</sup>. 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”<sup>98</sup>.

136. En relación al impacto que el cambio tecnológico sobre las emisoras de televisión comunitaria que transmiten previo al encendido digital, los y las

<sup>92</sup> 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.

<sup>93</sup> República Oriental del Uruguay. Poder Legislativo. Ley N° 18.232. Servicio de Radiodifusión Comunitaria. 22 de diciembre de 2007. Artículo 5.

<sup>94</sup> IMPO. Centro de Información Oficial. Decreto N°153/012. 11 de mayo de 2012. Regláméntanse 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.

<sup>95</sup> Presidencia de la Nación. Ley 26.522. Servicios de Comunicación Audiovisual y reglamentación. Artículo 89.

<sup>96</sup> 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.

<sup>97</sup> Registro Oficial. Órgano del Gobierno del Ecuador. Ley Orgánica de Comunicación. 25 de junio de 2013. Artículo 106.

<sup>98</sup> 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.

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”<sup>99</sup> e incluso que “deberían asegurar que los servicios de radiodifusión comunitaria y locales continúen durante la transición digital y con posterioridad a dicho período”<sup>100</sup>.

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 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”<sup>101</sup>.

139. Tanto Uruguay como Argentina han aprobado regulaciones para que las empresas estatales de telecomunicaciones y operadores de televisión pública

---

<sup>99</sup> 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.

<sup>100</sup> 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.

<sup>101</sup> 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.

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 lucro<sup>102</sup>. 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 frecuencia compartida se realiza mediante llamados públicos y abiertos a propuestas de programación comunitarias<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> 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.

<sup>103</sup> República Oriental del Uruguay. Poder Legislativo. Ley N° 18.232. Servicio de Radiodifusión Comunitaria. 22 de diciembre de 2007. Artículo 13.

## 5. Informe de la CIDH enviado a la Corte IDH en el caso “Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala” (“Radios Mayas”)<sup>104</sup>

En el entendimiento que el primer caso sobre medios comunitarios que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos envió a la Corte Interamericana, se reproduce por su importancia y análisis el INFORME No. 164/19 - CASO 13.608 - INFORME DE FONDO PUEBLOS INDÍGENAS MAYA KAQCHIKEL DE SUMPANGO Y OTROS GUATEMALA. Se destaca en este informe que la CIDH recomendó específicamente al Estado de Guatemala “Reconocer legalmente a los medios comunitarios en la normativa interna y adoptar medidas para promover la diversidad y el pluralismo de los medios de comunicación.”

### INTRODUCCIÓN

1. El 28 de septiembre de 2012 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión Interamericana”, “la Comisión” o “la CIDH”) recibió una petición presentada por la Asociación Sobrevivencia Cultural, Asociación Mujb’ab’l Yol Encuentro de Expresiones y Cultural Survival, Inc. (en adelante “la parte peticionaria” o “los peticionarios”) en la cual se alega la responsabilidad internacional de la República de Guatemala (en adelante “el Estado de Guatemala”, “el Estado” o “Guatemala”) en perjuicio de los pueblos indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango, en Sacatepéquez; Achí de San Miguel Chicaj, en Baja Verapaz; Maya Mam de Cajolá, en Quetzaltenango; y Maya de Todos Santos de Cuchumatán, en Huehuetenango, por la alegada violación de los derechos a la libertad de expresión, igualdad ante la ley e identidad cultural.
2. La Comisión aprobó el informe de admisibilidad No. 51/18 el 5 de mayo de 2018<sup>105</sup>. El 21 de junio de 2018 la Comisión notificó dicho informe a las partes y se puso a su disposición a fin de llegar a una solución amistosa. Las partes contaron con los plazos reglamentarios para presentar sus observaciones adicionales sobre el fondo. Toda la información recibida fue debidamente trasladada entre las partes.

### ALEGATOS DE LAS PARTES

#### A. Parte peticionaria

3. La parte peticionaria explica que en Guatemala los cuatro pueblos indígenas a los que se refiere el presente caso, se han organizado para fundar radios comunitarias con el objeto de difundir información relevante para sus comunidades, proteger su cultura y promover el uso de sus lenguas, dando

<sup>104</sup> Recuperado de: [https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2020/GT\\_13.608\\_ES.docx](https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2020/GT_13.608_ES.docx)

<sup>105</sup> CIDH. Informe No. 51/18. Petición 1779-12. Pueblos indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros. Guatemala. 5 de mayo de 2018. La CIDH declaró admisible la petición respecto de los artículos 13, 24 y 26, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana, así como del artículo XIII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, cuyo análisis se hará en el marco del artículo 26 de la Convención Americana en el presente caso.

origen a las radios comunitarias Radio Ixchel, operada por el pueblo Maya Kaqchikel; la emisora Uqul Tinamil "La Voz del Pueblo", operada por el pueblo Maya Achí; la radio comunitaria X Musical operada por el pueblo Maya Mam de Cajolá, y la radio Qman Txum, operada por el pueblo Maya de Todos Santos.

4. La parte peticionaria señala que los pueblos indígenas citados no han tenido acceso a las licencias de radiodifusión para operar sus emisoras debido a los obstáculos que impone la normativa interna guatemalteca. Alega que el Estado viola los derechos de estos pueblos a la libertad de expresión, igualdad ante la ley e identidad cultural debido a la falta de reconocimiento legal de las radios comunitarias y a la persistencia de condiciones legales discriminatorias que impiden el acceso al espectro radioeléctrico y criminalizan el desarrollo de sus propios medios de comunicación.
5. La parte peticionaria señala que las emisoras que sirven a estos pueblos son allanadas por autoridades estatales que detienen a sus empleados y voluntarios, decomisan equipos de transmisión radial e interrumpen sus transmisiones. En particular, denuncian el allanamiento a Radio Ixchel el 7 de julio de 2006, por la Fiscalía de delitos contra sindicalistas y periodistas del Ministerio Público, durante el cual su coordinador voluntario fue arrestado por la presunta comisión del delito de "hurto de frecuencias". Asimismo, denuncian el allanamiento ocurrido el 8 de mayo de 2012 a la Radio "La Voz del Pueblo" por el que también resultó arrestado uno de sus voluntarios.
6. Los peticionarios advierten que la Ley General de Telecomunicaciones de Guatemala (en adelante "Ley General de Telecomunicaciones" o "LGT") establece en su artículo 62 que las frecuencias de radio se otorgan a través de un proceso de subasta pública, determinado por la Superintendencia de Telecomunicaciones. Bajo esta disposición, el ente regulador, bajo un criterio exclusivamente económico, concede al mejor postor las licencias de uso de bandas de frecuencia. A juicio de los peticionarios, este mecanismo no contempla oportunidades equitativas para los medios de comunicación comunitarios, ni atiende a las necesidades especiales de los pueblos indígenas guatemaltecos conforme a la condición económica en la que viven. Tampoco toma en cuenta el hecho de que las radios comunitarias son creadas para servir a una comunidad específica y no con ánimo lucrativo, por lo que no pueden competir en un proceso donde la oferta más alta determina el acceso al espectro radioeléctrico.
7. La parte peticionaria alude que el artículo 64 de la LGT contiene provisiones sólo respecto de las emisoras comerciales y gubernamentales, omitiendo el reconocimiento a medios de radiodifusión comunitaria, sin ánimo de lucro. Al respecto, los peticionarios manifiestan que desde que se firmó el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas ("AIDPI"), a través del cual Guatemala se compromete a otorgar a estos pueblos acceso a la radio como medio de expresión, se han llevado a cabo varios intentos de enmendar la ley actual de Guatemala para dar reconocimiento a las radios comunitarias, sin embargo, ninguna de estas propuestas ha sido aprobada por el Congreso.
8. Adicionalmente, indican que el 5 de diciembre de 2012 el presidente de Guatemala firmó el Decreto 34-2012, mediante el cual se permitiría a los

titulares de usufructo extender hasta por 20 años adicionales sus derechos otorgados bajo la Ley General de Telecomunicaciones. De acuerdo con la parte peticionaria, este decreto obstaculiza aún más el acceso a las frecuencias radioeléctricas en igualdad de condiciones, especialmente para los pueblos indígenas ya que congeló por un periodo de tiempo de 20 años la distribución del espectro radioeléctrico.

9. Asimismo, la parte peticionaria señala que, se presentaron diversas iniciativas legislativas para lograr la modificación de la LGT sin resultado alguno. Además, la Asociación Sobrevivencia Cultural presentó una acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 1, 2, 61 y 62 de la LGT en 2011, que fue considerada sin lugar por la Corte de Constitucionalidad.
10. La parte peticionaria alega que las condiciones legales que obstaculizan el acceso al espectro radioeléctrico a los pueblos indígenas representan la violación por parte del Estado a su derecho a la libertad de pensamiento y expresión contemplado en el artículo 13 de la Convención. Lo anterior, considerando los escasos ingresos económicos de los pueblos indígenas y el limitado acceso que tienen a otros medios y tecnologías, por lo que las radios sirven como el instrumento más efectivo para el pleno goce de este derecho, el fomento de su cultura e historia y representan para muchos miembros, el único medio para mantenerse informados y participar en los debates públicos de la sociedad guatemalteca. Asimismo, los peticionarios alegan que la decisión del Estado de Guatemala de adoptar una ley que indirectamente sólo crea espacio para las radios comerciales con ánimo de lucro, así como la criminalización de actividades relacionadas con operación de radios comunitarias, traducida en la persecución penal al personal de estas emisoras bajo la figura de "hurto", los allanamientos a sus instalaciones, la confiscación de sus instrumentos de trabajo y la interrupción total o parcial de sus transmisiones, también violan el derecho a la libertad de expresión de los cuatro pueblos.
11. Los peticionarios explican que el derecho a la no discriminación previsto en el artículo 24 de la Convención Americana es incumplido por el Estado debido al tratamiento diferenciado que los pueblos indígenas reciben bajo el marco legal vigente para la regulación de frecuencias radiales, que se basa exclusivamente en un criterio económico para la concesión de licencias. En este sentido, destacan que aunque la LGT permite que cualquier persona que esté interesada en obtener una frecuencia de radio participe en una subasta pública, este mecanismo se basa únicamente en la capacidad de ofrecer el mayor precio por una frecuencia de radio, de modo que las emisoras comerciales son prácticamente el único tipo de radio en posibilidad de participar exitosamente en el proceso y obtener licencias, excluyendo a los pueblos indígenas que buscan operar radios comunitarias sin fines de lucro.
12. Finalmente, los peticionarios señalan que las barreras estructurales que el Estado de Guatemala mantiene hasta el momento, como marcos legales insuficientes o inexistentes para acceder a frecuencias de radio, representan un obstáculo al ejercicio de su derecho a los beneficios de la cultura. Alegan que los pueblos indígenas tienen derecho a acceder a frecuencias de radio, no sólo como medio para promover la expresión de su idioma, cultura, opiniones,

ideas y pensamientos, sino también para buscar, recibir y difundir información e ideas, de modo que los pueblos indígenas en Guatemala puedan mantener o preservar su cultura, idiomas y prácticas de manera efectiva.

## **B. Estado**

13. El Estado de Guatemala considera que no es responsable por la violación de los artículos 1.1, 2, 13, 24 y 26 de la Convención Americana ni del artículo XIII de la Declaración Americana. Argumenta que las frecuencias radioeléctricas son recursos naturales limitados que deben utilizarse de forma racional y que son propiedad del Estado. Asimismo, destaca que, con el fin de mejorar el empleo racional de toda clase de telecomunicaciones, los artículos 44 y 45 del Convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) del cual es parte, contemplan que los Estados deben adoptar las medidas necesarias para impedir el funcionamiento de instalaciones y aparatos eléctricos de cualquier clase que pudieran perturbar los legalmente autorizados. Señala que por esta razón ha conservado su legislación interna a favor del principio del empleo racional de los recursos de telecomunicaciones, que incluye las frecuencias radioeléctricas.
14. Guatemala señala que a través de la legislación vigente, la Superintendencia de Telecomunicaciones y la Dirección General de Radiodifusión y Televisión Nacional permite a cualquier persona acceder legalmente a la explotación del espectro radioeléctrico, de conformidad con el proceso correspondiente para su aprobación y distribución conforme a lo establecido en la LGT. El Estado considera que dicha regulación otorga la oportunidad a cualquier persona de acceder al espectro, por lo que no puede interpretarse como discriminatoria en contra de los pueblos indígenas.
15. Respecto a las actuaciones de la Fiscalía de delitos cometidos por el uso ilegal de frecuencias radioeléctricas, el Estado señala que para julio de 2017 tenía en sus registros oficiales 165 diligencias de allanamiento, inspección, registro y secuestro de evidencia en bienes inmuebles y 65 sentencias por delito de hurto que establecen la utilización y/o explotación ilegal de frecuencias radioeléctricas derivadas de las actividades de investigación. Al respecto, sostiene que todas sus actuaciones han sido producto del ejercicio legítimo de su potestad de investigación y sanción, de modo que el Ministerio Público, la Policía Nacional Civil y los entes juzgadores, han realizado sus funciones en apego al principio de objetividad y ejercitan la acción y persecución penal únicamente de personas que no han sido autorizadas legalmente para explotar un bien del Estado, según lo estipula la literal h) de artículo 121 de la Constitución Política de la República de Guatemala.
16. El Estado argumenta que las autoridades no efectúan distinción bajo el criterio de grupo o sector social al que pertenecen las personas objeto de las persecuciones, ni tampoco bajo el contenido de los programas difundidos, pues se evalúa exclusivamente la explotación legal o ilegal de un bien propiedad de la Nación. Por ello, cualquiera de sus diligencias se lleva a cabo bajo reglas específicas, con autorización de juez competente y con el debido registro en acta ministerial de actuaciones.

17. Sobre las iniciativas de ley presentadas ante el Congreso de Guatemala para modificar la LGT, el Estado señala que la signada con el número de registro 2661 se encuentra pendiente de dictamen por parte de la Comisión de Comunicación, Transporte, Obras Públicas y Vivienda.

## **DETERMINACIONES DE HECHO**

### **A. Situación estructural de discriminación de pueblos indígenas y radios comunitarias en Guatemala**

18. Guatemala es un país de alta diversidad étnica y cultural, en cuyo territorio conviven el pueblo Maya, el pueblo Xinka y el pueblo Garífuna. Según el censo poblacional del 2002, la población que se auto identifica como indígena es el 41%<sup>106</sup>, lo que resulta relevante ya que, históricamente, en Guatemala ser indígena ha significado cargas valorativas negativas que los han situado en una relación jerárquica de extrema desigualdad<sup>107</sup>.
19. Si bien la discriminación étnica, y la desigualdad económica y social son conceptos distintos, tales categorías se entrecruzan generando una profundización en la situación de discriminación de los pueblos indígenas en Guatemala. La discriminación es uno de los factores que incrementa la desigualdad social y ahonda las condiciones de pobreza. Más allá del reconocimiento constitucional del principio de igualdad y de avances en algunos aspectos, en Guatemala subsiste una exclusión de hecho de los pueblos indígenas en el acceso y goce efectivo e igualitario en los ámbitos económico y social<sup>108</sup>. Asimismo, los pueblos indígenas viven una situación de violencia, la cual está estrechamente relacionada con la situación de discriminación y exclusión que viven, y puede observarse en esferas como la participación en la toma de decisiones y en las instituciones del Estado, representación en los medios de comunicación y debate público, entre otras<sup>109</sup>.
20. En los últimos años los pueblos indígenas han enfrentado altos índices de exclusión social en Guatemala, la cual se manifiesta de diversas formas, tales como falta de acceso a la justicia, barreras lingüísticas, geográficas y culturales para lograr dicho acceso. A manera de ejemplo, la tasa de pobreza extrema es tres veces mayor entre la población indígena con respecto a la no indígena<sup>110</sup>. Pese a las medidas adoptadas para lograr la aplicación de los Acuerdos de Paz en Guatemala, persisten problemas de implementación relativos a los derechos de los pueblos indígenas cuyo incumplimiento,

---

<sup>106</sup> CIDH. Informe Situación de los derechos humanos en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 43/15, 31 de diciembre de 2015. Párr 64. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Guatemala2016.pdf>

<sup>107</sup> CIDH. Informe Situación de los derechos humanos en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 43/15, 31 de diciembre de 2015. Párr 68.

<sup>108</sup> CIDH. Informe Situación de los derechos humanos en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 43/15, 31 de diciembre de 2015. Párr 77.

<sup>109</sup> CIDH. Informe Situación de los derechos humanos en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208/17, 31 de diciembre de 2017. Párr 377.

Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Guatemala2017-es.pdf>

<sup>110</sup> CIDH. Informe Situación de los derechos humanos en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208/17, 31 de diciembre de 2017. Párr 4.

repercute en muchas áreas, incluida la participación política y el desarrollo integral<sup>111</sup>.

21. A su vez, en Guatemala persisten problemas estructurales en el sistema de medios de comunicación que impiden a los ciudadanos recibir información de una diversidad de fuentes, lo que agrava la situación de exclusión de los pueblos indígenas en lo relativo al goce de los derechos derivados de la libertad de expresión. En efecto, los altos niveles de concentración en la propiedad y control de la radio y televisión --abierta y por abonados-- en un grupo reducido de empresas de comunicación, es un elemento que se suma a los serios obstáculos para el acceso de los medios comunitarios de los pueblos indígenas al espectro radioeléctrico y a recursos públicos para lograr su sustentabilidad<sup>112</sup>.
22. En ese sentido, la CIDH y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión han constatado en diversos informes que Guatemala no registra avances en relación con los excesivos niveles de concentración en la propiedad y control de medios audiovisuales, ya que la titularidad de varias frecuencias de radio y el usufructo de los cuatro principales canales privados de VHF que emiten en el país, recaen solo sobre una persona que controla un grupo comunicacional de alcance nacional y regional<sup>113</sup>.
23. Debido al Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI) firmado en 1995, a través del cual Guatemala se comprometió a otorgar a los pueblos indígenas acceso a la radio como medio de expresión<sup>114</sup>, los peticionarios y otros actores sociales sumados a la causa presentaron una serie de proyectos para modificar la Ley General de Telecomunicaciones, sin ningún éxito. En efecto, la Ley General de Telecomunicaciones<sup>115</sup> (Decreto No.94-96) no reconoce al sector de la radiodifusión comunitaria en su catálogo de bandas de frecuencia reservadas. La CIDH en sus diferentes informes de país sobre Guatemala ha reiterado la falta de avances respecto de la obligación, asumida por el Estado en múltiples oportunidades, de reconocer legalmente al sector de la radiodifusión comunitaria e implementar la asignación efectiva de autorizaciones para utilizar frecuencias por parte de

<sup>111</sup> CIDH Informe Anual 2018. Capítulo V: Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 30. 17 de marzo de 2019. Párr 112. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2018/indice.asp>

<sup>112</sup> CIDH. Informe Anual 2018. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II: Situación de la libertad de expresión. Guatemala. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 30. 17 de marzo de 2019. Párr 585. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/anuales.asp>

<sup>113</sup> CIDH. Informe Situación de los derechos humanos en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208/17, 31 de diciembre de 2017. Párr 301. Allí se destacó que según lo señalado por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) en julio de 2015, “[p]robablemente no exista otro caso en el mundo en que una misma persona sea dueña de los cuatro canales privados de VHF existentes”.

<sup>114</sup> Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. 31 de marzo de 1995. México, D.F. El inciso H (2)(b) del capítulo III establece que el Estado guatemalteco debería “[p]romover ante el Congreso de la República las reformas que sean necesarias en la actual ley de radiocomunicaciones con el objetivo de facilitar frecuencias para proyectos indígenas y asegurar la observancia del principio de no discriminación en el uso de los medios de comunicación. Promover asimismo la derogación de toda disposición del jurídico que obstaculice el derecho de los pueblos indígenas a disponer de medios de comunicación para el desarrollo de su identidad”. CIDH. Informe Situación de los derechos humanos en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 43/15, 31 de diciembre de 2015. Párr 305.

<sup>115</sup> Anexo 1. Ley General de Telecomunicaciones. Decreto No. 94-96. Publicado el 18 de noviembre de 1996. Este Decreto fue reformado por el Decreto No. 115-97, publicado el 21 de noviembre de 1997. Anexo 1 a la petición inicial de 28 de septiembre de 2012.

este sector. Asimismo, la CIDH ha constatado que, mientras no exista en el país un marco normativo de políticas para hacer efectiva la incorporación de los pueblos indígenas a la radiodifusión, la persecución de las denominadas radios “ilegales” continuará, a pesar de se trate de emisoras que prestan un servicio a las comunidades. Aunque en algunos casos la persecución se habría dirigido a radios comerciales no autorizadas, en otros también incluyó a emisoras de comunidades indígenas que mantienen al aire pequeñas radios, pese a los obstáculos para acceder a frecuencias<sup>116</sup>.

24. En relación con esta situación, numerosas radios comunitarias se han organizado durante las últimas décadas para brindar sus servicios a la población indígena guatemalteca, promoviendo valores para la convivencia social, la preservación del idioma y la cultura, el fortalecimiento a la participación en la vida democrática y el combate a la discriminación, así como promoviendo el fomento del ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información. Por lo general, las radios comunitarias indígenas se ven forzadas a actuar sin autorización o licencia --por los impedimentos estatales mencionados ut supra--, y son sostenidas operativa y financieramente por los mismos miembros de los pueblos a los que sirven, quienes, aportan a los costos de ejecución a través de contribuciones y trabajo voluntario<sup>117</sup>. Ejemplo de ello son las emisoras del pueblo Kaqchikel Maya de Sumpango, en Sacatepéquez, donde opera la radio comunitaria Radio Ixchel; el pueblo Maya Achí de San Miguel Chicaj, en Baja Verapaz, que cuenta con la emisora comunitaria Uqul Tinamil “La Voz del Pueblo”; el pueblo Maya Mam de Cajolá, en Quetzaltenango, que opera la radio comunitaria X Musical, y el pueblo Maya de Todos Santos de Cuchumatán, en Huehutenango, encargado de la radio Qman Txum<sup>118</sup>.

## **B. Marco normativo relevante**

25. La Ley General de Telecomunicaciones de Guatemala, Decreto No. 94-96, establece “un marco legal para desarrollar actividades de telecomunicaciones y normar el aprovechamiento y la explotación del espectro radioeléctrico, con la finalidad de apoyar y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, estimular las inversiones en el sector, fomentar la competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones, proteger los derechos de los usuarios y de las empresas proveedoras de servicios de telecomunicaciones, y apoyar el uso racional y eficiente del espectro radioeléctrico”<sup>119</sup>. Asimismo, regula el procedimiento para adjudicación de frecuencias de radio en Guatemala. Dicha norma no

---

<sup>116</sup> CIDH. Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala. Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II. 118. Doc. 5 rev. 2, 29 de diciembre de 2003. Párrs. 412 y ss.; Informe Situación de los derechos humanos en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 43/15, 31 de diciembre de 2015. Párrs. 302 y ss., e Informe Situación de los derechos humanos en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208/17, 31 de diciembre de 2017. Párrs 293 y ss.

<sup>117</sup> Escrito de petición inicial de 28 de septiembre de 2012. Información no controvertida por el Estado.

<sup>118</sup> Escrito de petición inicial de 28 de septiembre de 2012. Información no controvertida por el Estado.

<sup>119</sup> Anexo 1. Ley General de Telecomunicaciones, *supra*, artículo 1.

contiene un apartado específico relativo a radios comunitarias<sup>120</sup>. Guatemala tampoco cuenta con una norma especial que regule la materia.

26. El artículo 61 de la LGT establece el procedimiento respecto al concurso público para la adjudicación de frecuencias. Dicho artículo establece que “para la adjudicación de títulos de usufructo de frecuencias, cualquier persona interesada, individual o jurídica, nacional o extranjera, o cualquier entidad estatal, presentará ante la Superintendencia una solicitud detallando en ella las bandas de frecuencias y las características indicadas en la literal a) del artículo 57”. La misma enumeración contiene el proceso a seguir en caso de inconformidad con el otorgamiento del título de usufructo, mencionando que podrán oponerse “aquellas personas individuales o jurídicas que tengan un interés fundado y legítimo, y que puedan resultar perjudicadas si el otorgamiento se realiza”<sup>121</sup>.
27. El artículo 62 de la LGT se refiere al proceso de subasta pública para el otorgamiento de título de usufructo sobre las bandas de frecuencia, e indica que: “la banda de frecuencia se adjudicará a la persona que ofrezca el mayor precio”; además de establecer que: “contra la adjudicación no habrá recurso administrativo ni judicial alguno, más que aquellos que se fundamenten en el hecho de que la frecuencia subastada no fue adjudicada al mejor postor”<sup>122</sup>.
28. El delito de hurto, utilizado para perseguir penalmente a personas que utilicen el espectro sin la licencia correspondiente, se encuentra contemplado en el artículo 246 del Código Penal de Guatemala, el que establece que “quien tomare, sin la debida autorización cosa, mueble, total o parcialmente ajena, será sancionado con prisión de 1 a 6 años”<sup>123</sup>.

### **C. Sobre los allanamientos a la Radio Ixchel y Radio Uqul Tinamit, “La Voz del Pueblo”**

29. Los mencionados obstáculos normativos han sido acompañados de una serie de allanamientos a las instalaciones de radios comunitarias. Según información proporcionada por los peticionarios, de 2008 al 2015 se registraron al menos 13 allanamientos en perjuicio de 12 radios comunitarias, con resultados que van desde el corte de la energía eléctrica, incautación de equipos hasta el arresto de empleados y voluntarios a causa de la interposición de acciones penales en su contra, a través de la utilización de figuras penales como el “hurto de líquidos” y “uso ilegal de la frecuencia”<sup>124</sup>.

<sup>120</sup> Los artículos 64 a 67 de la Ley General de Telecomunicaciones se refieren a las bandas de frecuencias reservadas. Estos no incluyen ninguna relativa a radios comunitarias. Anexo 1. Ley General de Telecomunicaciones, supra, artículos 64 a 67.

<sup>121</sup> Anexo 1. Ley General de Telecomunicaciones, supra, artículo 61.

<sup>122</sup> Anexo 1. Ley General de Telecomunicaciones, supra, artículo 62.

<sup>123</sup> Escrito de observaciones del Estado de 25 de julio de 2017.

<sup>124</sup> En el escrito de observaciones de fondo de la parte peticionaria de fecha 20 de diciembre de 2018, los peticionarios incluyeron una lista de radios comunitarias que habrían sido allanadas, muchas de las cuales no forman parte del presente caso. Los siguientes constituyen ejemplos de algunos allanamientos a radios comunitarias en Guatemala: 1) el ocurrido el 7 de julio de 2006 a Radio Ixchel, del pueblo maya de Kaqchikel de Sumpango, en Sacatepéquez; 2) el de 2008 a Radio San Pedro, de San Pedro en Solalá; 3) el del 8 de diciembre de 2009 a Radio San Juan, de Comalpa en Chimaltenango; 4) el de 8 de mayo de 2012 a la Radio Uqul Tinamit, de San Miguel Chicaj en Baja Verapaz; 5) el de 11 de octubre de 2012 a la Radio Doble Vía, de San Mateo en Quetzaltenango; 6) el de 15 de noviembre de 2012 y 21 de noviembre de 2013 a la Radio

Esta información además fue corroborada por el Estado, quien en sus escritos ante la CIDH informó sobre la realización de una serie de allanamientos, decomisos, arrestos e incluso condenas penales por el uso del espectro radioeléctrico sin la existencia de una licencia. Asimismo, esta información ha sido corroborada por la CIDH a través de sus informes de país sobre Guatemala<sup>125</sup>.

30. En este contexto represivo, el 7 de julio de 2006 Radio Ixchel fue allanada por la Fiscalía de delitos contra sindicalistas y periodistas del Ministerio Público. Durante la diligencia de inspección, allanamiento y registro se confiscaron los equipos de transmisión de la emisora, luego de lo cual los miembros del pueblo recolectaron fondos para la compra de equipo nuevo para llevar a la emisora al aire nuevamente. Si bien la orden judicial de 6 de julio de 2006, que ordenó el allanamiento, decidió no autorizar la incautación de bienes, los peticionarios informaron que este sucedió<sup>126</sup>. El Estado no controvertió la ocurrencia de estos hechos. El 20 de agosto de 2007 Anselmo Xunic Cabrera, coordinador voluntario de la emisora, compareció para rendir declaración ante el Juzgado de primera instancia penal, narcoactividad y delitos contra el ambiente del departamento de Sacatepéquez, por el proceso iniciado en su contra dada la presunta comisión del delito de hurto como consecuencia de operar una radio comunitaria sin licencia. El juez determinó que el caso era falta de mérito por no existir elementos racionales para ligarlos al proceso<sup>127</sup>.
  
31. Según indican los peticionarios, el 8 de mayo de 2012, se realizó un allanamiento por elementos de la Policía Nacional y el Ministerio Público a la emisora comunitaria Achi-Maya, Uqul Tinamit “La Voz del Pueblo”, en San Miguel Chicaj, Baja Verapaz, que resultó en la confiscación del transmisor, el computador y el editor de sonido. Durante la diligencia uno de los trabajadores

---

Damasco de San Pablo, en San Marcos; 7) el de 27 de febrero de 2014 a la Radio San José de San Pedro, en San Marcos; 8) el de 9 de diciembre de 2014 a Radio Juventud, de Patzicia en Chimaltenango; 9) el de 20 de enero de 2015 a la Radio Snuq’Jolom Konob, de Santa Eulalia, en Huehuetenango; 10) el de 25 de febrero de 2015 a la Radio Ixmukane, de Santa Cruz del Quiche, en Quiche; 11) el de 25 de febrero de 2015 a la Radio Swan Tinamit, de Chichicastenango, y 12) el de 16 de septiembre de 2015 a la Radio Restauración, de Chimaltenango. Al menos 6 de estas radios comunitarias no transmiten su programación actualmente y 6 interrumpieron sus transmisiones por cierto tiempo para luego volver al aire. En cada uno de los 12 allanamientos se registró decomiso de equipos de trabajo para la transmisión y en al menos 4 de ellos, alguno de los voluntarios y/o empleados fueron detenidos. La parte peticionaria solicitó medidas cautelares para ocho de estas radios, las cuales no forman parte de este caso. Véase también, CIDH. Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala. Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II. 118. Doc. 5 rev. 2, 29 de diciembre de 2003. Párrs. 412 y ss. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Guatemala2003sp/indice.htm>; Informe Situación de los derechos humanos en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 43/15, 31 de diciembre de 2015. Párrs. 302 y ss., e Informe Situación de los derechos humanos en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208/17, 31 de diciembre de 2017. Párrs 293 y ss.

<sup>125</sup> CIDH. Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala. Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II. 118. Doc. 5 rev. 2, 29 de diciembre de 2003. Párrs. 412 y ss.; Informe Situación de los derechos humanos en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 43/15, 31 de diciembre de 2015. Párrs. 302 y ss., e Informe Situación de los derechos humanos en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208/17, 31 de diciembre de 2017. Párrs 293 y ss.

<sup>126</sup> Anexo 2. Autorización de allanamiento del Juez de primera instancia penal, narcoactividad y delitos contra el ambiente, Causa Penal 653-2006, 6 de julio de 2006. Anexo 3 a la petición inicial de 28 de septiembre de 2012. Véase también, Escrito de observaciones de fondo de la parte peticionaria de fecha 20 de diciembre de 2018.

<sup>127</sup> Anexo 3. Resolución del Juez de primera instancia penal, narcoactividad y delitos contra el ambiente por la que se declara falta de mérito en contra de Anselmo Xunic Cabrera, Causa Penal 653-2007, 20 de agosto de 2007. Anexo 4 a la petición inicial de 28 de septiembre de 2012.

voluntarios de Uqul Tinamit, el señor Espinoza Ixtapa, fue arrestado<sup>128</sup>. Asimismo, esta sucesión de hechos y acciones no fue controvertida por el Estado.

32. Según la información proporcionada por la parte peticionaria, la emisora comunitaria Uqul Tinamil "La Voz del Pueblo" fue allanada por segunda vez por elementos de la Policía Nacional Civil el 20 de abril de 2016, diligencia durante la cual se confiscaron equipos de trabajo, entre ellos un transmisor, una consola, un computador y micrófonos<sup>129</sup>. Según la información proporcionada, esta radio no transmite en la actualidad. Sobre esto, el Estado de Guatemala tampoco aportó documentación en contrario.

#### **D. Sobre las iniciativas de reforma del marco jurídico interno sobre radiodifusión comunitaria**

33. Distintas iniciativas de reforma fueron presentadas para modificar la Ley General de Telecomunicaciones en relación con las radios comunitarias. El anteproyecto de Ley de radiodifusión comunitaria No. 2621 de 2012 proponía un marco normativo con el fin de reconocer a las radios comunitarias y garantizar a los pueblos indígenas el ejercicio en condiciones de igualdad de la libre emisión del pensamiento mediante la utilización de frecuencias radioeléctricas para la radiodifusión<sup>130</sup>. Según información proporcionada por los peticionarios, esta iniciativa no ha salido de la etapa de revisión del Comité<sup>131</sup>. El Estado señala que la Iniciativa 2621 se encuentra pendiente de dictamen por parte de la comisión de Comunicación, Transporte, Obras públicas<sup>132</sup>.
34. Una segunda y tercera iniciativa de reforma fueron presentadas en el 2004 y 2005, respectivamente. Por un lado, la Iniciativa No. 3142 fue presentada por un grupo de diputados que solicitaron la aprobación de las reformas a la LGT para incorporar dentro del marco legal del país a las radios comunitarias facilitándoles determinadas frecuencias<sup>133</sup>. Por otro lado, la Iniciativa No. 3151 buscó adicionar un inciso al artículo 51 de la LGT a través del cual el Estado reconocería la existencia de emisoras comunitarias, permitiéndoles continuar con el servicio prestado, normalizando su labor mediante la concesión de usufructo debidamente otorgado por la Superintendencia de Telecomunicaciones<sup>134</sup>. De acuerdo con la información proporcionada por los peticionarios ninguna de las dos iniciativas ha sido aprobada. El Estado no ha controvertido esta información.

---

<sup>128</sup> Petición inicial de 28 de septiembre de 2012, que cita las siguientes notas: "Ausencia de legislación para radios comunitarias avala persecución de las emisoras", 9 de mayo de 2012. Disponible en: <https://www.cerigua.org/article/ausencia-de-legislacion-para-radios-comunitarias-a/>, y "Uqul Tinamit Community Radio Station Raided by Guatemalan Police", 8 de mayo de 2012. Disponible en <http://www.culturalsurvival.org/news/uqul-tinamit-community-radio-station-raided-guatemalan-police>

<sup>129</sup> Escrito de la parte peticionaria de 11 de mayo de 2016.

<sup>130</sup> Anexo 4. Iniciativa de ley No. 2621, 7 de febrero de 2012. Anexo 6 a la petición inicial de 28 de septiembre de 2012.

<sup>131</sup> Escrito de petición inicial de 28 de septiembre de 2012.

<sup>132</sup> Escrito de observaciones del Estado de 25 de julio de 2017.

<sup>133</sup> Anexo 5. Iniciativa de ley No. 3142, 1 de febrero de 2005. Anexo 7 a la petición inicial de 28 de septiembre de 2012.

<sup>134</sup> Anexo 6. Iniciativa de ley No. 3151, 9 de febrero de 2005. Anexo 8 a la petición inicial de 28 de septiembre de 2012.

35. La Iniciativa No. 4087 fue presentada al Congreso de Guatemala en el 2009 con el objetivo de aprobar la "Ley de medios de comunicación comunitaria". Dicho proyecto de ley definía a la radio comunitaria y establecía un procedimiento especial de concesión de licencia, con criterios y requisitos especiales y garantizaba la reserva del espectro radioeléctrico para ser usado por las radios comunitarias<sup>135</sup>. De acuerdo con la información proporcionada por los peticionarios, la iniciativa de ley no llegó a ser debidamente discutida y puesta a voto<sup>136</sup>. Por su parte, el Estado no aportó documentación en contrario.
36. En el 2012 la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso emitió dictamen favorable respecto de la Iniciativa 4479<sup>137</sup>, que disponía aprobar reformas al Código Penal de Guatemala, en específico el artículo 219, para sancionar a las personas individuales o jurídicas que utilicen el espectro radioeléctrico o hagan transmisiones de ondas sonoras, audiovisuales o cualquier otro tipo de comunicación sin la autorización estatal correspondiente<sup>138</sup>.

### **E. Sobre la Acción de Inconstitucionalidad contra la Ley General de Telecomunicaciones**

37. El 17 de noviembre de 2011 la Asociación de Supervivencia Cultural, peticionaria del caso, promovió una acción de inconstitucionalidad ante la Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala, a través de su representante Ancelmo Xunic Cabrera, quien también se desempeñaba como coordinador voluntario de una de las radios del presente caso. La acción fue presentada con motivo de la alegada inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 61 y 62 de la Ley General de Telecomunicaciones en perjuicio de los pueblos indígenas en Guatemala, dentro de los que se encuentran los pueblos y sus respectivas radios que forman parte del caso que nos ocupa. La Asociación de Supervivencia Cultural argumentó que esta ley excluía la posibilidad de otorgar efectiva participación y en sus propias lenguas a los pueblos indígenas, ya que no les permitía, en la realidad, acceder al espectro radioeléctrico en los territorios que habitaban. Lo anterior, debido a que no contemplaba el estado económico de pobreza en la que los pueblos se encontraban, situación que, a su vez, limitaba el desarrollo de su cultura, al no poder difundirla por medios radiales<sup>139</sup>.
38. En particular, la acción de inconstitucionalidad señaló que los artículos 1 y 2 de la LGT no contemplaban el derecho de los pueblos indígenas a acceder al espectro radioeléctrico para la difusión de su cultura y espiritualidad, pues de su redacción solamente se protegía el desarrollo e inversión, mediante

<sup>135</sup> Anexo 7. Iniciativa de ley No. 4087, 20 de agosto de 2009. Anexos 10 y 11 a la petición inicial de 28 de septiembre de 2012.

<sup>136</sup> Escrito de petición inicial de 28 de septiembre de 2012.

<sup>137</sup> Anexo 8. Iniciativa de ley No. 4479, 10 de julio de 2012. Anexo 2 a la petición inicial de 28 de septiembre de 2012.

<sup>138</sup> Dictamen No. 04-2011 de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales de Guatemala, 20 de noviembre de 2012.

Disponible en: [https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info\\_legislativo/dictamen/1243.pdf](https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/dictamen/1243.pdf)

<sup>139</sup> Anexo 9. Resolución de la Corte de Constitucionalidad. Expediente No. 4238-2011, Párr B VI, 14 de marzo de 2012. Anexo 12 a la petición inicial de 28 de septiembre de 2012.

competencia, obviando el desarrollo de la cultura de los pueblos indígenas, que constituyen un porcentaje importante de la población guatemalteca<sup>140</sup>.

39. La acción de inconstitucionalidad argumentó que los artículos 61 y 62 de la LGT constituían una manifestación de la acción discriminatoria del Estado hacia los pueblos indígenas, y eran contrarios al artículo 4 de la Constitución Política de Guatemala. Ello, debido a que la subasta económica constituía la única vía de obtención de frecuencias, las cuales eran otorgadas con base en la mejor y más alta oferta económica, sin tomar en cuenta la situación histórica y la condición económica de la mayoría de los pueblos indígenas de Guatemala<sup>141</sup>.
40. La accionante argumentó que los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz en beneficio de los pueblos indígenas pretenden favorecer el acceso a los medios de comunicación por parte de las instituciones mayas y los miembros de los pueblos indígenas de Guatemala. Entre estos compromisos, la accionante señala el de promover ante el Congreso las reformas necesarias en la Ley actual de radiocomunicaciones con el objetivo de facilitar frecuencias para proyectos indígenas y asegurar la observancia del principio de no discriminación en el uso de los medios de comunicación<sup>142</sup>.
41. El 14 de marzo de 2012 la Corte de Constitucionalidad emitió un fallo en el que se sostuvo que los artículos 1, 2, 61 y 62 de la LGT no eran inconstitucionales. La Corte de Constitucionalidad consideró que dichos artículos regulaban específicamente el procedimiento general del concurso y la subasta pública para acceder a una licencia de frecuencia radial. Dicha decisión consideró que el articulado citado no establecía ninguna distinción, exclusión, limitación o preferencia fundada en raza, color, sexo, idioma, religión, posición u origen que obstruya, restrinja o impida el acceso de "cualquier persona interesada" a la participación en el procedimiento para la adjudicación de un título de usufructo de frecuencias del espectro radioeléctrico. La Corte concluyó que dichas normas tampoco vulneraban el reconocimiento, respeto y promoción de las formas de vida, costumbres, tradiciones, idiomas y formas de organización social de los grupos étnicos de Guatemala. Sin perjuicio de lo anterior, exhortó al Congreso para que emitiera la normativa correspondiente que regulara el acceso de los pueblos indígenas para la obtención y explotación de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico<sup>143</sup>.

## ANÁLISIS DE DERECHO

42. Tomando en cuenta los alegatos de las partes así como los hechos del presente caso, la Comisión efectuará su análisis de derecho en el siguiente orden: i) consideraciones generales sobre la libertad de pensamiento y expresión, pluralismo y diversidad en los medios de comunicación; ii)

<sup>140</sup> Anexo 9. Resolución de la Corte de Constitucionalidad. Expediente No. 4238-2011, Párr B I, 14 de marzo de 2012. Anexo 12 a la petición inicial de 28 de septiembre de 2012.

<sup>141</sup> Anexo 9. Resolución de la Corte de Constitucionalidad. Expediente No. 4238-2011, Párr B II, 14 de marzo de 2012. Anexo 12 a la petición inicial de 28 de septiembre de 2012.

<sup>142</sup> Anexo 9. Resolución de la Corte de Constitucionalidad. Expediente No. 4238-2011, Párr B IV, 14 de marzo de 2012. Anexo 12 a la petición inicial de 28 de septiembre de 2012.

<sup>143</sup> Anexo 9. Resolución de la Corte de Constitucionalidad. Expediente No. 4238-2011, Considerando IV Párr. V y VI, 14 de marzo de 2012. Anexo 12 a la petición inicial de 28 de septiembre de 2012.

estándares internacionales respecto a la regulación en materia de radiodifusión; iii) libertad de expresión, medios comunitarios de radiodifusión y el derecho a la igualdad y no discriminación; iv) derechos culturales de los pueblos indígenas y radios comunitarias, y v) análisis del caso concreto.

**A. DERECHO A LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO Y EXPRESIÓN (ARTÍCULO 13)<sup>144</sup>, DERECHO A LA IGUALDAD ANTE LA LEY (ARTÍCULO 24)<sup>145</sup> Y DERECHOS CULTURALES (ARTÍCULO 26)<sup>146</sup> EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 1.1<sup>147</sup> Y 2<sup>148</sup> DE LA CONVENCIÓN AMERICANA**

43. La CIDH entiende que el presente caso se refiere a cuatro comunidades indígenas, las cuales reclaman el ejercicio colectivo de sus derechos a la libertad de expresión, a la igualdad ante la ley y sus derechos culturales. Sobre el particular, la Corte Interamericana estableció que “la normativa internacional relativa a pueblos y comunidades indígenas o tribales reconoce derechos a los pueblos como sujetos colectivos del Derecho Internacional y no únicamente a sus miembros. Puesto que los pueblos y comunidades indígenas o tribales, cohesionados por sus particulares formas de vida e identidad, ejercen algunos derechos reconocidos por la Convención desde una dimensión colectiva”<sup>149</sup>.

<sup>144</sup> El artículo 13 de la Convención Americana dispone en lo pertinente que:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

[...]

<sup>145</sup> El artículo 24 de la Convención Americana dispone que: Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

<sup>146</sup> El artículo 26 de la Convención Americana dispone que: Los Estados parte se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

<sup>147</sup> El artículo 1.1 de la Convención Americana dispone que: Los Estados parte en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

<sup>148</sup> El artículo 2 de la Convención Americana dispone que: Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

<sup>149</sup> Corte IDH. *Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 16, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46, y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1 A y B del Protocolo de San Salvador)*. Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016. Serie A No. 22. Párr. 75.

## 1. Consideraciones generales sobre la libertad de pensamiento y expresión, pluralismo y diversidad en los medios de comunicación

44. La CIDH y la Corte IDH han resaltado la importancia del derecho a la libertad de pensamiento y expresión conforme a la protección que otorga el artículo 13 de la Convención Americana. Este artículo protege el derecho de buscar, recibir y difundir ideas e informaciones de toda índole, así como también el de recibir y conocer las informaciones e ideas difundidas por los demás<sup>150</sup>. Este derecho reviste una crucial importancia para el desarrollo personal de cada individuo, para el ejercicio de su autonomía y de otros derechos fundamentales, así como para la consolidación de una sociedad democrática.

<sup>151</sup>

45. La jurisprudencia del sistema interamericano ha señalado que la libertad de expresión tiene una dimensión individual y una dimensión social<sup>152</sup>, las cuales poseen igual importancia y deben ser garantizadas plenamente en forma simultánea para dar efectividad total a dicho derecho en los términos previstos por el artículo 13 de la Convención<sup>153</sup>. La primera consiste en el derecho que tiene cada persona a expresar los propios pensamientos, ideas e informaciones, lo cual no se agota con el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que también comprende, de manera conjunta, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y que el mismo alcance al mayor número de destinatarios<sup>154</sup>. La segunda consiste en el derecho que posee la sociedad a procurar y recibir cualquier información, lo cual incluye conocer los pensamientos, ideas e informaciones ajenos y estar informada<sup>155</sup>. En este sentido, la Corte ha establecido que la libertad comprende el derecho de cada persona a tratar de comunicar a otros sus puntos de vista, pero implica también el derecho de todos a conocer opiniones, relatos y noticias de toda índole, libremente<sup>156</sup>. Para el ciudadano

<sup>150</sup> Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5. Párr. 30, y Caso *Mémoli Vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2013. Serie C No. 265. Párr. 119. CIDH. Informe No. 82/10. Caso 12.524. Fondo. Jorge Fontevecchia y Hector d'Amico. Argentina. 13 de julio de 2010. Párr. 86.

<sup>151</sup> CIDH. Informe No. 82/10. Caso 12.524. Fondo. Jorge Fontevecchia y Hector d'Amico. Argentina. 13 de julio de 2010. Párr. 85, e Informe No. 112/12. Caso 12.828. Fondo. Marcel Granier y otros. Venezuela. 9 de noviembre de 2012. Párr. 115.

<sup>152</sup> Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, *supra*. Párrs. 30 al 33, y *Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248. Párr. 137.

<sup>153</sup> Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, *supra*. Párr. 33, y *Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia*, *supra*. Párr. 137.

<sup>154</sup> Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, *supra*. Párr. 31.

<sup>155</sup> Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, *supra*. Párr. 30, y *Caso Kimel Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177. Párr. 53. CIDH Informe No. 130/99. Caso No. 11.740. Fondo. Víctor Manuel Oropeza. México. 19 de noviembre de 1999. Párr. 51, e Informe No. 11/96. Caso No. 11.230. Fondo. Francisco Martorell. Chile. 3 de mayo de 1996. Párr. 53.

<sup>156</sup> Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia del 2 de julio de 2004, Serie C No. 107. Párr. 110; *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C No. 111. Párr. 79, y *Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73. Párr. 66.

común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia<sup>157</sup>.

46. El artículo 13 de la Convención Americana consagra el derecho a la libertad de expresión e indica que puede ejercerse por cualquier medio. Asimismo, los principios 1 y 6 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH reconocen que toda persona tiene el derecho a contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación. Por otro lado, ya desde la Opinión Consultiva OC-5/85, la Corte Interamericana estableció que, "la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende, además, inseparablemente, el derecho a fundar o utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios"<sup>158</sup>. En ese sentido, los medios de comunicación pueden ser "verdaderos instrumentos de la libertad de expresión"<sup>159</sup>.
47. En criterio de la Comisión, los medios de comunicación 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 personas. Asimismo, constituyen una garantía fundamental para que pueda realizarse adecuadamente el proceso de deliberación colectiva sobre los asuntos públicos. El ejercicio del derecho a la libertad de expresión a través de medios de comunicación masiva no sólo es garantía del proceso democrático, sino que también es condición de posibilidad para el ejercicio de la autonomía individual en otros ámbitos de la vida de cada persona, así como para el ejercicio de la autonomía colectiva de los pueblos indígenas. Lo anterior, ya que permite que las personas puedan expresar y conocer distintas visiones del mundo (propuestas estéticas, morales, culturales, entre otras) y puedan formarse un criterio autónomo para escoger su propio plan de vida<sup>160</sup>.
48. De igual manera, la Comisión enfatiza que una de las finalidades del artículo 13 de la Convención es el fortalecimiento de sistemas democráticos, pluralistas y deliberativos, mediante la protección y promoción de la libre circulación de informaciones, ideas y expresiones de toda índole<sup>161</sup>. Cabe resaltar que el artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana caracteriza

---

<sup>157</sup> Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, supra. Párr. 32, y *Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia*, supra. Párr. 138.

<sup>158</sup> Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, supra. Párr. 31.

<sup>159</sup> Corte IDH. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74. Párrs. 149-150.

<sup>160</sup> CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente*. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 3/09. 30 de diciembre de 2009. Párrs. 4-6. Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/Estandares%20para%20radiodifusion%20incluyente.pdf>

<sup>161</sup> Corte IDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Transcritos en: Corte IDH, *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*, supra. Párr. 143. d); Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso "*La Última Tentación de Cristo*" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Transcritos en: Corte IDH, Caso "*La Última Tentación de Cristo*" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile, supra. Párr. 61. b).

la libertad de expresión y de prensa como “componentes fundamentales del ejercicio de la democracia”<sup>162</sup>.

49. Tanto la CIDH como la Corte han establecido la importancia de que el Estado garantice la promoción del pluralismo y la diversidad. La relevancia del pluralismo ha sido, a su vez, destacada por la Asamblea General de la OEA en diversas resoluciones, en las cuales ha reafirmado que “los medios de comunicación libres e independientes son fundamentales para la democracia, para la promoción del pluralismo, la tolerancia y la libertad de pensamiento y expresión, y para la facilitación de un diálogo y un debate libre y abierto entre todos los sectores de la sociedad, sin discriminación de ningún tipo”<sup>163</sup>.
50. El pluralismo y la diversidad en los medios que debe ser garantizado por el Estado e implica la existencia de una diversidad de tipos de medios de comunicación, que satisfagan las necesidades de información e intereses de todos los sectores de la sociedad, así como una diversidad de fuentes y de contenido. La Declaración Conjunta de Relatores sobre libertad de expresión de 2007 reconoció que los diferentes tipos de medios de comunicación (comerciales, públicos y comunitarios), así como los que tienen diferente alcance (local, nacional, regional o internacional) contribuyen a la diversidad en la libertad de expresión<sup>164</sup>.
51. Por su parte, tanto la CIDH como la Corte Interamericana han considerado que los monopolios u oligopolios en los medios de comunicación atentan contra la libertad de expresión consagrada en el artículo 13 de la Convención Americana, por cuanto impiden la diversidad y pluralidad de voces y contenidos necesarios en una sociedad democrática<sup>165</sup>. La Corte 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<sup>166</sup>. También reconoció que los Estados deben intervenir

<sup>162</sup> Artículo 4, Carta Democrática Interamericana, aprobada 11 de septiembre de 2001.

<sup>163</sup> AG/RES. 2679 (XLI-O/11) DERECHO A LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO Y EXPRESIÓN Y LA IMPORTANCIA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN (Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 7 de junio de 2011), párr. 5; AG/RES. 2523 (XXXIX-O/09) DERECHO A LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO Y EXPRESIÓN Y LA IMPORTANCIA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN (Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 4 de junio de 2009), párr. 5; AG/RES. 2434 (XXXVIII-O/08) DERECHO A LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO Y EXPRESIÓN Y LA IMPORTANCIA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN (Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 3 de junio de 2008), párr. 5; AG/RES. 2287 (XXXVII-O/07) DERECHO A LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO Y EXPRESIÓN Y LA IMPORTANCIA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN (Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 2007), párr. 5; AG/RES. 2237 (XXXVI-O/06) DERECHO A LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO Y EXPRESIÓN Y LA IMPORTANCIA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN (Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 6 de junio de 2006), párr. 5; AG/RES. 2149 (XXXV-O/05) DERECHO A LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO Y EXPRESIÓN Y LA IMPORTANCIA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN (Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 7 de junio de 2005), párr. 4. Corte IDH. Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293. Párr. 141.

<sup>164</sup> Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 12 de diciembre de 2007. Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión.

Disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=719&IID=2>

<sup>165</sup> El principio 12 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH de 2001 establece que, los “monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes anti-monopólicas 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”.

Disponibles en: <https://www.cidh.oas.org/basicos/declaracion.htm>

<sup>166</sup> Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), supra. Párrs. 33-34.

activamente para evitar la concentración de propiedad en el sector de los medios de comunicación a través de leyes antimonopólicas, por ejemplo<sup>167</sup>.

52. En concordancia con todo lo anterior, según lo ha establecido la Corte, “los Estados están internacionalmente obligados a adoptar las medidas que fueren necesarias “para hacer efectivos” los derechos y principios establecidos en la Convención, como se estipula en el artículo 2 de dicho instrumento interamericano, para lo cual deberán establecer leyes y políticas públicas que garanticen el pluralismo de medios o informativo en las distintas aéreas comunicacionales, tales como, por ejemplo, la prensa, radio, y televisión”<sup>168</sup>.

## **2. Estándares internacionales respecto a la regulación en materia de radiodifusión**

53. La CIDH ha 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<sup>169</sup>. La regulación sobre radiodifusión suele abarcar aspectos que pueden significar restricciones al derecho a la libertad de expresión, por lo que debería cumplir con una serie de condiciones para ser legítima: estar prevista en una ley clara y precisa; tener como finalidad la libertad e independencia de los medios, así como la equidad y la igualdad de condiciones en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión (que incluye una pluralidad de voces, diversidad de las voces y no discriminación); y establecer sólo aquellas limitaciones posteriores a la libertad de expresión que sean necesarias, idóneas y proporcionales al fin legítimo que persigan<sup>170</sup>.

54. La asignación de licencias de radio o televisión es una decisión que tiene un impacto definitivo sobre el derecho a la libertad de expresión en su doble dimensión: el derecho de todos a expresarse libremente, y el derecho a recibir ideas y opiniones diversas. De esta decisión dependerá tanto el acceso a los medios de comunicación de quienes solicitan acceso a las frecuencias, como el

<sup>167</sup> Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), supra. Párr. 56, y Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela, supra. Párr. 143. En el mismo sentido, véase, CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente, supra. Párrs. 116 y 117.

<sup>168</sup> Corte IDH. Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela, supra. Párr. 145. En el caso Granier la Corte se refirió al caso Centro Europa 7 s.r.l. y Di Stefano Vs. Italia, en el cual el Tribunal Europeo indicó que además de un deber negativo de no interferencia, el Estado tiene una obligación positiva de contar con un marco administrativo y legislativo adecuado para garantizar el pluralismo y la diversidad. Asimismo, al determinar que existía una obligación positiva de los Estados de adecuar su marco legislativo y administrativo para garantizar el pluralismo efectivo, el Tribunal retomó la Recomendación CM/Rec(2007)2 del Consejo de Ministros sobre la pluralidad de los medios y la diversidad de contenido de los medios, reafirmando que: “con la finalidad de proteger y promover activamente las expresiones pluralistas de ideas y opiniones, así como la diversidad cultural, los Estados miembros tienen que adaptar los marcos regulatorios existentes, particularmente con respecto a la propiedad de los medios de comunicación y adoptar cualquier medida regulatoria y financiera adecuada para garantizar la transparencia de los medios de comunicación y el pluralismo estructural, así como la diversidad del contenido distribuido”. Caso Centro Europa 7 s.r.l. y Di Stefano Vs. Italia [Gran Sala]. No.38433/09. Sentencia de 7 de junio de 2012. Párrs.129 a 134.

<sup>169</sup> “La Comisión reconoce que el Estado tiene la potestad de administrar el espectro radioeléctrico, de establecer previamente términos de duración de las concesiones y de decidir sobre su renovación a la finalización de los plazos respectivos”. CIDH. 25 de mayo de 2007. Comunicado de Prensa N° 29/07.

Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2007/29.07sp.htm>.

<sup>170</sup> CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV. Párr. 82, y Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente, supra. Párrs. 9-10, y 24.

derecho de toda la sociedad a recibir información plural en los términos del artículo 13 de la Convención Americana. En efecto, al asignar las frecuencias, el Estado decide cuál es la voz que el público podrá escuchar durante los años venideros. En consecuencia, en este proceso se definen, entre otras cosas, las condiciones sobre las cuales se adelantará la deliberación democrática requerida para el ejercicio informado de los derechos políticos, así como las fuentes de información que le permitirán a cada persona adoptar decisiones informadas sobre sus preferencias personales y formar su propio plan de vida<sup>171</sup>. En este sentido, la Corte Interamericana ha sido enfática al señalar que la libertad y la diversidad deben ser principios rectores de la regulación de la radiodifusión<sup>172</sup>.

55. Los bienes en juego demuestran la enorme importancia que reviste el proceso de asignación de licencias. Cabe recordar que tanto la Convención en su artículo 13.3, como el principio 13 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH<sup>173</sup> hacen referencia explícita a la necesidad de evitar que este proceso se convierta en un mecanismo de restricción indirecta sobre la libertad de expresión.
56. Por esta razón, los criterios y requisitos para la asignación de licencia, el proceso de asignación y renovación de concesiones debe encontrarse estrictamente regulado por la ley, caracterizarse por su transparencia y estar guiado por criterios objetivos, claros, imparciales, públicos y compatibles con una sociedad democrática. En este mismo sentido, el procedimiento de adjudicación de una licencia debe estar rodeado de suficientes garantías contra la arbitrariedad, incluyendo la obligación de motivar la decisión que conceda o niega la solicitud, y el adecuado control judicial de dicha decisión.
57. Asimismo, la asignación de licencias de radio y televisión debe estar orientada por criterios democráticos que garanticen condiciones de igualdad de oportunidades para todas las personas y sectores interesados<sup>174</sup>, ya que deben tener como una de sus metas, fomentar la pluralidad y diversidad de voces. Es preciso señalar que 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<sup>175</sup>. Para promover la igualdad de oportunidades en el acceso a los medios de comunicación deben preverse medidas positivas para que los tres sectores de la radiodifusión puedan acceder a las licencias en condiciones equitativas;

---

<sup>171</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente, *supra*. Párrs. 60-61.

<sup>172</sup> Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, *supra*. Párr. 34.

<sup>173</sup> La Declaración de Principios establece al respecto que: “[l]a utilización del [...] otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, 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, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. [...]”.

<sup>174</sup> Al respecto, 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”.

<sup>175</sup> Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 12 de diciembre de 2007. Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión.

deben contemplarse criterios democráticos y procedimientos transparentes para la asignación de las licencias; y deben establecerse condiciones de uso de las licencias razonables y no discriminatorias.

### **3. Libertad de expresión, medios comunitarios de radiodifusión y el derecho a la igualdad y no discriminación**

58. Las radios comunitarias son medios de comunicación fundamentales para garantizar a los pueblos indígenas el efectivo ejercicio de su derecho a la libertad de expresión y acceso a la información. Estos medios constituyen, en muchas ocasiones, los únicos mecanismos existentes de las comunidades para ejercer los derechos citados. En tal sentido, conviene recordar que tanto la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en su artículo 16<sup>176</sup>, como la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en su artículo XIV<sup>177</sup>, reconocen el derecho de los pueblos indígenas a establecer sus propios medios de comunicación en sus propios idiomas.
59. En varias oportunidades, la CIDH ha reconocido que los medios de comunicación comunitarios 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<sup>178</sup>, ya que ocupan los espacios que dejan los medios de comunicación masiva y canalizan la expresión donde grupos minoritarios suelen tener mayores oportunidades de acceso. La apertura de los medios de difusión como las radios comunitarias, no solo

---

<sup>176</sup> El artículo 16 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece que: "1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación alguna"; y que, "2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena. Los Estados, sin perjuicio de la obligación de asegurar plenamente la libertad de expresión, deberán alentar a los medios de comunicación privados a reflejar debidamente la diversidad cultural indígena". Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General, 30 de diciembre de 2007.

<sup>177</sup> El artículo XIV de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas dispone que: "Artículo XIV. Sistemas de conocimientos, lenguaje y comunicación. 1. Los pueblos indígenas tienen el derecho a preservar, usar, desarrollar, revitalizar y transmitir a generaciones futuras sus propias historias, lenguas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de conocimientos, escritura y literatura; y a designar y mantener sus propios nombres para sus comunidades, individuos y lugares. 2. Los Estados deberán adoptar medidas adecuadas y eficaces para proteger el ejercicio de este derecho con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas. 3. Los pueblos indígenas, tienen derecho a promover y desarrollar todos sus sistemas y medios de comunicación, incluidos sus propios programas de radio y televisión, y acceder en pie de igualdad a todos los demás medios de comunicación e información. Los Estados tomarán medidas para promover la transmisión de programas de radio y televisión en lengua indígena, particularmente en regiones de presencia indígena. Los Estados apoyarán y facilitarán la creación de radioemisoras y televisoras indígenas, así como otros medios de información y comunicación. 4. Los Estados, en conjunto con los pueblos indígenas, realizarán esfuerzos para que dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en sus propias lenguas en procesos administrativos, políticos y judiciales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces". Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. AG/RES. 2888 (XLVI-O/16). Aprobada en la segunda sesión plenaria, celebrada el 14 de junio de 2016.

<sup>178</sup> CIDH. Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala. Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión. Párr. 414; Informe Anual 2002. Volumen III: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV: Libertad de expresión y pobreza. Párr. 41. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/anuales.asp>, y Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente*, supra. Págs. 26-27.

permite al pueblo conocer de temas de interés público, sino debatir y criticar políticas e instituciones con el fin de proteger sus derechos humanos. Sobre todo, les permite contar con la información necesaria para poder lograr que se adopten medidas tendientes a mejorar su calidad de vida, que les aseguren condiciones básicas de dignidad, seguridad, subsistencia y desarrollo<sup>179</sup>, debido a que, como ya se estableció, el sector indígena es considerado como uno de los sectores más vulnerables de la población guatemalteca.

60. De manera particular, se ha reconocido que los medios de comunicación comunitarios desempeñan una función esencial no sólo en el proceso de inclusión social, sino como mecanismos para fomentar la cultura e historia, y para el desarrollo y educación de las distintas comunidades<sup>180</sup>, así como para preservar sus hábitos, su lengua, costumbres y valores, los cuales hacen parte de su identidad cultural como pueblos indígenas. Esta constatación encuentra resonancia en la forma como las comunidades locales se expresan y buscan información.
  
61. Sin embargo, la utilización de los medios tradicionales de comunicación masiva no siempre se presenta como un medio accesible para los pueblos indígenas. La CIDH ha destacado que “las personas que integran los grupos sociales tradicionalmente marginados, discriminados o que se encuentran en estado de indefensión, son sistemáticamente excluidas, por diversas razones, del debate público. Estos grupos no tienen canales institucionales o privados para ejercer en serio y de manera vigorosa y permanente su derecho a expresar públicamente sus ideas y opiniones o para informarse sobre los asuntos que los afectan. Este proceso de exclusión ha privado también a las sociedades de conocer los intereses, las necesidades y propuestas de quienes no han tenido la oportunidad de acceder, en igualdad de condiciones, al debate democrático. El efecto de este fenómeno de exclusión es similar al efecto que produce la censura: el silencio”<sup>181</sup>.
  
62. En este sentido, el derecho a la libertad de expresión exige que los Estados no sólo se abstengan de realizar acciones que impiden el ejercicio del derecho, sino además que adopten medidas para garantizar su ejercicio en condiciones de igualdad y no discriminación<sup>182</sup>. Así, por ejemplo, se deben 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. En este sentido, resulta necesario que los Estados reconozcan legalmente a las radios comunitarias y que se contemplen reservas de espectro para este tipo de medios, así como condiciones

---

<sup>179</sup> CIDH. Informe Anual 2002. Volumen III: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV: Libertad de expresión y pobreza. Párrs. 37-38, y 41.

<sup>180</sup> CIDH. Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala. Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión. Párr. 414.

<sup>181</sup> CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV. Párr. 100, y Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente*, supra. Págs. 26-27.

<sup>182</sup> CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III. Párr. 230. En general, sobre la obligación del Estado de garantizar los derechos sin discriminación, véase, Corte IDH. *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.

equitativas de acceso a las licencias que diferencien las realidades distintas de los medios privados no comerciales<sup>183</sup>, como será expuesto a continuación.

### 3.1 Derecho a la igualdad y adopción de medidas afirmativas o de diferenciación positiva para radios comunitarias

63. La Comisión recuerda que el artículo 24 de la Convención Americana establece que todas las personas “tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”, mientras que el artículo 1.1 garantiza el goce de los derechos garantizados en la Convención “sin discriminación alguna”. De estas disposiciones se desprenden una serie de obligaciones estatales de la mayor relevancia en cuanto a la regulación la actividad de radiodifusión.
64. La Comisión destaca que la Corte Interamericana ha establecido “que el derecho internacional de los derechos humanos no sólo prohíbe políticas y prácticas deliberadamente discriminatorias, sino también aquellas cuyo impacto sea discriminatorio contra ciertas categorías de personas, aun cuando no se pueda probar la intención discriminatoria”<sup>184</sup>. “En este sentido, una violación del derecho a la igualdad y no discriminación se produce también ante situaciones y casos de discriminación indirecta reflejada en el impacto desproporcionado de normas, acciones, políticas o en otras medidas que, aun cuando sean o parezcan ser neutrales en su formulación, o tengan un alcance general y no diferenciado, produzcan efectos negativos para ciertos grupos vulnerables”<sup>185</sup>.
65. De igual manera, la jurisprudencia interamericana ha establecido que los Estados no sólo deben abstenerse de “realizar acciones o favorecer prácticas que de cualquier manera se encuentren dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones que, de iure o de facto, discriminen o excluyan arbitrariamente a ciertos grupos o personas en [su] goce o ejercicio”, sino que, los Estados están obligados a “adoptar medidas positivas (legislativas, administrativas o de cualquier otra naturaleza) para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes que comprometan el goce y ejercicio efectivo del derecho a la libertad de expresión de ciertos grupos, en condiciones de igualdad y no discriminación”<sup>186</sup>.

<sup>183</sup> CIDH. Informe Anual 2007. Volumen II: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Conclusiones y Recomendaciones. Párr. 5.

Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/anuales.asp>

<sup>184</sup> Corte IDH. *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C No. 251. Párr. 234, y *Caso de Personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282. Párr. 263.

<sup>185</sup> *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana, supra*. Párrs. 234 y 235, y *Caso de Personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana, supra*. Párr. 263. En esa oportunidad, la Corte se remitió a lo dicho por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su *Observación General No. 20 (La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, párr. 10 inciso b)*. La Corte, además, en la Sentencia referida, recordó que el Tribunal Europeo “ha establecido que cuando una política general o medida tiene un efecto desproporcionado perjudicial en un grupo particular puede ser considerada discriminatoria aún si no fue dirigida específicamente a ese grupo”, y señaló, en tal sentido, la siguiente decisión: TEDH. “*Hoogendijk Vs. Holanda*, No. 58641/00. Sección primera. Decisión de 6 de enero de 2005, pág. 21”.

<sup>186</sup> CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV. Párr. 230. Véase también, Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, supra*. Párrs. 103 y 104, y *Caso de Personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana, supra*. Párr. 263.

66. En lo que respecta a los pueblos indígenas, la Corte en su jurisprudencia ha establecido específicamente que “es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres”<sup>187</sup>.
67. En este sentido, 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”<sup>188</sup>. Como se mencionó anteriormente, si bien la regulación sobre radiodifusión puede implicar el establecimiento de límites a la libertad de expresión, esta deberá estar enfocada a promover una mayor igualdad en el ejercicio de la libertad de expresión, lo que requiere tres componentes: pluralidad de voces (medidas antimonopólicas), diversidad de las voces (medidas de inclusión social)<sup>189</sup> y no discriminación (acceso en condiciones de igualdad a los procesos de asignación de frecuencias).
68. Asimismo, como lo dijera la Corte en la OC-5/85 “si en principio la libertad de expresión requiere que los medios de comunicación social estén virtualmente abiertos a todos sin discriminación, o, más exactamente, que no haya individuos o grupos que, a priori, estén excluidos del acceso a tales medios, exige igualmente ciertas condiciones respecto de éstos, de manera que, en la práctica, sean verdaderos instrumentos de esa libertad y no vehículos para restringirla”.
69. La Comisión ya se ha referido de manera general a la prohibición de monopolios y a la adopción de medidas antimonopólicas para lograr pluralismo y diversidad, sin embargo para lograr la igualdad no basta con ello, sino que también deben adoptarse medidas de inclusión social y de condiciones de igualdad. Sobre este último punto, el principio 13 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”.
70. En este sentido, la regulación sobre radiodifusión debería formar parte de una política activa de inclusión social y de una política antidiscriminatoria que tienda a la reducción de las desigualdades existentes en la población respecto

---

<sup>187</sup> Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125. Párr. 63, y *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214. Párr. 270.

<sup>188</sup> CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV. Párr. 216.

<sup>189</sup> CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV. Párr. 216. Al respecto, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE destacaron “[l]a promoción de la diversidad debe ser el objetivo primordial de la reglamentación de la radiodifusión; la diversidad implica igualdad de género en la radiodifusión e igualdad de oportunidades para el acceso de todos los segmentos de la sociedad a las ondas de radiodifusión”. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 20 de noviembre de 2001. Declaración Conjunta sobre los desafíos a la libertad de expresión en el nuevo siglo.

Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=48&IID=2>

del acceso a los medios de comunicación, de forma particular con respecto a los pueblos indígenas. Esto exige que los Estados, al momento de regular la actividad de radiodifusión, tengan especialmente en consideración a grupos con dificultades para hacer efectivo dicho acceso, por factores de desventaja económica o geográfica, por ejemplo. En tal sentido, la regulación debería tener como finalidad contribuir a que todos los sectores puedan competir en igualdad de condiciones, garantizando para ello reglas especiales que permitan el acceso de grupos tradicionalmente marginados del proceso comunicativo.

71. La política antidiscriminatoria debe tomar en cuenta las responsabilidades internacionales del Estado, que como ya fue mencionado, no solo implican la obligación de abstenerse de adoptar o favorecer prácticas discriminatorias que profundicen la marginación de los pueblos indígenas, sino sobre todo, la de adoptar acciones afirmativas de inclusión y medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes que comprometan el goce y ejercicio efectivo del derecho a la libertad de expresión. Ello podría incluir la revisión de normas o prácticas que son neutrales en apariencia, pero que tienen un impacto discriminatorio sobre dichos pueblos o sobre cualquier grupo en situación de exclusión.
72. Distintos aspectos de la regulación sobre radiodifusión están vinculados a esta finalidad. Así, por ejemplo, el reconocimiento legal expreso de radios comunitarias, les otorga mayor seguridad jurídica; las previsiones sobre reservas del espectro para ciertos sectores generalmente excluidos; las formas de financiamiento y de exenciones tributarias; y el establecimiento de procedimientos especiales bajo condiciones y requisitos que efectivamente les permitan acceder a las licencias, entre otras medidas, apuntan a generar oportunidades equitativas para una igualdad real en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

- **Reconocimiento legal**

73. La “Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión” (2007) de los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OSCE, la OEA y la Comisión Africana destacó que, “[l]a radiodifusión comunitaria debe estar expresamente reconocida en la ley como una forma diferenciada de medios de comunicación”<sup>190</sup>. El reconocimiento legal de las radios comunitarias, en especial el de los pueblos indígenas, necesita además acompañarse con procedimientos, condiciones, requisitos y cualquier otra medida que sea necesaria para lograr el efectivo ejercicio de la libertad de expresión de los pueblos. Ello, les otorgaría seguridad jurídica al otorgarles un estatuto legal propio, con reglas claras, procedimientos y funciones establecidas, lo cual garantizaría su independencia y serviría para evitar conductas indebidas<sup>191</sup>.
74. Asimismo, la CIDH ha considerado que, “[e]n la misma línea, es necesaria una legislación que defina apropiadamente el concepto de radio comunitaria y que

---

<sup>190</sup> Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 12 de diciembre de 2007. Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión.

<sup>191</sup> Resolución del Parlamento Europeo sobre los medios del tercer sector de la comunicación (TSC), 25 de septiembre de 2008.

incluya su finalidad social, su carácter de entidades sin fines de lucro y su independencia operativa y financiera<sup>192</sup>. La Comisión considera que no existe un criterio único para definir una radio comunitaria, pero destaca que sus características difieren de medios comerciales, públicos e incluso de otros medios privados sin fines de lucro. Algunos de sus rasgos principales tienen que ver con la propiedad colectiva privada y que son gestionadas por organizaciones sociales de diverso tipo (federaciones, asociaciones, juntas directivas comunales o regionales o cooperativas). Asimismo, no tienen fines de lucro, sino que actúan con una finalidad social que aporta en el marco de un proyecto dirigido a su comunidad, la cual frecuentemente se encuentra en situación de pobreza. Su característica fundamental es la participación de la comunidad tanto en la propiedad del medio como en la programación, administración, operación, financiamiento y evaluación. Lo anterior no debe ser interpretado en el sentido de entender a las radios comunitarias como medios de comunicación de cobertura restringida o local, ya que muchas de ellas podrían tener presencia nacional debido a que la comunidad podría definirse por su rama sindical o los derechos fundamentales que defiende y promueve la asociación.

75. La Comisión estima 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 distintas fuentes de financiación, como la publicidad. En todo caso, la legislación debería incluir suficientes garantías para que por vía de la financiación oficial no se conviertan en medios dependientes del Estado.

- **Reservas de espectro, procedimientos sencillos, y condiciones equitativas de acceso y de uso de las licencias**

76. La Comisión estima que el solo reconocimiento legal no es suficiente para garantizar la libertad de expresión, si existen normas que establecen condiciones arbitrarias o discriminatorias en el uso de la licencia. En este sentido, dada la situación de exclusión existente, los Estados deben adoptar medidas positivas para incluir a los sectores sin fines comerciales en los medios de comunicación<sup>193</sup>. Entre estas medidas aparece 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 equitativamente en el espectro. Al respecto, la Comisión considera que la regulación sobre radiodifusión debe de destinar parte del espectro a medios de comunicación comunitarios<sup>194</sup>.

---

<sup>192</sup> CIDH. Informe Anual 2007. Volumen II: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Conclusiones y Recomendaciones. Párr. 5.

<sup>193</sup> CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III. Párr. 230.

<sup>194</sup> CIDH. Informe Anual 2007. Volumen II: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Conclusiones y Recomendaciones. Párr. 5.

77. Otra de las medidas que debe promover el Estado para generar oportunidades equitativas para una igualdad real en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana, es establecer procedimientos especiales para que los sectores sin fines comerciales, especialmente los pueblos indígenas, puedan acceder a las licencias<sup>195</sup>. En tal sentido, deberían contemplarse procedimientos que no exijan requisitos tecnológicos o administrativos severos que, en la práctica, impacten discriminatoriamente en estos sectores impidiéndoles siquiera formalizar una solicitud de licencia. Por el contrario, los requisitos para acceder a las licencias deberían contemplar las necesidades específicas de los radiodifusores comunitarios. Asimismo, la distancia geográfica tampoco debería operar como una barrera para el acceso a las licencias, por ejemplo, exigiendo a los medios de comunicación rurales trasladarse a la capital del país para formalizar una solicitud, ni debería limitarse de forma previa y arbitraria el alcance de la cobertura del medio comunitario.
78. Asimismo, la entrega o renovación de licencias de radiodifusión debe estar sujeta a un procedimiento claro, justo y objetivo que tome en consideración la importancia de los medios de comunicación para que todos los sectores de la sociedad participen informadamente en el proceso democrático y con criterios de selección específicos de adjudicación<sup>196</sup>. Por lo tanto, las subastas que contemplen criterios únicamente económicos o que otorguen concesiones sin una oportunidad equitativa para todos los sectores, en especial los pueblos indígenas quienes no cuentan con recursos económicos suficientes son incompatibles con la democracia y con el derecho a la libertad de expresión e información garantizados en la Convención Americana [...] y en la Declaración de Principios<sup>197</sup>.
79. Asimismo, los Estados deben garantizar que la asignación de publicidad oficial no sea discriminatoria, como por ejemplo a través de medidas arbitrarias que obstaculicen la contratación con el Estado. La Comisión considera que los Estados podrían adoptar medidas afirmativas como la asignación de un porcentaje mínimo de la publicidad oficial para radios comunitarias de pueblos indígenas, adoptar formas de financiamiento como políticas de fomento de dichas radios y exenciones o tasas especiales para tasas y gravámenes por la licencia o el uso del espectro, por ejemplo.

---

<sup>195</sup> Por ejemplo, existen concursos abiertos y públicos sobre la base de proyectos comunicacionales (Argentina y Uruguay). También existe la adjudicación directa para emisoras de baja potencia y de acuerdo con la disponibilidad de espectro (Argentina), o sorteos de licencias (Brasil y Chile).

<sup>196</sup> Entre algunos de los criterios específicos para medios comunitarios pueden encontrarse los siguientes: la representatividad a partir de manifestaciones de apoyo de miembros y asociaciones de la comunidad; la claridad y rentabilidad social de la propuesta presentada; la existencia probada de comunidad organizada; el plan de servicios a la comunidad que pretende brindar el solicitante; mecanismos previstos para asegurar la participación ciudadana en la gestión y programación de la emisora; antecedentes de trabajo social y comunitario en la zona de cobertura solicitada; referencias de personas, organizaciones o instituciones sociales representativas del plan de servicios a la comunidad y de la propuesta de comunicación que se pretende brindar.

<sup>197</sup> CIDH. Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala. Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión, párr. 414. Asimismo, el mecanismo de la subasta ha sido declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de México, en tanto, "viola los principios de igualdad de libre concurrencia porque se privilegia el aspecto económico para la asignación, y atenta además contra la libertad de expresión". En la sentencia, se analiza la constitucionalidad del artículo 17 del Decreto que modificaba la Ley Federal de Telecomunicaciones de 11 de abril de 2006. Al respecto, ver: <http://www.scjn.gob.mx>.

80. Por otro lado, los Estados deben tomar en consideración los datos que diferencian a los miembros de pueblos indígenas de la población en general, y que conforman la identidad cultural de aquéllos<sup>198</sup>. En este sentido, debe garantizar que las radios comunitarias de pueblos indígenas puedan utilizar sus propias lenguas, al ser uno de los más importantes elementos de identidad de un pueblo, precisamente porque garantiza la expresión, difusión y transmisión de su cultura<sup>199</sup>.
81. En todo caso, es fundamental que los requisitos administrativos, económicos y técnicos que se exijan para el uso de licencias sean los estrictamente necesarios para garantizar su funcionamiento, que estén previstos en la regulación de modo claro y preciso, y que no puedan ser modificados de manera injustificada mientras dura la licencia.

### 3.2 Derecho comparado sobre regulación de radios comunitarias

82. La Comisión nota que, en línea con los estándares interamericanos mencionados, existe una firme tendencia legislativa al reconocimiento legal de las radios comunitarias en la región, con distintos matices. Existen 13 países en la región latinoamericana que en la actualidad reconocen legalmente la existencia de medios comunitarios y regulan, en mayor o menor medida, su funcionamiento<sup>200</sup>. Esta tendencia favorable al reconocimiento de radios comunitarias se ha manifestado de distintas maneras en la región. Argentina<sup>201</sup>, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú, Colombia<sup>202</sup>, Uruguay<sup>203</sup> y Venezuela<sup>204</sup> hacen este reconocimiento dentro de la legislación sectorial que regula los servicios de comunicación audiovisuales o las telecomunicaciones, así como en reglamentos aprobados por órganos gubernamentales. En el caso de Honduras<sup>205</sup> el reconocimiento se logró mediante resolución administrativa

<sup>198</sup> Corte IDH. *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa*, supra. Párr. 51, y *Caso López Álvarez. Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141. Párr. 171.

<sup>199</sup> Corte IDH. *Caso López Álvarez Vs. Honduras*, supra. Párr.171.

<sup>200</sup> Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Honduras, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela reconocen, aunque sea de manera parcial, a los medios comunitarios. Véase, OBSERVACOM. Libertad a medias. La regulación de los medios comunitarios y su compatibilidad con los estándares interamericanos de libertad de expresión. Informe 2019, disponible en: <https://www.observacom.org/wp-content/uploads/2019/10/Libertad-a-Medias-Informe-2019-sobre-medios-comunitarios-y-libertad-de-expresio%CC%81n.pdf>

<sup>201</sup> Ley N° 26.522, Regúlese los Servicios de Comunicación Audiovisual en todo el ámbito territorial de la República Argentina, Artículo 21, 10 de octubre de 2009. Esta ley realiza un reconocimiento expreso de los medios comunitarios, pero no diferenciado al incluirlos dentro de una categoría más amplia de "prestadores privados sin fines de lucro".

<sup>202</sup> Ley N° 1341, Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las tecnologías de la información y las comunicaciones, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones, Artículo 57 Parágrafo 2°, 30 de julio de 2009.

<sup>203</sup> Ley N° 642 de 1995, Ley de Telecomunicaciones, Artículos 57 al 59, 14 de diciembre de 1995; y Resolución N° 1414/1998.

<sup>204</sup> Ley Orgánica de Telecomunicaciones, Artículo 2° Párr. 2, 28 de marzo del 2000; Decreto N° 1.521, Reglamento de radiodifusión sonora y televisión abierta comunitarias de servicio público, sin fines de lucro, 3 de noviembre de 2001, Artículo 2 Párr.11; Ley de la Comunicación del Poder Popular, Artículo 6 Párr. 5, 2015. Ésta última ley está a la espera de la adopción de su reglamentación de desarrollo.

<sup>205</sup> Resolución 09/2013, Reglamento para los servicios de Radiodifusión Sonora con Fines Comunitarios, 3 de agosto de 2013.

del órgano regulador en la materia, y países como Bolivia<sup>206</sup>, Ecuador<sup>207</sup> y México<sup>208</sup> regulan lo relativo a las radios comunitarias incluso en sus preceptos constitucionales. Asimismo, Brasil<sup>209</sup>, Chile<sup>210</sup> y Uruguay<sup>211</sup> tienen una ley específica destinada a los medios comunitarios. Es destacable el esfuerzo de países como Uruguay<sup>212</sup>, Argentina<sup>213</sup> y Venezuela<sup>214</sup> que introdujeron en su legislación provisiones para otorgar o regularizar concesiones para aquellas emisoras comunitarias que habían funcionado sin autorización en el periodo previo a la concepción de estas normas.

83. Existen asimismo buenas prácticas en la región respecto a la adopción de medidas afirmativas para lograr que las comunidades o pueblos indígenas puedan acceder al espectro radioeléctrico en condiciones de igualdad, en consonancia con los criterios establecidos en el apartado precedente. Uruguay ha establecido expresamente el derecho a la sustentabilidad económica de las radios comunitarias, el cual puede ser ejercido a través de distintas fuentes como donaciones, aportes solidarios, auspicios, patrocinios y publicidad comercial y oficial<sup>215</sup>. En relación con la publicidad oficial, por ejemplo, México, ha determinado que al menos el 1% de la venta de publicidad de los entes públicos federales debe ser destinado a concesionarios de uso social<sup>216</sup>. El

<sup>206</sup> Constitución Política de la República de Bolivia, Artículo 107, 7 de febrero de 2009. El Estado apoyará la creación de medios de comunicación comunitarios en igualdad de condiciones y oportunidades.

<sup>207</sup> Constitución del Ecuador, Artículo 16, 17 y 384, 20 de octubre de 2008. "Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: [...] 3. La creación de medios de comunicación social, y al acceso en igualdad de condiciones al uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, y a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas. Artículo 17. El Estado fomentará la pluralidad y la diversidad en la comunicación, y al efecto: 1. Garantizará la asignación, a través de métodos transparentes y en igualdad de condiciones, de las frecuencias del espectro radioeléctrico, para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, así como el acceso a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas, y precautelarará que en su utilización prevalezca el interés colectivo. Artículo 384. La comunicación como un servicio público se prestará a través de medios públicos, privados y comunitarios. El sistema de comunicación social asegurará el ejercicio de los derechos de la comunicación, la información y la libertad de expresión, y fortalecerá la participación ciudadana. El sistema se conformará por las instituciones y actores de carácter público, las políticas y la normativa; y los actores privados, ciudadanos y comunitarios que se integren voluntariamente a él. 2. Facilitará la creación y el fortalecimiento de medios de comunicación públicos, privados y comunitarios, así como el acceso universal a las tecnologías de información y comunicación en especial para las personas y colectividades que carezcan de dicho acceso o lo tengan de forma limitada".

<sup>208</sup> Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba y emite los lineamientos generales para el otorgamiento de las concesiones a que se refiere el título cuarto de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, Transitorio 3º, 24 de julio de 2015. "Establecer los mecanismos para homologar el régimen de permisos y concesiones de radiodifusión, a efecto de que únicamente existan concesiones, asegurando una diversidad de medios que permita distinguir las concesiones de uso comercial, público, privado y social que incluyen las comunitarias e indígenas".

<sup>209</sup> Ley N° 9.612, Reglamento del Instituto de Servicio y Radiodifusión comunitaria, 19 de febrero de 1998.

<sup>210</sup> Ley N° 20.433, crea los servicios de radiodifusión comunitaria ciudadana, Artículo 1º, 25 de abril de 2010; y Ley 20.750/2014, permite la introducción de la televisión digital terrestre, Artículo 12 Párr. b, 22 de mayo de 2014.

<sup>211</sup> Ley N° 18.232, Servicio de Radiodifusión Comunitaria, Artículo 4, 22 de diciembre de 2007; y Decreto 585/2012, Televisión Digital, 11 de mayo de 2012.

<sup>212</sup> Ley N° 18.232, Servicio de Radiodifusión Comunitaria, Artículo 20, 22 de diciembre de 2007.

<sup>213</sup> Ley N° 26.522, Regúlese los Servicios de Comunicación Audiovisual en todo el ámbito territorial de la República Argentina, Artículo 162, 10 de octubre de 2009.

<sup>214</sup> Reglamento de radiodifusión sonora y televisión abierta comunitarias de servicio público, sin fines de lucro, Gaceta Oficial N° 37.359, Disposición Transitoria 1º, 8 de enero de 2002.

<sup>215</sup> Ley N° 18.232, Servicio de Radiodifusión comunitaria, Artículo 10, 22 de diciembre de 2007.

<sup>216</sup> Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, Artículo 89, 14 de julio de 2014.

Salvador<sup>217</sup> y Venezuela<sup>218</sup> han previsto en sus legislaciones exenciones o tasas especiales por la licencia de uso del espectro, en tanto Brasil ha optado por cobrar una cantidad simbólica por la utilización de este.

84. Respecto al procedimiento para la adjudicación de concesiones, países como Argentina y Uruguay, tienen como regla general el concurso abierto y público, sobre la base de proyectos comunicacionales que los postulantes deben presentar. Argentina, por ejemplo, considera en su legislación que, cuando se trata de emisoras de baja potencia, se debe prever un régimen especial de adjudicación directa similar al que se aplica a pueblos originarios y para la Iglesia Católica, que se realiza a demanda y con el otorgamiento de una concesión de manera directa, de acuerdo con la disponibilidad de espectro<sup>219</sup>.
85. Por su parte, varios países han establecido una reserva de frecuencias destinadas a medio comunitarios, aunque con diferente alcance. Chile<sup>220</sup> y México<sup>221</sup> han optado por incluir una reserva de carácter reducido en las bandas de radio operantes. Por su parte, Argentina<sup>222</sup> (33% para emisoras sin fines de lucro, entre las que se encuentran las radios comunitarias), Bolivia<sup>223</sup> (17% para pueblos indígenas y otro porcentaje similar para radios comunitarias), Ecuador<sup>224</sup> (34%) y Uruguay<sup>225</sup> (un tercio del espectro por cada localidad) tienen una reserva más significativa que aplica a todas las plataformas de difusión.

### 3.3 Criminalización de radios comunitarias

86. Es jurisprudencia consolidada del sistema interamericano que las limitaciones a la libertad de expresión deben ser “necesarias en una sociedad democrática”<sup>226</sup>, proporcionales e idóneas para el logro de los objetivos que persiguen. En la

<sup>217</sup> Ley de Telecomunicaciones, Artículo 129, 21 de noviembre de 1997.

<sup>218</sup> Ley Orgánica de Telecomunicaciones, Artículo 157, 28 de marzo del 2000; Ley de Responsabilidad Social en Medios, artículo 24, 7 de diciembre de 2004. Se prevé la exención total o parcial prevista en y exentos del Fondo de Responsabilidad Social (contribución parafiscal por la difusión de imágenes o sonidos realizadas dentro del territorio nacional).

<sup>219</sup> Ley N° 26.522, Regúlese los Servicios de Comunicación Audiovisual en todo el ámbito territorial de la República Argentina, Artículos 37 y 49, 10 de octubre de 2009.

<sup>220</sup> Ley N° 20.433, crea los servicios de radiodifusión comunitaria ciudadana, Artículo 3, 25 de abril de 2010. Dentro de un segmento especial del espectro radioeléctrico en la banda de frecuencia modulada, tanto para la operación analógica como la digital”.

<sup>221</sup> Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, Artículo 90, 14 de julio de 2014. El Instituto deberá reservar para estaciones de radio FM comunitarias e indígenas el diez por ciento de la banda de radiodifusión sonora de FM, que va de los 88 a los 108 MHz.

<sup>222</sup> Ley N° 26.522, Regúlese los Servicios de Comunicación Audiovisual en todo el ámbito territorial de la República Argentina, Artículo 89, 10 de octubre de 2009.

<sup>223</sup> Ley General de Telecomunicaciones N°164, Artículo 10, 8 de agosto de 2011; y Reglamento General de la Ley N° 164, Decreto Supremo N° 1391, Artículos Artículo 1 y 19, 24 de octubre de 2012. Hasta 17% donde exista disponibilidad. 5 frecuencias del área de servicio, 2 si es zona rural o con menor frecuencias.

<sup>224</sup> Ley Orgánica de Comunicación, Artículo 106, reforma de 2019. Reserva del espectro radioeléctrico. - La autoridad de telecomunicaciones planificará el uso del espectro radioeléctrico para difusión de señal abierta para medios públicos, privados y comunitarios. Se reservará hasta el 34% del espectro radioeléctrico al sector comunitario en función de la demanda y de la disponibilidad, porcentaje máximo que deberá alcanzarse progresivamente”.

<sup>225</sup> Ley N° 20.433, crea los servicios de radiodifusión comunitaria ciudadana, Artículo 5, 25 de abril de 2010. Ver también reserva de frecuencias en televisión digital en artículo 2 y ss. Decreto 585/2012. Ver también reserva de frecuencias en televisión digital en artículo 2 y ss. Decreto 585/2012.

<sup>226</sup> Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), *supra*. Párr. 46, y *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*, *supra*. Párrs. 120-123.

medida en que la regulación estatal sobre radiodifusión imponga limitaciones a la libertad de expresión, entonces ésta deberá respetar estos tres requisitos.

87. En este sentido, en diversas oportunidades la CIDH y la Corte Interamericana han advertido que resultan sumamente gravosas para la libertad de expresión las respuestas que establezcan sanciones penales. En tanto existan medidas alternativas y menos restrictivas de la libertad de expresión que la previsión y tipificación penal de conductas que impliquen la violación de la regulación sobre radiodifusión, éstas no deberían dar lugar a respuestas de tipo penal<sup>227</sup>.
88. Respecto a casos como el presente, donde en función de la falta de reconocimiento las comunidades hacen uso del espectro sin licencia, la Relatoría Especial ha señalado que las sanciones por el uso irregular de una licencia de radio o televisión pueden comprometer gravemente derechos fundamentales de las personas involucradas y generar un efecto inhibitorio o de silenciamiento del debate democrático. Al respecto, en tanto la libertad de expresión engloba dos aspectos—el derecho de expresar pensamientos e ideas y el derecho de recibirlas—, cuando este derecho es restringido a través de una interferencia arbitraria, afecta no sólo el derecho individual de expresar información e ideas, sino también el derecho de la comunidad en general de recibir todo tipo de información y opiniones.<sup>228</sup>

#### 4. Derechos culturales de los pueblos indígenas y radios comunitarias

89. El artículo 26 de la Convención Americana establece la obligación de los Estados parte de procurar el desarrollo progresivo de los derechos que dicha norma contiene. Ambos órganos del sistema interamericano han reafirmado su competencia para pronunciarse sobre posibles violaciones del artículo 26 de la Convención Americana en el marco del sistema de peticiones y casos individuales. En sus pronunciamientos sobre la materia, la Corte ha enfatizado la interdependencia e indivisibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales respecto de los derechos civiles y políticos<sup>229</sup>.
90. La Comisión ya ha indicado que el análisis de un caso concreto a la luz del artículo 26 de la Convención Americana debe ser efectuado en dos niveles. En un primer momento, es necesario establecer si el derecho del que se trata el caso se deriva “de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de Estados Americanos”, tal como remite el texto del artículo 26. Es decir, el artículo 26 de la CADH es el que atribuye a la Carta de la OEA como fuente directa de derechos, asignando carácter de derechos humanos a las disposiciones que sobre la materia pueden desprenderse de dicho tratado. Dado que el objeto de la Carta de la OEA no fue individualizar derechos sino constituir un organismo

<sup>227</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente*, supra, Párr. 41.

<sup>228</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente*, supra, Párr. 134.

<sup>229</sup> Corte IDH. *Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359. Párrs. 74 -97; **Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340. Párr. 141, y Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú**. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 24 de noviembre de 2009. **Serie C No. 210**. Párr. 101.

internacional, es necesario recurrir a textos auxiliares para dotar de contenido a los derechos, una vez que hayan sido identificados de las disposiciones de dicho instrumento. Para ello, se puede acudir fundamentalmente a la Declaración Americana y a otras normas relevantes del corpus iuris internacional<sup>230</sup>.

91. Una vez establecido ello, corresponde determinar si el Estado en cuestión incumplió la obligación de "lograr progresivamente" la plena efectividad de tal derecho, o aquellas obligaciones generales de respetar y de garantizar el mismo. En este segundo nivel de análisis, es preciso tomar en consideración la naturaleza y alcance de las obligaciones exigibles al Estado bajo los artículos 1.1, 2 y 26 de la Convención, así como los contenidos del derecho de que se trate<sup>231</sup>.
92. La Comisión también ha indicado que el artículo 26 de la Convención Americana impone diversas obligaciones a los Estados que no se limitan a una prohibición de regresividad, el cual es un correlato de la obligación de progresividad, pero no puede entenderse como la única obligación justiciable en el sistema interamericano bajo esta norma. Así, la Comisión afirma que teniendo en cuenta el marco interpretativo del artículo 29 de la Convención Americana, el artículo 26 visto a la luz de los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, se desprenden, al menos las siguientes obligaciones inmediatas y exigibles: i) obligaciones generales de respeto y garantía, ii) aplicación del principio de no discriminación a los derechos económicos, sociales y culturales, iii) obligaciones de dar pasos o adoptar medidas para lograr el goce de los derechos incorporados en dicho artículo y iv) ofrecer recursos idóneos y efectivos para su protección. Las metodologías o fuentes de análisis que resulten pertinentes para cada una de estas obligaciones deberán ser establecidas según las circunstancias propias de cada caso<sup>232</sup>. Además, el Estado tiene obligaciones básicas que deben satisfacer niveles esenciales de tales derechos, las cuales no están sujetas al desarrollo progresivo, sino que son de carácter inmediato<sup>233</sup>.
93. La Comisión observa que la Carta de la OEA hace referencia a los derechos culturales. Así, la Carta establece que los Estados deben dar prioridad al estímulo de la cultura hacia el mejoramiento integral de la persona humana como fundamento de la justicia social y la democracia (artículo 47), seguidamente reconoce el compromiso individual y solidario para preservar el patrimonio cultural de los pueblos americanos (artículo 48); y también consagra el derecho de la participación de sectores excluidos y discriminados en la vida cultural del país (artículo 45.f). Para efectos de los pueblos indígenas en general, la CIDH entiende estas disposiciones como el derecho a practicar y, de ser el caso, difundir su propia cultura; y, como manifestación

<sup>230</sup> CIDH. Informe No. 25/18. Caso 12.428. Admisibilidad y Fondo. Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antonio de Jesús y sus familiares. Brasil. 2 de marzo de 2018. Párr. 129.

<sup>231</sup> CIDH. Informe No. 25/18. Caso 12.428. Admisibilidad y Fondo. Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antonio de Jesús y sus familiares. Brasil. 2 de marzo de 2018. Párr. 130.

<sup>232</sup> CIDH. Informe No. 25/18. Caso 12.428. Admisibilidad y Fondo. Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antonio de Jesús y sus familiares. Brasil. 2 de marzo de 2018. Párr. 134.

<sup>233</sup> ONU. Comité DESC. Observación General 3: La índole de las obligaciones de los Estados Parte (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), 1990. En ese sentido, véase, CIDH. Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147. 7 de septiembre de 2017. Párrs. 236 y 237.

del deber de respeto que sus prácticas culturales y cosmovisión sean debidamente protegidas.

94. Así, por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha subrayado el deber de “respetar y proteger los valores culturales y los derechos de los pueblos indígenas asociados a sus tierras ancestrales y a su relación con la naturaleza, a fin de evitar la degradación de su peculiar estilo de vida, incluidos los medios de subsistencia, la pérdida de recursos naturales y, en última instancia, su identidad cultural”<sup>234</sup>, que pueden estar asociados, entre otras cosas, con los alimentos, la vivienda, el uso del agua, los mecanismos de salud y educación, entre otros. En particular, ha destacado que las medidas adoptadas por el Estado para respetar y garantizar la participación en la vida cultural deben ser idóneos, es decir pertinentes a un contexto o modalidad cultural particular, de manera que se respete la cultura y los derechos culturales de las personas y comunidades<sup>235</sup>.
  
95. De la misma forma, la CIDH toma en cuenta que dentro de las obligaciones inmediatas de los Estados sobre dicho derecho se encuentra la eliminación de obstáculos que impiden o limitan el acceso de la persona o comunidad a su propia cultura, la posibilidad de realizar sus prácticas culturales y llevar su forma de vida, incluyendo la prohibición de discriminación basada en la identidad cultural, de exclusión o de asimilación forzada<sup>236</sup>. En particular la Comisión resalta que “[l]a protección de la diversidad cultural es un imperativo ético inseparable del respeto de la dignidad humana. Entraña un compromiso con los derechos humanos y las libertades fundamentales y requiere la plena realización de los derechos culturales, incluido el de participar en la vida cultural”<sup>237</sup>, por lo que el Estado deberá reforzar sus acciones de protección al respecto en los contextos de los pueblos indígenas, a la luz de la delicada relación y amenazas que se pueden presentar entre su cultura y la sociedad mayoritaria.
  
96. En ese marco, la Comisión entiende que el acceso y la participación en la vida cultural hace parte del contenido de los derechos culturales reconocidos en la Carta de la OEA. El artículo XIII de la Declaración Americana reconoce que “toda persona tiene el derecho a participar en la vida cultural de la comunidad [...]”. A su vez, la Observación General No. 21 sobre “el derecho de toda persona a participar en la vida cultural” del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha establecido que el “participar” o “tomar parte” de la vida cultural implica la participación, el acceso y la contribución en la vida cultural, ya sea de forma individual o como una

---

<sup>234</sup> ONU. Comité DESC. Observación General No. 21: Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). UN Doc. E/C.12/GC/21/Rev.1, 17 de mayo de 2010. Párr. 36.

<sup>235</sup> ONU. Comité DESC. Observación General No. 21: Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). UN Doc. E/C.12/GC/21/Rev.1, 17 de mayo de 2010. Párr. 16.

<sup>236</sup> ONU. Comité DESC. Observación General No. 21: Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). UN Doc. E/C.12/GC/21/Rev.1, 17 de mayo de 2010. Párr. 55.

<sup>237</sup> ONU. Comité DESC. Observación General No. 21: Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). UN Doc. E/C.12/GC/21/Rev.1, 17 de mayo de 2010. Párr. 40.

comunidad, para el caso de los pueblos indígenas<sup>238</sup>. La participación implica, entre otras cosas, ejercer sus propias prácticas culturales y expresarse en la lengua de su elección, así como el derecho a buscar, desarrollar y compartir con otros sus conocimientos y expresiones culturales. El acceso implica el conocer y comprender su propia cultura y la de otros, a través de la educación y la información, así como el derecho a conocer formas de expresión y difusión por cualquier medio tecnológico de información y comunicación. Asimismo, la contribución a la vida cultural se refiere al derecho de toda persona a contribuir a la creación de las manifestaciones espirituales, materiales, intelectuales y emocionales de la comunidad. Asimismo, la Observación General No. 21 establece diversos elementos del derecho a participar en la vida cultural, entre los cuales se reconoce al elemento de accesibilidad. La accesibilidad, a su vez, destaca como un componente inherente del derecho a participar en la vida cultural el acceso de las comunidades a los medios de expresión y difusión<sup>239</sup>.

97. Por otro lado, la Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales<sup>240</sup> (2005), ratificada por Guatemala en el 2006, también señala en su artículo 6.h) que los Estados podrán adoptar medidas destinadas a promover la diversidad de los medios de comunicación social. Asimismo, el artículo 6 de la Declaración Universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural<sup>241</sup>, establece que “[a]l tiempo que se garantiza la libre circulación de las ideas mediante la palabra y la imagen, hay que procurar que todas las culturas puedan expresarse y darse a conocer. La libertad de expresión, el pluralismo de medios de comunicación, el multilingüismo, la igualdad de acceso a expresiones artísticas, al saber científico y tecnológico –incluida su forma digital– y la posibilidad de que todas las culturas puedan acceder a medios de expresión y difusión, son garantes de la diversidad cultural”.
98. La Comisión entiende que la participación en la vida cultural forma parte del contenido de los derechos culturales de los pueblos indígenas, y que, a su vez, un elemento inherente de dicha participación se refiere al acceso a medios de comunicación y la posibilidad de fundar medios de comunicación de forma autónoma, a través de los cuales los pueblos indígenas pueden no solo participar, sino también conocer de sus propias culturas, y contribuir con las mismas, en su propio idioma.
99. En este sentido, el derecho a la libertad de expresión a través de las radios comunitarias funciona de forma instrumental para lograr la efectiva participación en la vida cultural de los pueblos, lo cual es de importancia trascendental para la preservación, promoción y disfrute de la cultura de las

<sup>238</sup> ONU. Comité DESC. Observación General No. 21: Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). UN Doc. E/C.12/GC/21/Rev.1, 17 de mayo de 2010. Párr. 15.

<sup>239</sup> ONU. Comité DESC. Observación General No. 21: Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). UN Doc. E/C.12/GC/21/Rev.1, 17 de mayo de 2010. Párr. 16.b)

<sup>240</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés). Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales, 20 de octubre de 2005.

<sup>241</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés). Declaración Universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural, 2 de noviembre de 2001.

comunidades indígenas. Asimismo, como se señaló antes, una de las obligaciones inmediatas de los Estados sobre dicho derecho se refiere a la eliminación de obstáculos que impidan o limitan el acceso de la persona o comunidad a su propia cultura. En este sentido, los Estados deberán remover los obstáculos que impidan o limiten el acceso a las frecuencias radioeléctricas a las radios comunitarias, ya que constituyen uno de los mecanismos más importantes a través de los cuales los pueblos indígenas gozan y ejercen sus derechos culturales.

## 5. Análisis del caso

100. La Comisión considera que, en el presente caso, el principal problema jurídico que debe resolver es si la normativa interna en Guatemala sobre asignación del espectro radioeléctrico, la cual no reconoce expresamente al sector comunitario, fue discriminatoria y si esta permitió el ejercicio de la libertad de expresión y de los derechos culturales de los pueblos indígenas víctimas en el caso, de conformidad con los artículos 1.1, 2, 13, 24 y 26 de la Convención Americana.
101. De igual manera, la Comisión debe analizar si de acuerdo al marco jurídico interamericano, el Estado tenía la obligación de adoptar medidas de diferenciación positiva en favor de los pueblos indígenas, a fin de facilitar el acceso a una licencia de radiodifusión para operar radios comunitarias, y si la criminalización de las radios comunitarias, los allanamientos y decomisos de equipos realizados en la Radio Ixchel y la radio "La Voz del Pueblo" irrespetaron normas convencionales. Además, la Comisión analizará si la decisión de acción de inconstitucionalidad adoptada por la Corte de Constitucionalidad se dictó de conformidad con el artículo 13 de la Convención. La Comisión pasará a analizar el caso concreto, de acuerdo con las circunstancias de hecho expuestas y los criterios jurídicos establecidos ut supra.
102. En primer lugar, es preciso reiterar que la Comisión estableció en párrafos precedentes que el derecho a fundar medios de radiodifusión comunitaria, y que el goce y ejercicio del derecho a la libertad de expresión a través de estos mediante el acceso a una frecuencia de radio por parte de pueblos indígenas, se encuentra protegido por el artículo 13. los medios de comunicación son asociaciones de personas que de manera sostenida ejercen la libertad de expresión. Es indispensable reconocer que para que prosperen los medios de comunicación es necesario tener una estructura organizativa y financiera adecuada a la demanda de información. Como lo ha reafirmado la Corte en diversas decisiones, "los medios son mecanismos que sirven al ejercicio del derecho a la libertad de expresión de quienes los utilizan para difundir sus ideas e informaciones".<sup>242</sup>
103. Dicho esto, la Comisión observa que la Ley General de Telecomunicaciones en Guatemala establece en su artículo 61 que "cualquier persona interesada,

---

<sup>242</sup> Corte IDH. *Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 16, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46, y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1 A y B del Protocolo de San Salvador)*, supra. Párrs. 112 a 117.

individual o jurídica, puede solicitar la adjudicación de títulos de usufructo de frecuencias". La redacción de la norma es a primera vista neutral, ya que no impediría la posibilidad de que los pueblos indígenas puedan acceder a frecuencias radioeléctricas. Sin embargo, el artículo 62 de la ley establece como único criterio de adjudicación de frecuencias la mayor oferta económica. La Comisión observa que la normativa interna adopta el criterio económico como el factor excluyente o principal para adjudicar todas las frecuencias de radio o televisión.

104. Ahora bien, ello también puede ser considerado a primera vista, como un criterio objetivo y neutral, sin embargo, el mismo es aplicado para asignar todas las frecuencias en Guatemala, sin tomar en cuenta las condiciones en las que se encuentran los pueblos indígenas, como lo demuestra la situación de las cuatro emisoras de radio peticionarias que han ejercido la libertad de expresión a través del uso de frecuencias sin autorización, razón por la cual algunas de ellas han sido perseguidas penalmente como surge de la documentación aportada.
105. En efecto, la Comisión ha establecido en el presente informe que los pueblos indígenas en Guatemala se encuentran en una situación estructural de exclusión social, de discriminación y pobreza, lo cual se manifiesta en diversas esferas, siendo una de ellas su participación y representación en los medios de comunicación. En el marco de dicha situación estructural, los pueblos indígenas Maya Kaqchikel, Maya Achí de San Miguel Chicaj, Maya Mam de Cajolá y Maya de Todos Santos de Cuchumatán no son la excepción, por lo que no cuentan con los recursos económicos ni se encuentran en igualdad de condiciones para competir por frecuencias de radio con medios de comunicación comerciales, a quienes indirectamente la Ley General de Telecomunicaciones tiene como objetivo principal regular. Es preciso señalar que la Ley General de Telecomunicaciones tiene una visión principalmente comercial que no toma en cuenta las condiciones en las que se encuentran los cuatro pueblos indígenas en el presente caso.
106. La Comisión considera que las subastas para optar por una frecuencia contemplan únicamente criterios económicos, sin tomar en consideración las carencias de capacidad económica de los pueblos en cuestión, por lo que no otorgan, en la realidad, una oportunidad equitativa para que dichas comunidades puedan acceder a una frecuencia de radio, al encontrarse imposibilitados de hecho en ofrecer un monto que les permita concurrir a competir con radios comerciales. Si bien la normativa sobre telecomunicaciones no se encuentra dirigida directamente a crear una situación de discriminación, lo hace de forma indirecta, ya que a través de esta y con base en la situación de desventaja económica en la que se encuentran los pueblos indígenas y las organizaciones sin fines de lucro, genera una situación de facto que discrimina, tiene un impacto desproporcionado y excluye de manera arbitraria a los pueblos indígenas.
107. En este sentido, la normativa que en principio se denota como neutral, en la práctica genera un impacto desproporcionado en los pueblos indígenas víctimas del presente caso, quienes han visto limitado el goce y ejercicio de su derecho a la libertad de expresión a través de las radios comunitarias al no

poder acceder a una frecuencia. Por ello, la Comisión considera que la normativa citada discrimina de forma indirecta a los cuatro pueblos del presente caso, al tiempo que vulnera los derechos de los integrantes de esos pueblos a fundar medios de comunicación y a expresarse a través de un medio útil para expresar informaciones, ideas y su cosmovisión cultural.

108. De igual forma, el Estado también tiene la obligación de adoptar medidas afirmativas (legislativas, administrativas o de cualquier otra naturaleza) y de implementarlas con el fin de revertir o cambiar la situación de desventaja en la que se encuentran estos pueblos, para otorgarles igualdad de condiciones para acceder al espectro. Dichas medidas afirmativas deben ser adoptadas en función de las particularidades de los pueblos indígenas, con base en la situación específica en la que se encuentran. La Comisión ha establecido en párrafos precedentes, diversos criterios que los Estados deben adoptar como medidas de diferenciación positiva, a saber: a) reconocimiento legal de las radios comunitarias para otorgamiento de seguridad jurídica; b) establecimiento de procedimientos sencillos de acceso a frecuencias; c) no exigencia de requisitos severos que impidan su acceso; c) acceso a fuentes de financiamiento; d) reserva de espectro; e) exenciones tributarias, entre otras.
109. No obstante lo anterior, en Guatemala no existe un reconocimiento de las radios comunitarias en la legislación interna, a pesar de la importancia de este sector en un país donde aproximadamente la mitad de la población pertenece a pueblos originarios, quienes en muchas ocasiones acceden a información principalmente a través de este tipo de radios. El Estado tampoco ha adoptado ninguna medida (legislación, práctica o política) de diferenciación positiva para remover las barreras u obstáculos que, en la práctica, enfrentan los pueblos indígenas del caso para acceder a frecuencias de radio para el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión.
110. Adicionalmente, de la legislación pertinente no se observa ningún mecanismo que permita a los pueblos indígenas acudir a instancias que les permitan la efectiva protección y garantía de su derecho a la libertad de expresión respecto a la discriminación de facto causada por la Ley General de Telecomunicaciones. Lo anterior, es de particular importancia si se toma en cuenta que, en el caso concreto, la propia Corte de Constitucionalidad concluyó que de los artículos 61 y 62 de la ley no se podía advertir ninguna distinción, exclusión o limitación para que los pueblos indígenas accedieran a licencias, ya que la normativa permitía el acceso a "cualquier persona interesada", por lo que no era discriminatoria. Dicha decisión no tomó en consideración la desigualdad de facto en la que se encuentran los pueblos indígenas, sino que interpretó la norma de conformidad con su neutralidad textual, sin reconocer la importancia de la libertad de expresión para dichos pueblos, por lo que no garantizó los derechos a la libertad de expresión, el derecho a la igualdad ante la ley y el principio de no discriminación de conformidad con la Convención.
111. La Comisión considera que la situación estructural de exclusión social y de discriminación de los pueblos indígenas en Guatemala, la ausencia de reconocimiento legal de las radios comunitarias y de procesos y requisitos claros que regulen el acceso de las mismas al espectro radioeléctrico, la falta

de adopción de medidas afirmativas para que los pueblos puedan acceder a una licencia en condiciones de igualdad, la falta de mecanismos que permitan enfrentar esta situación y la prevalencia de una visión que otorga mayor protección a los medios de comunicación comercial por sobre las radios comunitarias, generó una situación de discriminación de facto que no ha sido revertida por el Estado. En particular, la situación se torna más grave en un contexto de elevada concentración en la propiedad y control de los medios de comunicación, como el existente en Guatemala.

112. Debido a todo lo señalado anteriormente, los pueblos indígenas del caso no pudieron ejercer en plenitud su derecho a la libertad de expresión a través del medio de su elección: las radios comunitarias. Estas radios constituyen medios de comunicación fundamentales para garantizar a los pueblos indígenas el efectivo ejercicio de su derecho a la libertad de expresión y acceso a la información. Ello, debido a que son los mecanismos más efectivos y económicos para que sus miembros accedan a información de toda índole, especialmente de interés público, y en relación con lo que ocurre en sus comunidades, sobre todo si se toma en consideración el acceso limitado de los pueblos indígenas a otros medios y tecnologías. En este sentido, a juicio de la Comisión Interamericana, el Estado de Guatemala violó respecto a los peticionarios el artículo 13.1 y 13.3 de la Convención Americana, en tanto no han podido ejercer la libertad de expresión por "cualquier procedimiento a su elección", debido a la existencia de acciones y omisiones del Estado que han constituido medios indirectos para impedirles la circulación de información, ideas y opiniones.
  
113. El impedimento de facto generado por la normativa interna limitó el acceso de los pueblos indígenas a información diversa y sobre todo de interés público, así como al intercambio de ideas y opiniones de toda índole, en particular la perteneciente a su historia, tradiciones, cultura e identidad, en su propia lengua. Al impedir en la práctica que los pueblos utilicen las frecuencias de radio, no solo se limitó su derecho a la libertad de expresión, sino también sus derechos culturales, debido a que como fue establecido, las radios comunitarias son mecanismos que hacen accesible la participación en la vida cultural y preservación de la cultura de los pueblos indígenas. Las radios comunitarias son herramientas imprescindibles para la preservación, mantenimiento y promoción de la cultura de los pueblos indígenas, así como para la preservación de las lenguas indígenas, la difusión de su música y tradiciones. Estas radios son vías esenciales para participar en la cultura de los pueblos, para mantenerla como única y distinta, así como para difundirla a las actuales y futuras generaciones. En este sentido, ante la presencia de obstáculos que impidan o limiten el acceso a las frecuencias radioeléctricas a las radios comunitarias, el Estado tenía la obligación inmediata de removerlos, para que las radios puedan también gozar y ejercer su derecho a la participación en la vida cultural, entendida como un componente de sus derechos culturales, lo cual no ocurrió. Por lo anterior, el impedimento de facto de los pueblos indígenas para acceder a frecuencias de radio no solo generó la violación de los derechos a la libertad de expresión, igualdad ante la ley, y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno, sino también la violación de los derechos culturales de los pueblos víctimas del caso.

114. Por otro lado, la Comisión observa que la falta de reconocimiento legal y los obstáculos para el acceso a frecuencias generaron que las cuatro radios del caso operaran por cuenta propia y con el apoyo de sus propias comunidades. Debido a ello, Radio Ixchel y Radio Uqul Tinamit “La Voz del Pueblo” fueron allanadas por la policía y el ministerio público y sus equipos fueron confiscados. Asimismo, uno de los trabajadores de Radio Uqul Tinamit fue arrestado y el coordinador voluntario de la emisora Radio Ixchel fue sometido a una investigación penal por la presunta comisión del delito de “hurto”, el cual fue después desestimado.
115. Ante esto, la Comisión observa que existe una fuerte criminalización de la operación de radios comunitarias en Guatemala, a pesar de que las mismas no pueden operar dentro del marco de la legalidad por acción propia del Estado. De este modo, la postergación en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, por ejemplo, ante las dificultades injustificadas o arbitrarias de acceder a una licencia --generadas por una política de exclusión persistente por parte del propio Estado--, opera como un límite claro a la posibilidad de perseguir penalmente las conductas encaminadas a lograr su vigencia.
116. Asimismo, la Comisión recuerda que es jurisprudencia consolidada del sistema interamericano que las limitaciones a la libertad de expresión, como las que podría imponer la regulación estatal sobre radiodifusión, deben ser “necesarias en una sociedad democrática”<sup>243</sup>, proporcionales e idóneas para el logro de los objetivos que persiguen. En este sentido, resultan sumamente gravosas para la libertad de expresión las respuestas que impongan sanciones penales. En tanto existan medidas alternativas y menos restrictivas de la libertad de expresión que la previsión y tipificación penal de conductas que impliquen la violación de la regulación sobre radiodifusión, éstas no deberían dar lugar a respuestas de tipo penal<sup>244</sup>. En este sentido, al Comisión considera que la utilización de figuras penales como el hurto, dirigidas a sancionar la utilización del espectro radioeléctrico por parte de dos de los pueblos indígenas en el presente caso, es contraria a los requisitos establecidos en el artículo 13.2 de la Convención sobre responsabilidades ulteriores.
117. Por otro lado, si bien la regulación sobre radiodifusión puede establecer sanciones ante el incumplimiento de alguna obligación legal o ante la comisión de alguna falta e irregularidad de cumplirse los requisitos del artículo 13.2, es preciso destacar que, en el presente caso, no existe en la práctica, posibilidad real de que las radios de pueblos indígenas puedan operar con licencias en el marco regulatorio existente, situación que debe ser revertida por el Estado. En este sentido, el allanamiento y el decomiso de equipos de radiodifusión de las radios citadas, si bien fueron hechas por orden judicial, derivaron de un proceso penal que impone restricciones al derecho a la libertad de expresión que no se ajustan a la Convención Americana.
118. De igual manera, de los hechos del caso, las órdenes de allanamiento y decomiso fueron dadas a través de una orden judicial en el marco de una

<sup>243</sup> Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), *supra*. Párr. 46, y *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*, *supra*. Párrs. 120-123.

<sup>244</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente*, *supra*. Párr. 41.

investigación penal debido a la sospecha de la comisión de un delito, sin embargo, la orden dictada no se ajustó al artículo 13.2 de la Convención. Lo anterior, debido a que la medida de restricción del derecho a la libertad de expresión (decomiso) de los pueblos Maya Kaqchikel (Radio Ixchel) y Maya Achí (Uqul Tinamil "La Voz del Pueblo") no fue necesaria ni proporcional, al impedir de forma absoluta que las comunidades pudieran ejercer su derecho a la libertad de expresión al verse imposibilitadas de transmitir por no contar con los equipos para hacerlo. La Comisión considera que el allanamiento y decomiso de bienes en supuestos como los analizados aquí, constituyen una forma de censura y una violación desproporcionada de la libertad de expresión de los pueblos indígenas, ya que dichas conductas impiden que las radios comunitarias puedan transmitir en adelante, como ocurrió con la Radio "La Voz del Pueblo" de forma permanente.

119. Con base en lo desarrollado, la CIDH concluye que la normativa interna, ratificada por la Corte de Constitucionalidad, así como la falta de adopción de medidas afirmativas en beneficio de los pueblos indígenas para acceder en igualdad de condiciones a las frecuencias de radiodifusión, constituyen violaciones de los derechos a la libertad de expresión, a la igualdad ante la ley y a los derechos culturales, reconocidos en los artículos 13, 24 y 26 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento. Asimismo, la Comisión concluye que la criminalización de la operación de dos radios comunitarias indígenas violó el derecho a la libertad de expresión, recogido en el artículo 13 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 del mismo tratado. Todas las violaciones declaradas son en perjuicio de los pueblos indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango, Maya Achí de San Miguel Chicaj, Maya Mam de Cajolá, y Maya de Todos Santos de Cuchumatán..

## CONCLUSIONES

1. Con base en las consideraciones de hecho y de derecho contenidas en el presente informe, la CIDH concluye que el Estado de Guatemala violó los derechos reconocidos en los artículos 13 (libertad de pensamiento y expresión); 24 (igualdad ante la ley) y 26 (derechos culturales) de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) de dicho instrumento, en perjuicio de los pueblos indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango, en Sacatepéquez; Maya Achí de San Miguel Chicaj, en Baja Verapaz; Maya Mam de Cajolá, en Quetzaltenango; y Maya de Todos Santos de Cuchumatán, en Huehuetenango.

## RECOMENDACIONES

2. Con fundamento en el análisis y las conclusiones del presente informe,

### **LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS RECOMIENDA AL ESTADO DE GUATEMALA:**

1. Reconocer legalmente a los medios comunitarios en la normativa interna y adoptar medidas para promover la diversidad y el pluralismo de los medios de comunicación.
2. Adoptar las medidas necesarias para lograr la regularización de las radios comunitarias peticionarias en el presente caso Maya Kaqchikel de Sumpango, en Sacatepéquez; Maya Achí de San Miguel Chicaj, en Baja Verapaz; Maya Mam de Cajolá, en Quetzaltenango; y Maya de Todos Santos de Cuchumatán, en Huehuetenango, que operan en la actualidad ante la falta de un marco regulatorio adecuado.
3. Adoptar toda medida que resulte necesaria para garantizar el acceso efectivo a frecuencias radioeléctricas en igualdad de condiciones a los pueblos indígenas, de conformidad con las obligaciones internacionales del Estado de Guatemala en materia de libertad de expresión, garantizando el principio de igualdad y no discriminación, de acuerdo con los criterios establecidos en el presente informe.
4. Abstenerse de hacer uso del derecho penal para criminalizar la operación de radios comunitarias indígenas, así como abstenerse de allanar y decomisar equipos de aquellas emisoras comunitarias indígenas que operan en la actualidad ante la falta de un marco regulatorio adecuado.
5. Reparar integralmente las violaciones de derechos humanos declaradas en el presente informe tanto en el aspecto material como inmaterial. El Estado deberá adoptar las medidas de compensación económica y satisfacción a los cuatro pueblos indígenas víctimas en el presente caso, las cuales deberán incluir las reparaciones correspondientes derivadas de los allanamientos y confiscaciones de equipos realizadas en perjuicio de dos de las radios comunitarias en el presente caso.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la ciudad de Quito, Ecuador a los 9 días del mes de noviembre de 2019. (Firmado): Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Presidenta; Joel Hernández, Primer Vicepresidente; Antonia Urrejola, Segunda Vicepresidenta; Margarete May Macaulay, Luis Ernesto Vargas Silva, y Flávia Piovesan, Miembros de la Comisión.

El que suscribe, Paulo Abrão, Secretario Ejecutivo, de conformidad con el artículo 49 del Reglamento de la Comisión, certifica que es copia fiel del original depositado en los archivos de la Secretaría de la CIDH.

Paulo Abrão  
Secretario Ejecutivo

· II ·

## **Aportes de la UNESCO**

## 6. Sintonizar el desarrollo: estudio comparativo internacional sobre la regulación de las emisoras comunitarias<sup>245</sup>

En 2016, el experto internacional Toby Mendel desarrolla un informe comisionado por UNESCO titulado Sintonizar el desarrollo: estudio comparativo internacional -se vieron más de 30 países- sobre la regulación de las emisoras comunitarias. En el prefacio, Jānis Kārklīņš, Subdirector General de Comunicaciones, Información e Informática UNESCO, destacó que “La radio comunitaria es una importante colaboradora para alcanzar los objetivos del desarrollo acordados internacionalmente y para la formulación de objetivos internacionales para la agenda para el desarrollo posterior a 2015. Es una indicadora del marco mediático propicio impulsado por los principios de pluralismo, diversidad y participación. El pluralismo mediático es esencial porque brinda al público una elección y es fundamental para el desarrollo democrático.” Entendemos que es importante reproducir algunos capítulos de este trabajo, sobre todo por su aproximación a un estudio global y por las propuestas de recomendaciones que se realizan.

### INTRODUCCIÓN

La aparición de la capacidad de transmisión digital es un desarrollo tecnológico importante que posee un impacto transformador en todos los tipos de emisiones. La televisión digital abierta (DTT, por su sigla en inglés) y la fecha, ya vencida, o pendiente, para que se terminen las transmisiones de televisión analógica posee implicancias muy importantes para la televisión comunitaria en muchos países. Por el momento, al menos, las transmisiones de radio digital continúan existiendo junto a las analógicas. El impacto potencial de estos desarrollos tecnológicos sobre la radio comunitaria está sujeto a debates constantes y merecen ser el objeto de un estudio pormenorizado. El presente informe se concentra en los marcos regulatorios para las transmisiones de la radio analógica, que es la que está más establecida en la mayoría de los países.

Este informe no se ocupa de la cuestión de los medios de comunicación a través de internet, ya sea comunitarios o de otro tipo. Mientras que actualmente, y cada vez más, existen intentos de regular internet, y muchos intentan controlarla; existen pocos, si los hay, marcos regulatorios destinados a fomentar el desarrollo de los medios comunitarios a través de internet.

Los medios de comunicación comunitarios contribuyen, en gran medida, al derecho a la libertad de expresión, definido en los tratados internacionales<sup>246</sup>, esencialmente, como el libre flujo de información y de ideas en una sociedad. Les da acceso a la posibilidad de expresar su voz a las comunidades que, de otro modo, no podrían hacerlo, o bien, tendrían escasas oportunidades y, a través de los medios de comunicación, se aseguran que esté presente la información que es de interés e importancia para la comunidad que, de otro modo, le sería negada.

<sup>245</sup> Recuperado de: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000243745\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000243745_spa)

<sup>246</sup> Por ejemplo, ver el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Además, cada vez más se las considera valiosísimas para promover el desarrollo y la democracia.

Se han identificado casos de medios comunitarios que datan de la década de 1940, como el de las estaciones de radio comunitarias operadas por el gremio de los mineros en Bolivia. Los primeros ejemplos de normas promulgadas directamente a la medida de las radios comunitarias son de la década de 1960, pero no son muy comunes. Sin embargo, en estos últimos años, han surgido una cantidad significativa de normas que reconocen explícitamente el papel que desempeñan los medios comunitarios y su importancia a nivel nacional e internacional. Este reconocimiento, por lo general, se ha manifestado a través de formas de otorgamiento de licencias específicas para las emisoras comunitarias, principalmente para las estaciones de radio comunitarias.

El estímulo para estos marcos regulatorios crecientes se debe a que, cada vez más, se les reconoce el importante papel que pueden desempeñar al fomentar el desarrollo y el crecimiento de los medios comunitarios. Si se espera que las emisoras comunitarias compitan con las emisoras comerciales al mismo nivel, incluso económico, por la asignación de frecuencias, en casi todos los países quedarán relegadas, principalmente, debido a que poseen un escaso acceso a los recursos financieros y humanos y, por lo tanto, no son capaces de competir abiertamente para las concesiones de las licencias. Si su presencia dentro del ambiente de las emisoras queda al criterio de los entes reguladores, corren el riesgo de ser ignoradas o controladas por las reglamentaciones o, lo que es peor, la intervención política. La clara respuesta a estos desafíos es el reconocimiento específico por ley de las emisoras comunitarias, junto con el establecimiento de procesos de concesión de licencias específicas que aseguren que estas emisoras son capaces de operar y tener acceso a plataformas de distribución predominantes, incluso las radiofrecuencias.

Una vez establecidas, en la mayoría de los países, las emisoras de radio luchan por sobrevivir, como resultado de los desafíos presentados por la financiación necesaria para cubrir sus transmisiones y la producción de los programas. En muchos casos, la supervivencia de estas emisoras depende de la existencia de regímenes especiales de sostenibilidad y normas, que pueden reducir los costos (por ejemplo, a través de tarifas especiales para la concesión de licencias), asegurar que tengan acceso a diferentes canales de ingresos (tales como la publicidad y el patrocinio) y, en muchos casos, brindarles la financiación de apoyo (por ejemplo, de subsidios, que siempre se deberían asignar en forma transparente o a través de un subsidio cruzado por parte de empresas).

Este informe comparte las experiencias de todo el mundo con respecto al reconocimiento legal para la sostenibilidad y el correcto manejo del sector de los medios de comunicación comunitarios. Hace vinculaciones con los tratados internacionales, identifica las características regionales en común, compara los estándares legales y analiza las disposiciones de las normas.

Examina los marcos regulatorios nacionales relacionados con tres cuestiones, a saber, reconocimiento, definición y forma, acceso y concesión de licencias, y financiación y sostenibilidad. Este informe brinda descripciones detalladas de los

enfoques normativos o planes regulatorios para las tres cuestiones en 30 países<sup>247</sup>, con base en un enfoque comparativo consistente. Esta información está fragmentada por cada cuestión, región y país y cada sección temática comparativa está seguida de un corto análisis.

Este informe representa un primer intento de documentar y registrar los marcos regulatorios que existen y los que son potenciales dentro del arco de las estaciones de radio comunitarias en diferentes regiones del mundo. La reglamentación de las mejores prácticas puede habilitar significativamente a las emisoras comunitarias, mientras que las normas poco flexibles y restrictivas pueden colocar obstáculos en el camino hacia su desarrollo y crecimiento. El objetivo de este informe es promover una mayor comprensión acerca de los desafíos y potencialidades de los medios comunitarios, además de destacar las mejores prácticas, con la idea de ayudar a los Estados Miembros de la UNESCO a identificar y abordar las áreas prioritarias para que sean reformadas dentro de sus propios contextos nacionales.

Según lo demuestra este informe, se han tomado múltiples enfoques para la reglamentación de los medios comunitarios, entre las diferentes regiones del mundo y dentro de cada una. En cierto modo, esto es un reflejo de los diversos caminos que conducen al reconocimiento de los medios comunitarios, pero también es el resultado de la insuficiencia de estándares internacionales claros que existen en esta área. Otro factor ha sido la resistencia de ciertos Estados a brindar sistemas de apoyo para que los medios comunitarios puedan desarrollarse y crecer. Como consecuencia, no se ha reconocido específicamente a las emisoras comunitarias en algunos países. En algunos casos, países que si bien habían reconocido específicamente a las emisoras comunitarias, lo habían hecho de tal manera que parecían haber querido limitar más que fomentar al sector.

El análisis comparativo que se brinda en este informe tiene en cuenta el desarrollo desparejo de los marcos regulatorios relacionados con los medios comunitarios entre las diferentes regiones y dentro de cada una. Se ha utilizado un enfoque regional que cubre África, Asia, Europa y América Latina, entre otros<sup>248</sup>, donde se reconoce que cada región posee experiencias muy diferentes en cuanto a los medios comunitarios, así como también una variación sustancial dentro de cada una. La experiencia que se analiza en Asia abarca dos subregiones, dado que es un continente vasto en cuanto a su geografía, población y tradiciones diversas. Este enfoque no se ha utilizado para África, Europa y América Latina, debido al tamaño de las muestras, principalmente, pero también con la finalidad de mantener el foco en tratar de captar un panorama general de las tendencias actuales a nivel mundial.

Un enfoque importante de este informe está puesto en las estaciones de radio comunitarias, por varias razones. En la mayoría de los países, las estaciones de

---

<sup>247</sup> Los países son Argentina, Australia, Bangladesh, Benín, Bután, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Dinamarca, Etiopía, Francia, Hungría, India, Indonesia, Maldivas, Mongolia, Mozambique, Myanmar, Nepal, Nigeria, Filipinas, Serbia, Islas Salomón, Sudáfrica, España, Suecia, Tailandia, Uganda y Uruguay.

<sup>248</sup> La Región de Oriente Medio y África del Norte (MENA, por su sigla en inglés) no está incluida en este informe, principalmente, porque el sector de medios comunitarios continúa en una etapa de desarrollo muy insipiente en esta región. Véase, por ejemplo, la Declaración de El Cairo sobre Medios de Comunicación Comunitarios, adoptada por un grupo de operadores y representante de medios comunitarios el 27 de febrero de 2013, que establece que las frecuencias en esa región están principalmente restringidas a las emisoras comerciales y públicas, y que las emisoras comunitarias, en gran medida, aún están siendo ignoradas por las normas.

radio comunitarias están mucho más desarrolladas que las transmisiones de televisión comunitaria. Esta última, forma parte de un sector reconocido y creciente y este informe hace referencia a los marcos regulatorios que existen en algunos países. Los requisitos regulatorios sobre los medios de prensa gráfica no se imponen en algunas democracias mientras que, en otras, los sistemas de registro son muy laxos y los regímenes de quejas aún no han prestado atención a la necesidad de crear regímenes específicos para los diarios comunitarios.

## PARTE I: ESTÁNDARES INTERNACIONALES

Los estándares internacionales que gobiernan los medios comunitarios derivan de las garantías directas de la libertad de expresión amparadas por los tratados internacionales. Estas garantías incluyen una cantidad de estándares generales que son pertinentes. Incluyen el rango excepcional y limitado de restricciones al contenido brindado por los medios de comunicación comunitarios y la necesidad de que los entes que regulan los medios sean independientes.

El estándar general más relevante sobre la libertad de expresión para los medios comunitarios es la obligación de los Estados de promover la diversidad mediática. Es gracias a esta idea, y a la forma en que se ha desarrollado como estándar internacional, que la mayoría de los estándares más específicos relacionados con los medios comunitarios se han llevado a cabo. Como resultado de esto, por un lado y, porque el reconocimiento formal de los medios comunitarios aún es relativamente incipiente por el otro, es que muchos de los estándares establecidos para los medios comunitarios derivan de principios más generales, en vez de tratar de encontrar el reconocimiento explícito en el derecho internacional.

### I.1 Libertad de expresión

Las normas internacionales más importantes que respaldan y propician a los medios comunitarios son las garantías del derecho a la libertad de expresión que están amparadas por los sistemas de derechos humanos internacionales y regionales. La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH<sup>249</sup>) es la principal declaración sobre derechos humanos internacionales pero, en tanto resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, no es legalmente vinculante para los Estados. Sin embargo, desde su adopción en 1948, las partes de la DUDH, como el artículo 19, entre otros, que garantizan la libertad de expresión, han adquirido, ampliamente, carácter legal por su uso en el derecho internacional<sup>250</sup>. El artículo 19 establece que:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

<sup>249</sup> Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 10 de diciembre de 1948.

<sup>250</sup> Por ejemplo, véanse los casos de la empresa Barcelona Traction, Light and Power Company Limited (Bélgica c/ España) (segunda etapa), informe (1970/3) de la Corte Internacional de Justicia y la opinión consultiva de Namibia, informe (1971/16) de la Corte Internacional de Justicia y la opinión separada del juez Ammoun (Corte Internacional de Justicia).

Un instrumento para proteger la libertad de expresión de manera legal más formal es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP<sup>251</sup>), un tratado ratificado por 167 Estados a partir de 2013<sup>252</sup>. El PIDCP garantiza la libertad de expresión, también en su artículo 19, establece en parte que:

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Existen tres sistemas regionales para la protección de los derechos humanos: el de África, el de las Américas y el de Europa. La libertad de expresión queda garantizada a través de los principales tratados generales sobre derechos humanos de cada uno de estos sistemas, específicamente en el artículo 9 del Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (ACHPR<sup>253</sup>), el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (ACHR<sup>254</sup>), y el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (ECHR<sup>255</sup>).

Las decisiones y las declaraciones adoptadas por estos sistemas regionales se aplican formalmente dentro de las respectivas regiones. Sin embargo, demuestran la existencia de las opiniones de los principales especialistas en estas regiones con respecto al rango y a las implicancias del derecho a la libertad de expresión. Dada la similitud de las garantías de la libertad de expresión amparadas por los tratados internacionales y los diferentes pactos regionales, los estándares regionales son una demostración convincente del significado de la libertad de expresión en el mundo.

Queda claro que el derecho a la libertad de expresión es de una importancia fundamental para la democracia. En donde no se permite el libre flujo de información e ideas, están bajo amenaza otros derechos humanos, de hecho, la democracia misma. Los mecanismos participativos dependen de que el flujo de información e ideas sea libre y equilibrado, dado que el compromiso ciudadano solo puede hacerse efectivo si la gente está informada y posee los medios para expresarse. Otros valores sociales - que incluyen buena gobernabilidad, responsabilidad pública, compromiso individual y lucha contra la corrupción - también dependen de que se respete la libertad de expresión.

Los organismos y tribunales internacionales han dejado en claro que el derecho a la libertad de expresión es un derecho humano fundamental. La Resolución 59, sección I, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la primera

---

<sup>251</sup> Resolución 2200A (XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptada el 16 de diciembre de 1966, entrada en vigencia: 23 de marzo de 1976.

<sup>252</sup> Fue firmado por otros siete Estados, muchos de los cuales son pequeños Estados insulares que creen que no poseen los recursos para cumplir con los informes y los procedimientos requeridos por el Pacto.

<sup>253</sup> Adoptada en Nairobi, Kenia, el 26 de junio de 1981, entrada en vigencia el 21 de octubre de 1986.

<sup>254</sup> Adoptado en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, entrada en vigencia: 18 de julio de 1978

<sup>255</sup> Adoptado el 4 de noviembre de 1950, entrada en vigencia: 3 de septiembre de 1953.

de todas sus sesiones, en 1946<sup>256</sup>, se refiere a la libertad de expresión en su sentido más amplio:

La libertad de información es un derecho humano fundamental y piedra de toque de todas las libertades a la cual están consagradas las Naciones Unidas.

Esta resolución deja en claro que la libertad de expresión es fundamentalmente importante para los derechos individuales y para asegurar el respeto de todo otro derecho. Esta opinión ha sido adoptada por los organismos internacionales que se enfocan específicamente en los derechos humanos. El Comité para los Derechos Humanos de la ONU, un grupo de especialistas que tienen la responsabilidad de controlar y promover la implementación del PIDCP, ha declarado que:

El derecho a la libertad de expresión es de suma importancia en toda sociedad democrática<sup>257</sup>.

Este tipo de declaraciones se encuentran en la jurisprudencia de los tribunales internacionales y nacionales de todo el mundo. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha declarado que: «La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática<sup>258</sup>». Y la Corte Europea de Derechos Humanos ha destacado que: «La función de supervisión de la Corte obliga a prestar la mayor atención a los principios que caracterizan a una "sociedad democrática". La libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de esa sociedad, una de las condiciones básicas para su progreso y para el desarrollo de cada persona<sup>259</sup>».

Las garantías internacionales de la libertad de expresión brindan una amplia protección para el contenido expresivo, que abarca no solo el discurso que está ampliamente considerado como parte del interés público, sino también las declaraciones que muchos o, incluso, la mayoría consideran ofensivas o inútiles. De hecho, la protección del discurso impopular es uno de los aspectos más importantes del derecho a la libertad de expresión. La Corte Europea ha dejado en claro que:

La libertad de expresión (...) se aplica no solo a la "información" o a las "ideas" que son ampliamente aceptadas (...) sino también a las que ofenden, conmueven o molestan al Estado o a cualquier otro sector de la población. Esas son las exigencias del pluralismo, la tolerancia y la amplitud de pensamiento, sin las cuales la "sociedad democrática" no existe<sup>260</sup>.

La libertad de expresión posee doble dimensión, según las leyes internacionales. Tal vez sea más comúnmente entendida como la protección al derecho de "impartir" información e ideas o los derechos del orador. Además, protege el derecho a "difundir" o "recibir" información e ideas o los derechos del oyente o espectador. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha explorado

---

<sup>256</sup> 14 de diciembre de 1946

<sup>257</sup> Tae-Hoon Park c/. República de Corea, 20 de octubre de 1998, comunicado número 628/1995, párrafo 10.3.

<sup>258</sup> Véase CIDH, La Colegiación Obligatoria de Periodistas, Opinión Consultiva OC-5/85 Serie A, No. 5, párr. 70

<sup>259</sup> Handyside c/ Reino Unido, 7 de diciembre de 1976, Solicitud número 5493/72, párrafo 49.

<sup>260</sup> Handyside c/ Reino Unido, 7 de diciembre de 1976, Solicitud número 5493/72, párrafo 49.

detalladamente esta doble dimensión del derecho a la libertad de expresión en su jurisprudencia:

(...) Cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a 'recibir' informaciones e ideas. El derecho protegido por el artículo 13, por lo tanto, tiene un alcance y un carácter especial, que se pone de manifiesto a través de las dos dimensiones de la libertad de expresión. Esta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero, por otro lado, implica también un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno (...) Con respecto a su dimensión social, la libertad de expresión es un mecanismo para el intercambio de ideas e información entre las personas y un medio para la comunicación masiva<sup>261</sup>.

El segundo componente de la libertad de expresión es el derecho de los oyentes a tener acceso a una amplia gama de fuentes de información e ideas. La diversidad mediática, un tema que posteriormente se va a abordar más en detalle, es una de las formas de poner en práctica este aspecto del derecho y la promoción de la diversidad, que es la clave para crear jurisprudencia sobre los medios comunitarios.

El derecho a la libertad de expresión evita que los Estados interfieran para limitar las actividades expresivas. A esto, generalmente, se lo considera una obligación negativa por parte del Estado, porque, en estos casos, el derecho limita lo que el Estado debe hacer. Sin embargo, el derecho a la libertad de expresión también impone una obligación positiva sobre el Estado, a fin de proteger el derecho en ciertas circunstancias. Por ejemplo, la obligación de implementar un sistema que haga efectivo el derecho de todos a tener acceso a la información que está en manos de los organismos públicos y, de ser necesario, protegerse de los ataques a la libertad de expresión. La Corte Europea de Derechos Humanos ha descrito las obligaciones de los Estados con respecto al deber que poseen de prevenir estos ataques, es decir:

El ejercicio genuino y eficaz de la [libertad de expresión] no depende meramente de la obligación del Estado de no interferir, sino que puede requerir que se tomen medidas de protección positivas, incluso con respecto a las relaciones entre individuos. Al determinar si existe o no existe una obligación positiva, se debe considerar alcanzar el equilibrio justo entre los intereses generales de la comunidad y los intereses individuales, cuya búsqueda es inherente a lo largo de la Convención. El alcance de esta obligación, inevitablemente, variará, teniendo en cuenta la diversidad de situaciones obtenidas de los Estados contratantes, las dificultades involucradas al patrullar las sociedades modernas y las elecciones que se deben hacer con respecto a las prioridades y recursos. Ni tampoco se deberá interpretar este tipo de obligación a modo de imponer una carga a las autoridades que sea imposible o desproporcionada<sup>262</sup>.

<sup>261</sup> CIDH, La Colegiación Obligatoria de Periodistas, Opinión Consultiva nota 13, párrafos 30 a 32.

<sup>262</sup> Özgür Gündem c/ Turquía, 16 de marzo de 2000, solicitud número 23144/93, párrafo 43. Además, véase Appleby c/ Reino Unido, 6 de mayo de 2003, solicitud número 44306/98, párrafo 39, y Fuentes Bobo c/ España, 29 de febrero de 2000, solicitud número 39293/98, párrafo 38.

A continuación se detallan las obligaciones positivas de los Estados para que tomen medidas tendientes a la promoción de la diversidad mediática.

## **I.2. La importancia de los medios de comunicación**

La libertad de los medios de comunicación es crucial debido a que, en muchos países, todos los medios masivos son el principal foro de debate público. Si bien internet está comenzando a brindar foros de debate alternativos, los medios de comunicación continúan siendo de crucial importancia en cada país, especialmente, para la mayoría de la población mundial que aún no posee acceso a internet<sup>263</sup>.

Los medios de comunicación son canales de expresión prominentes y desempeñan una función particularmente importante con relación al cumplimiento del derecho a la libertad de expresión que, a su vez, posee implicancias particulares relativas a la libertad mediática. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que «Los medios de comunicación masivos son los que hacen realidad el ejercicio de la libertad de expresión<sup>264</sup>». En su Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión en África (Declaración de África), adoptada en 2003, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos destacó, del mismo modo estableció «la función clave de los medios de comunicación y de otros canales expresivos para garantizar total respeto por la libertad de expresión, promover el libre flujo de información e ideas, ayudar a la gente para que tome decisiones estando informada y facilitar y reforzar la democracia<sup>265</sup>».

Los medios de comunicación facilitan el debate y, por lo tanto, apoyan la democracia, incluso durante períodos electorales. El Comité de la ONU para los Derechos Humanos ha destacado la importancia de que exista libertad de medios en los procesos políticos:

(...) La libre comunicación de información e ideas acerca de las cuestiones públicas y políticas entre los ciudadanos, los candidatos y los representantes elegidos es indispensable. Ello implica la existencia de una prensa y otros medios de comunicación libres, capaces de comentar cuestiones públicas sin censura ni limitaciones, así como de informar a la opinión pública<sup>266</sup>.

En la misma línea, la Corte Europea ha destacado:

La libertad de expresión le otorga a la gente uno de los mejores medios para descubrir y formar la opinión respecto de las ideas y actitudes de sus líderes políticos. En particular, les brinda a los políticos la oportunidad de reflejar y comentar acerca de las preocupaciones de la opinión pública; de este modo,

<sup>263</sup> Se estima que esta cifra representa casi dos tercios de la población mundial. Véase <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>.

<sup>264</sup> CIDH, La Colegiación Obligatoria de Periodistas, Opinión Consultiva nota 13, párrafos 34

<sup>265</sup> Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión en África, adoptada por la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos en su sesión 32 del 17 al 23 de octubre de 2002.

<sup>266</sup> Comité de la ONU para los Derechos Humanos. Observación general número 25, 12 de julio de 1996.

posibilita la participación de todos los individuos en un debate político libre, lo que conforma la esencia del concepto de una sociedad democrática<sup>267</sup>.

Cabe destacar que no se menciona la protección especial para el derecho a la libertad de prensa o a la libertad mediática ni en el artículo 19 del DUDH ni en el del PIDCP. Los medios de comunicación están amparados por la misma protección del derecho a la libertad de expresión como cualquier otro. Sin embargo, las cortes internacionales han reconocido ciertos privilegios especiales para los medios, junto con los otros, debido a que desempeñan la función clave de diseminar información e ideas de importancia pública.

Un ejemplo de los privilegios especiales es el derecho de los medios a negarse a divulgar sus fuentes de información confidencial. A diferencia de los ciudadanos comunes, los trabajadores de los medios de comunicación pueden negarse a prestar testimonio, incluso en los tribunales, sobre la identidad de las fuentes que les han provisto a ellos con la información requerida de forma confidencial. Sin embargo, esta protección debería abarcar a todos los que forman parte de la divulgación regular de información al público. Así, la Recomendación del Consejo Europeo sobre el derecho de los periodistas a no divulgar sus fuentes de información define a los que se benefician con esta protección como «toda persona u ente jurídico que regularmente o profesionalmente está comprometida con la recolección y divulgación de la información al público a través de los medios masivos de comunicación<sup>268</sup>». Esto incluye a los que trabajan en los medios comunitarios, los nuevos medios de comunicación –tales como los bloggers– y también algunas ONG.

La base para extender esta protección especial no está dada por la naturaleza especial del medio per se, sino por la función que desempeña los medios y otros canales de comunicación, al satisfacer el derecho del público a recibir la información y las ideas. Si los medios y otros canales de comunicación no pudieran proteger la identidad de sus fuentes confidenciales, esas fuentes, en primer lugar, no existirían, y al público se le negaría acceso a la información que se hubiera tenido que divulgar. La lógica que fundamenta la protección de las fuentes está bien clara en la siguiente cita de la Corte Europea de Derechos Humanos:

Sin esta protección las fuentes podrían temer dar ayuda a la prensa para informar al público sobre asuntos de interés general<sup>269</sup>.

### **I.3. Restricciones**

El derecho a la libertad de expresión no es absoluto y está reconocido no solo por el derecho internacional, sino también por las constitucionales nacionales que garantizan este derecho. Cierta restricción a la libertad de expresión es necesaria para resguardar los intereses privados –tales como la privacidad y la reputación– y los intereses públicos –tales como la seguridad nacional y el orden público–. Sin embargo, es necesario limitar estrictamente el alcance de estas restricciones, porque, de lo contrario, la garantía del derecho no tendría ningún significado (es decir, si se pudiera restringir a voluntad). Dicho de otra manera, el derecho a la

<sup>267</sup> Castells c/ España, 24 de abril de 1992. Solicitud número 11798/85, párrafo 43.

<sup>268</sup> Consejo de Europa. Recomendación número R(2000)7, adoptada el 8 de marzo de 2000.

<sup>269</sup> Goodwin c/ Reino Unido, 1 de marzo de 1994. Solicitud número 17488/91, párrafo 39.

libertad de expresión establece la presunción de que el contenido expresivo está protegido, que sólo puede sobrepasarse en ciertas circunstancias limitadas.

El artículo 19, inciso 3 del PIDCP establece las condiciones bajo las cuales las restricciones a la libertad de expresión serán consideradas válidas, a saber:

El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Se considera, ampliamente, que el artículo 19, inciso 3, impone una prueba estricta de tres partes para evaluar la legitimidad de las restricciones: solo las que aprueben las tres partes son consideradas válidas<sup>270</sup>. Más aún, la prueba se aplica tanto a la restricción en sí misma, como a la forma de administrarla. Por lo tanto, incluso una restricción que en teoría es legítima puede violar el derecho a la libertad de expresión a través de su aplicación, específicamente, si no aprueba las tres partes teniendo en cuenta todas las circunstancias.

Primero, la restricción debe ser legal, lo que refleja la idea de que solo una entidad electa puede poseer el poder para limitar el derecho fundamental a la libertad de expresión. Para aprobar esta parte de la prueba, una restricción no deberá estar basada en la ley, pero la ley también debe cumplir ciertos estándares de transparencia y accesibilidad, llamada la doctrina de «nulidad por imprecisión». La Corte Europea de Derechos Humanos ha desarrollado el concepto del requisito «legal» para la ECHR:

(...) No se puede considerar que una norma es «ley» a menos que esté formulada con la suficiente precisión para permitirle al ciudadano reglar su conducta: debe ser capaz –de ser necesario, con la debida advertencia– de prever, razonablemente en la medida de las circunstancias, las consecuencias que implica una determinada acción<sup>271</sup>.

Hay una serie de razones por las cuales las provisiones de imprecisión no son legítimas restricciones a la libertad de expresión. En primer lugar, son susceptibles de interpretación amplia y, por lo tanto, inevitablemente no respetan la idea que solo los organismos electos pueden limitar el derecho. En segundo lugar, son casi una invitación al abuso, y las autoridades pueden intentar aplicarlas en situaciones que no guardan ninguna relación con el propósito original de la ley o con el legítimo objetivo que se intenta proteger. En tercer lugar, las provisiones de imprecisión no establecen, con la suficiente antelación, qué expresiones de contenido son las que están prohibidas para quienes están sujetos a la ley. Por lo tanto, a esto se lo conoce comúnmente como un «efecto disuasorio» de la libertad de expresión: una situación en la que las personas se mantienen bien alejadas de

<sup>270</sup> Esta prueba ha sido reconocida por el Comité de Derechos Humanos de la ONU. Véase Mukong c/ Camerún, 21 de julio de 1994, comunicado número 458/1991, párrafo 9.7. La Corte Europea de Derechos Humanos aplica la misma prueba. Véase The Sunday Times c/ Reino Unido, 26 de abril de 1979, solicitud número 6538/74, párrafo 45.

<sup>271</sup> Sunday Times c/ Reino Unido, nota 25, párrafo 49.

la zona potencial de aplicación, para no estar en falta con las reglas. Por ejemplo, una norma que exige a los medios comunitarios perseguir un «objetivo social» se puede interpretar de muchas formas diferentes, por lo tanto, permite que los encargados de tomar decisiones abusen de la norma con fines políticos.

La segunda parte de la prueba se refiere a que las restricciones deben estar diseñadas para resguardar uno de los intereses legítimos establecidos en el artículo 19, inciso 3. Queda bien claro, de la redacción del artículo 19 del PIDCP y de las opiniones del Comité de la ONU para los Derechos Humanos, que esta lista es exclusiva y que las restricciones que no cumplan con uno de los intereses legítimos de la lista, del párrafo del inciso 3, del artículo 19, no son válidas<sup>272</sup>. Cabe destacar que esta lista no incluye los intereses económicos, por lo tanto, las restricciones a los medios comunitarios que se habían justificado desde un punto de vista económico serán difíciles de corroborar.

Tercero, la restricción debe ser necesaria para resguardar los intereses. La parte de la prueba que se refiere a la necesidad, representa un estándar muy alto, aparentemente, a partir de esta frase citada en repetidas oportunidades por la Corte Europea:

La libertad de expresión, tal como se la ha consagrado en el artículo 10, está sujeta a una cantidad de excepciones que, de todos modos, se deben interpretar estrictamente, y la necesidad de que existan cualquier tipo de restricciones se debe establecer convincentemente<sup>273</sup>.

Existen una serie de aspectos diferentes para esta parte de la prueba. En primer lugar, la restricción debe responder a una necesidad urgente, en el sentido de que está resguardando un interés significativo e importante. Esto deja de lado las restricciones que resguardan pequeños e insignificantes intereses. Segundo, la restricción se debe diseñar cuidadosamente, a fin de que represente la medida menos invasiva de la libertad de expresión, mientras brinda un resguardo eficaz de los intereses. Tercero, la restricción debe afectar solo a la estrecha zona de la diatriba (a veces al incumplimiento de esta condición se la conoce como «nulidad»). Cuarto, la restricción debe ser proporcionada.

Esto incluye comparar el probable daño a la libertad de expresión que emana de la restricción con los beneficios que brinda en términos de resguardar los legítimos intereses. Por ejemplo, una norma que les exige a los medios comunitarios que la mayor parte de su programación sea local podría estar justificada como una medida proporcionada, dada la necesidad de asegurar que la programación sirva a la comunidad, pero una norma que exija que toda la programación sea local, probablemente, sería exagerada.

---

<sup>272</sup> 27 Véase *Mukong c/ Cameroon*, nata 25, párrafo 9.7

<sup>273</sup> 28 Por ejemplo, véase *Thorgeirson c/ Islandia*, 25 de junio de 1992, solicitud número 13778/88, párrafo 63.

#### **I.4. Independencia de los entes regulatorios<sup>274</sup>**

Son necesarias ciertas formas de actividades regulatorias que impacten en la libertad de expresión, generalmente, como parte de un grupo de medidas estratégicas, por ejemplo, diseñadas para fomentar la diversidad de emisoras o para aplicar el derecho a la información. En algunos casos, estas actividades regulatorias necesitan el establecimiento de un ente regulatorio, tal como un ente regulador de transmisiones. Las cortes internacionales han dejado en claro que las garantías internacionales del derecho a la libertad de expresión requieren que los entes que ejercen poderes regulatorios sobre los medios sean resguardados –ya sea en forma legal como práctica– de la interferencia política, comercial y de cualquier otro tipo. Las razones son bastante obvias. Si dichos entes están sujetos al control del gobierno, es probable que fomenten intereses del gobierno, más que los intereses de un público más amplio, en detrimento de la libertad de expresión. Del mismo modo, si estos entes están sujetos al control comercial o privado, en particular por el sector al que le prestan servicio, no tendrán la posibilidad de regular el sector eficazmente.

Este principio se apoya fuertemente en las decisiones y declaraciones internacionales. La Declaración Africana establece claramente, en su principio VII, inciso 1, que:

Toda autoridad pública que ejercite su poder regulatorio sobre las áreas de transmisiones y telecomunicaciones deberá ser independiente y deberá estar adecuadamente resguardado de interferencias, en particular, de las de naturaleza política o económica.

En el mundo, existen cuatro funcionarios internacionales especiales que poseen el mandato de proteger la libertad de expresión, denominados en este informe como mandatarios internacionales especiales de la libertad de expresión, dado que uno de los tres es un Representante más que un Relator Especial. Los funcionarios son: Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas (ONU<sup>275</sup>), el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA<sup>276</sup>), el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de expresión y acceso a la información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (ACmHPR<sup>277</sup>), y el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE<sup>278</sup>). El mandato especial adopta una Declaración Conjunta sobre un tema diferente cada año relacionado con la libertad de expresión.

---

<sup>274</sup> Este tema no es el objetivo de este estudio, pero se lo destaca aquí debido al impacto que puede tener la falta de respeto a la normativa sobre la capacidad de los medios comunitarios de promocionar el libre flujo de información e ideas en la sociedad, a fin de cumplir con el derecho a la libertad de expresión.

<sup>275</sup> Esta función fue creada originalmente por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, a través de la resolución 1993/45 del 5 de marzo de 1993, y el mandato se ha extendido regularmente desde ese momento, más recientemente por la resolución 16/64 del Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

<sup>276</sup> Véanse los comunicados de prensa de la CIDH del 6 de marzo de 1998, párrafos 14-15, para leer la decisión original adoptada para establecer este mandato.

<sup>277</sup> Establecido por la resolución 71 en la asamblea ordinaria número 36, llevada a cabo en Dakar, Senegal, del 23 de noviembre al 7 de diciembre de 2004.

<sup>278</sup> 33 Creado por decisión número 193 del Consejo Permanente de OSCE, 5 de noviembre de 1997.

La necesidad de resguardarse de la interferencia política y comercial fue tratada en su Declaración Conjunta de 2003, a saber:

Toda autoridad pública que ejercite poderes regulatorios formales sobre los medios de comunicación deberá ser resguardada de la interferencia, particularmente de naturaleza política y económica, lo que incluye un proceso de designación de los miembros que sea transparente, que permita el escrutinio público y que no esté controlada por ningún partido político en particular<sup>279</sup>.

Dentro de Europa, una recomendación completa del Consejo de Europa se enfoca en la independencia de los entes regulatorios de emisoras, principalmente la recomendación 23 del año 2000 sobre la independencia y funciones de las autoridades regulatorias para el sector de las transmisiones. La primera oración de esta recomendación establece:

Los Estados Miembros deberán asegurar el establecimiento y funcionamiento sin trabas de los entes regulatorios para el sector de la transmisión, creando un marco legal propicio para alcanzar este objetivo. Las normas y procedimientos, que gobiernan o afectan el funcionamiento de las autoridades de los entes regulatorios, deberán afirmar y resguardar su independencia<sup>280</sup>.

En 2008, Consejo Intergubernamental del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación adoptó los Indicadores de Desarrollo Mediático: Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social<sup>281</sup>. Estos establecieron, en detalle, los temas que debían considerarse cuando se evaluaba el marco para desarrollar los medios de comunicación sociales. El indicador 1.6 se enfoca en la independencia del sistema regulatorio para las transmisiones, estableciendo una serie de consideraciones por las que se puede evaluar el alcance de la garantía de esa independencia.

### **I.5. Diversidad: Estándares generales**

La diversidad ha recibido una amplia adhesión como aspecto fundamental del derecho a la libertad de expresión<sup>282</sup>. Según la jurisprudencia, como ya se ha dicho anteriormente, deriva de la característica del derecho de poseer múltiples dimensiones, que resguarda no solo el derecho del orador (de «impartir» información e ideas), sino también del derecho del oyente (de “buscar y recibir” información e ideas<sup>283</sup>).

<sup>279</sup> Adoptado el 18 de diciembre de 2003. Disponible en: <http://www.osce.org/fom/66176> Existían solo tres mandatos en ese momento dado que la relatoría especial para el continente africano aún no se había creado.

<sup>280</sup> Adoptado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, el 20 de diciembre de 2000.

<sup>281</sup> Disponible en

<http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/intergovernmental-programmes/ipdc/initiatives/media-development-indicators-mdis/>

<sup>282</sup> Cabe destacar que algunos comentaristas prefieren el término “pluralismo”, mientras que otros distinguen entre “pluralismo” y “diversidad”. No existen definiciones ni distinciones entre estos términos que estén ampliamente aceptadas. El uso del término “diversidad” es consistente con la práctica dominante de muchos de los comentaristas principales, incluso de los mandatarios internacionales especiales (relatores especiales) sobre la libertad de expresión.

<sup>283</sup> Véase, por ejemplo, la sentencia de la Corte Interamericana de Justicia en el caso Baruch Ivcher Bronstein c/ Perú, 6 de febrero de 2001, series C, número 74, párrafo 146.

Pero en su gran mayoría, los estándares internacionales sobre la diversidad están arraigados en la idea más específica de la diversidad mediática. La Declaración de Windhoek, adoptada con el auspicio de la UNESCO, el 3 de mayo de 1991, establece que:

1. En consonancia con el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el establecimiento, mantenimiento y promoción de la prensa libre independiente y pluralista es esencial para el desarrollo y mantenimiento de la democracia de una Nación y para su desarrollo económico.
2. Por prensa pluralista entendemos la terminación de los monopolios de cualquier tipo y la existencia de la mayor cantidad posible de diarios, revistas y periódicos que reflejen el mayor rango posible de opiniones dentro de una comunidad<sup>284</sup>.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que la realización del derecho a buscar y a recibir información e ideas solo es posible en el contexto de la libertad y la pluralidad mediática:

Son los medios masivos de comunicación los que hacen que la libertad de expresión se vuelva una realidad. Esto significa que las condiciones de su uso deben cumplir con los requisitos de esa libertad, por lo tanto, deben existir, entre otros, la pluralidad de medios de comunicación, la prohibición de todos sus monopolios, y las garantías para resguardar la libertad e independencia de los periodistas<sup>285</sup>.

La Declaración Conjunta de 2007 de los mandatarios internacionales especiales sobre la libertad de expresión, que se enfoca exclusivamente en la diversidad de las emisoras, destacó la importancia de la diversidad mediática de la siguiente forma:

Remarcar la importancia fundamental de la diversidad en los medios de comunicación para la libre circulación de información e ideas en una sociedad, tanto con respecto a darles a todos la oportunidad de expresarse, como de satisfacer sus necesidades y otros intereses, según estén resguardados por las garantías internacionales del derecho a la libertad de expresión<sup>286</sup>.

La necesidad de medidas positivas para promocionar la diversidad mediática ha sido reconocida por varias autoridades. La Declaración de África, por ejemplo, establece que:

La libertad de expresión impone la obligación sobre las autoridades de tomar decisiones positivas para promocionar la diversidad, que incluyen, entre otros:

---

<sup>284</sup> La Declaración fue apoyada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su sesión número veintiséis en 1991.

<sup>285</sup> *Ibid.*, párrafo 34.

<sup>286</sup> Adoptado el 12 de diciembre de 2007. Disponible en: <http://www.osce.org/fom/66176>

- disponibilidad y promoción de un abanico de información e ideas para el público;
- acceso pluralista a los medios y otras formas de comunicación, que incluyen a los grupos vulnerables o marginalizados, tales como las mujeres, niños y refugiados, así como también grupos lingüísticos y culturales;
- la promoción y protección de las voces africanas, que incluyen la expresión a través de los medios en sus idiomas nacionales;
- la promoción del uso de los idiomas nacionales en los asuntos públicos, incluso en los tribunales<sup>287</sup>.

Principalmente, la Declaración Africana le solicita a los Estados «promover una situación económica general en la que los medios de comunicación puedan prosperar<sup>288</sup>».

La Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales <sup>289</sup>también destaca la importancia de la diversidad mediática, en su artículo 6, punto 2, inciso h, estableciendo que los Estados pueden considerar:

Las medidas destinadas a destacar la diversidad mediática, que incluyen las de las emisoras de servicio público.

Dentro del contexto europeo, la cuestión de la diversidad mediática como aspecto del derecho a la libertad de expresión atrajo considerable atención y, nuevamente, el Consejo de Europa ha adoptado la documentación específica al respecto: La Recomendación de 2007, sección 2, sobre el Pluralismo mediático y la diversidad de contenido de los medios de comunicación (recomendación del Consejo de Europa de 2007<sup>290</sup>). Toda la recomendación está dedicada a la cuestión de la importancia del pluralismo en los medios y las medidas tomadas para su promoción. La primera oración de la recomendación, en una parte, establece que:

Los Estados Miembros deben buscar asegurarse que el público tenga a disposición suficiente variedad de canales mediáticos que le pertenezcan a varias empresas diferentes, privadas y públicas.

La recomendación también se refiere directamente a la necesidad de tomar medidas positivas para promover la diversidad, estableciendo que:

El pluralismo informativo y la diversidad en el contenido mediático no quedarán garantizados automáticamente por más que se multiplique la oferta de los medios de comunicación al público. Por lo tanto, los Estados Miembros deben definir e implementar una política activa en este campo<sup>291</sup>.

---

<sup>287</sup> Principio III.

<sup>288</sup> Principio XVI, inciso 1.

<sup>289</sup> Adoptado el 20 de octubre de 2005, en vigencia desde el 18 de marzo de 2007.

<sup>290</sup> Recomendación número 2 de 2007, adoptada por el Comité de ministros el 31 de enero de 2007. Esta actualiza la recomendación número 1 de 1991 sobre las medidas para promover el pluralismo mediático, adoptada por el Comité de Ministros el 19 de enero de 1999.

<sup>291</sup> Cláusula II, inciso 1.

Esto está apoyado por la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos, que frecuentemente ha afirmado que: «(...) La divulgación de información e ideas de interés general (...) no puede realizarse con éxito a menos que esté basada en el principio del pluralismo<sup>292</sup>».

Más allá de estos estándares generales sobre diversidad mediática, existen una cantidad de estándares más específicos que se enfocan en la diversidad como objetivo de las regulaciones de las transmisiones. Por ejemplo, la Declaración de África establece que:

Los Estados deben promover un sector privado, independiente y diverso para las emisoras. El monopolio estatal sobre las transmisiones no es compatible con el derecho a la libertad de expresión<sup>293</sup>.

En su Declaración Conjunta del 2001, los mandatarios internacionales especiales sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de expresión establecieron que:

Promover la diversidad deberá ser el objetivo principal de las regulaciones de las emisoras; la diversidad implica la igualdad de género dentro de las emisoras, así como también la igualdad de oportunidades para todos los sectores de la sociedad para que accedan a las radiofrecuencias<sup>294</sup>.

Dentro del contexto europeo, la cuestión de la diversidad en el sector de las emisoras, considerado como un aspecto del derecho a la libertad de expresión, ha cobrado considerable atención. En un caso de 2012, Centro Europa 7 S.R.L. y Di Stefano c/ Italia, La Corte Europea de Derechos Humanos estableció con cierto detalle los principios clave que gobiernan esta idea:

129. La Corte considera que, al inicio, es apropiado recapitular los principios generales relativos al pluralismo de los medios audiovisuales establecidos en la jurisprudencia. Como ya se ha destacado, no puede existir la democracia sin que exista el pluralismo. La democracia se desarrolla con la libertad de expresión. Es la esencia de la democracia permitir que se propongan y se debatan diversos programas políticos, incluso los que cuestionan la forma en que un Estado está organizado en la actualidad, siempre que no perjudique a la democracia en sí misma.

130. En este caso, la Corte observa que para asegurar el verdadero pluralismo en el sector audiovisual de una sociedad democrática, no es suficiente crear las condiciones para que existan varios canales o la posibilidad teórica de posibles operadores para que tengan acceso al mercado audiovisual. Además, es necesario permitir el acceso real al mercado para poder garantizar la diversidad de todo el contenido de la programación, que refleje, en la medida de lo posible, la variedad de opiniones que se presentan en una sociedad para la cual se crea esa programación (...).

---

<sup>292</sup> Véase, por ejemplo, el caso de Informationsverein Lentia y Otros c/ Austria, 24 de noviembre de 1993, solicitudes número: 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89 y 17207/90, párrafo 38.

<sup>293</sup> Principio V, inciso 1.

<sup>294</sup> Adoptado el 30 de noviembre de 2001. Disponible en: <http://www.osce.org/fom/66176>

134. La Corte observa que en un sector tan sensible como el de los medios audiovisuales, además de su obligación negativa de no interferir, el Estado posee una obligación positiva de colocar en su lugar el marco regulatorio y administrativo apropiado para garantizar el pluralismo (véase el párrafo 130 ut supra). Esto es especialmente deseable cuando el sistema audiovisual nacional, como en este caso, está caracterizado por un duopolio.

Con esto presente, cabe destacar que en la recomendación CM/Rec. (2007), inciso 2, sobre pluralismo mediático y diversidad de contenido de los medios de comunicación (véase el párrafo 72 ut supra), el Comité de Ministros reafirmó que: «para resguardar y promocionar activamente las expresiones pluralistas de ideas y opiniones, así como también la diversidad cultural, los Estados Miembros deben adaptar los marcos regulatorios existentes, particularmente con respecto a la propiedad de los medios de comunicación y adoptar toda medida regulatoria y financiera que sea necesaria para garantizar la transparencia mediática y el pluralismo estructural, además, de la diversidad del contenido que se distribuye<sup>295</sup>».

La corte brindó otra opinión sobre el principio de la diversidad de transmisiones en el caso Manole y Otros c/ Moldova:

La Corte considera que, en el sector de las transmisiones audiovisuales, los principios anteriormente expuestos imponen una obligación al Estado de asegurar, primero, que el público tenga acceso a través de la televisión y de la radio a una información imparcial y exacta y a un abanico de opiniones y comentarios, que reflejen, entre otros, la diversidad de las perspectivas políticas dentro del país y, segundo, que a los periodistas y a otros profesionales que trabajan en los medios audiovisuales no se les impida divulgar esta información y comentarios. La elección de los medios por los cuales se alcanzarán estos objetivos debe variar de acuerdo con las condiciones locales y, por lo tanto, queda dentro del criterio del Estado en cuestión<sup>296</sup>.

En 2002, la ONG internacional sobre derechos humanos, ARTICLE 19, adoptó el documento Access to the Airwaves: Principles on Freedom of Expression and Broadcast Regulation [Acceso a la radiofrecuencia: Principios sobre la libertad de expresión y la regulación de las emisoras<sup>297</sup>], que establece una serie de estándares que gobiernan las regulaciones de las emisoras. Incluye una definición de la diversidad de las transmisiones, en el Principio 3, parte 1, a saber:

La diversidad implica pluralismo de las organizaciones transmisoras, de los propietarios de estas emisoras y de las voces, puntos de vista e idiomas dentro de toda la programación de las emisiones. En particular, la diversidad implica la existencia de una amplia gama de emisoras y programaciones independientes que representen y reflejen a toda la sociedad.

<sup>295</sup> 7 de junio de 2012, solicitud número 38433/09. Véase, además, Informationsverein Lentia y Otros c/ Austria, 24 de noviembre de 1993, solicitudes número: 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89 y 17207/90, párrafo 38.

<sup>296</sup> 17 de septiembre de 2009, solicitud número 13936/02, párrafo 100.

<sup>297</sup> Disponible en: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/accessairwaves.pdf>

## I.6. Tres clases de diversidad

La Declaración Conjunta de 2007 de los mandatarios internacionales especiales sobre la libertad de expresión identificó tres aspectos distintos del pluralismo mediático o de la diversidad de las transmisiones: contenido, propiedad o fuente y clase de emisora o diversidad sectorial<sup>298</sup>. La diversidad de contenido, con relación a brindar una amplia gama de contenido que sirva a las necesidades y los intereses de diferentes miembros de la sociedad, es, en última instancia, la más obvia y la más importante. Además, implica que los medios de comunicación sirvan a las necesidades de la libertad de expresión de todos los grupos de una sociedad.

La diversidad de contenido depende de que exista pluralidad de clases de medios o diversidad de emisoras. Específicamente, la democracia requiere un medio en el cual las diferentes clases de emisoras, que incluyen servicios públicos, comerciales y comunitarios, puedan desarrollarse. Este tipo de diversidad es directamente la más relevante para los medios comunitarios que reflejan diferentes puntos de vista, brindan diferentes tipos de programación y aseguran el acceso a la transmisión de diferentes voces.

La ausencia de la fuente de diversidad, reflejada en el creciente fenómeno de la concentración de la propiedad de los medios, puede impactar de formas significativas en el contenido mediático, así como también en la independencia y la calidad. Una cantidad de declaraciones acreditadas apoyan la idea de que el derecho a la libertad de expresión impone a los Estados la obligación de promocionar las tres clases de pluralismo –de fuentes, de contenido y de emisoras– lo que incluye, específicamente, a través de la regulación de las transmisiones. Algunas de estas son de carácter legal, mientras que otras simplemente se refieren a las buenas prácticas, según la forma en que los Estados democráticos las implementen.

### Diversidad de contenido

La necesidad de adoptar medidas directas para promocionar la diversidad de contenido, es decir, crear contenido diverso, ha sido reconocida ampliamente. La idea de un acceso equitativo a los medios de comunicación está, en cierta medida, basado en la idea de que esto va a ayudar a crear la diversidad del contenido mediático que, a su vez, va a asegurar, a través de los medios, el acceso de todos a la información y a las ideas relevantes para sus intereses o situaciones particulares.

La Declaración Africana y la Recomendación de 2007 de la Corte de Europa incluyen solicitudes específicas para promocionar la diversidad de contenido. La primera, por ejemplo, solicita la promoción de las voces africanas, lo que incluye, a través de los medios y en su idioma local<sup>299</sup>. También, solicita que el mandato de las emisoras de servicio público esté «claramente definido e incluya una obligación

---

<sup>298</sup> Véase, además, a Thomas Gibbons, "Concentrations of Ownership and Control in a Converging Media Industry" [Concentración de la propiedad y el control en una industria mediática convergente], de Chris Marsden & Stefaan Verhulst, editores, en *Convergence in European Digital TV Regulation* [Convergencia en la reglamentación de la televisión digital europea] (London, Blackstone Press Ltd., páginas 155-173, at 157. Londres (1999)

<sup>299</sup> Principio III.

de asegurar que el servicio público reciba la información adecuada y políticamente equilibrada, en particular durante los períodos electorales<sup>300</sup>».

La recomendación de 2007 de la Corte Europea le solicita a los Estados que «defina e implemente una política activa en este área», y que adopte, de ser necesario, normas llamadas *must carry* (“debe retransmitir”) para las plataformas de distribución, que incluyen a los sistemas de cable y otros (es decir, dirigido a los distribuidores satelitales y digitales). Además, establece, como ejemplos específicos de posibles opciones de políticas, que las emisoras produzcan cierto volumen de programación original y la reglamentación para limitar la redifusión de la programación, si es que esto amenaza la diversidad<sup>301</sup>. Si se implementa apropiadamente, estas aparentes restricciones al derecho de la libertad de expresión de las emisoras, en realidad, servirán a una mayor libertad de expresión del público, al destacar el derecho a buscar y recibir información e ideas.

Del mismo modo, la Declaración Conjunta de 2007 solicita que las herramientas de políticas mediáticas sean utilizadas para la promoción de la diversidad de contenido entre y dentro de las emisoras mediáticas. Además, solicita que se considere brindarle apoyo «con base en criterios objetivos y equitativos aplicados de manera tal que no sean discriminatorios, para la producción de contenido que contribuyen enormemente a la existencia de la diversidad»

### **Diversidad: Origen de la propiedad**

La necesidad de evitar la concentración indebida de propiedad de medios o la diversidad de fuentes también está muy arraigada en los estándares internacionales. Este estándar se aplica a la concentración indebida de la propiedad que está en manos del Estado y de los privados. En el Comentario General del PIDCP del 2011, sobre el artículo 19, el Comité de Derechos Humanos de la ONU estableció:

Este Comité reitera su observación del comentario general número 10 acerca de que «a raíz del desarrollo de los medios masivos de comunicación modernos, se hacen necesarias las medidas eficaces para prevenir la clase de control sobre los medios que pueda interferir con el derecho de cada persona a la libertad de expresión». El Estado no debe poseer el control monopólico sobre los medios y debe promover la pluralidad mediática. Así, el Estado, por su parte, debe proceder en forma apropiada, en consonancia con este Pacto, para evitar el dominio o la concentración indebida de los medios por parte de grupos mediáticos controlados por privados en situaciones de monopolio, que puedan perjudicar la diversidad de fuentes y perspectivas<sup>302</sup>.

La Corte Europea ha identificado uno de los problemas clave de la concentración indebida de las propiedades mediáticas:

Una situación por la cual a un poderoso grupo económico o político en una sociedad se le permite obtener una posición dominante sobre los medios

<sup>300</sup> Principio VI.

<sup>301</sup> Cláusula II (N. del T. Las normas *must carry* se refieren a la obligación de los sistemas de televisión (originalmente de cable) de retransmitir las señales locales de televisión abierta).

<sup>302</sup> Comentario General número 34 del 12 de septiembre de 2011, CCPR/C/GC/34, párrafo 40.

audiovisuales y, por lo tanto, ejerce presión sobre las emisoras que, finalmente, restringe su libertad editorial socava la función primordial de la libertad de expresión en una sociedad democrática, tal como se la consagra en el artículo 10 de la Convención, en cuanto a que sirve, particularmente, para divulgar información e ideas de interés general, que es lo que el público tiene más derecho a recibir. Esto también es cierto cuando la posición dominante está en el Estado o en las emisoras públicas. Así, la Corte ha mantenido que, por su característica restrictiva, un régimen de otorgamiento de licencias que le permita a las emisoras públicas tener el monopolio sobre las frecuencias disponibles no será justificable a menos que se pueda demostrar que existe una necesidad urgente para tal efecto<sup>303</sup>.

El principio número 12 de la Declaración Interamericana de Principios sobre la Libertad de Expresión (llamada «Declaración Interamericana de Principios<sup>304</sup>») solicita, específicamente, que se tomen medidas tendientes a limitar «(...) monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación», sobre la base del socavamiento de «la pluralidad y la diversidad que aseguran el ejercicio total del derecho de las personas a la información». La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha solicitado que se «excluyan todos los monopolios (de la propiedad de los medios de comunicación) de cualquier tipo», nuevamente, con relación al pluralismo<sup>305</sup>. La Declaración Africana también solicita que se tomen medidas eficaces para prevenir la concentración indebida de la propiedad<sup>306</sup>.

La Recomendación de 2007 de la Corte Europea destaca el problema de la concentración de los medios y realiza una serie de recomendaciones sobre cómo abordar el tema, entre otros, las normas sobre la transparencia de la propiedad y la prohibición de que la concentración mediática esté por encima de cierto nivel del umbral establecido para la concentración horizontal y vertical de la propiedad de los medios<sup>307</sup>.

En su Declaración Conjunta de 2007, los mandatarios internacionales especiales sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de expresión establecieron la necesidad de adoptar medidas más duras para evitar que surjan concentraciones indebidas de propiedades mediáticas, nuevamente, con relación a la amenaza de la concentración horizontal y vertical:

En reconocimiento de la importancia particular que posee la diversidad mediática para la democracia, se debe tomar medidas especiales, entre otras, contra el monopolio, a fin de evitar la concentración indebida de los medios o la propiedad cruzada de los medios. Tales medidas deben involucrar rigurosos requisitos sobre la transparencia de la propiedad de los medios en todos los niveles. También deben involucrar controles activos, tomando en cuenta la concentración de la propiedad de los medios durante el proceso de concesión de licencias, en caso que sea

<sup>303</sup> Centro Europa 7 S.R.L. y Di Stefano c/ Italia, nota 50, párrafo 133.

<sup>304</sup> Adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su asamblea regular número 108 del 19 de octubre de 2000.

<sup>305</sup> La Colegiación Obligatoria de Periodistas, Opinión Consultiva nota 13, párrafo 34.

<sup>306</sup> Principio XIV, sección 3. La Declaración de África también descarta los monopolios de las emisoras públicas. Véase el Principio V, sección 1

<sup>307</sup> Cláusula I, inciso 2.

necesario, informaciones previas de las principales combinaciones propuestas y poderes para evitar ese proceso.

### **Diversidad de tipos de emisoras**

Muchas declaraciones especializadas estudian el tema de la diversidad del tipo de emisoras implícita o explícitamente. La Declaración Interamericana de Principios establece que: «La concesión de las frecuencias de transmisión de radio y televisión deben tener en cuenta los criterios democráticos que brindan igualdad de oportunidades de acceso a todos los individuos<sup>308</sup>». La Declaración Conjunta de 2003 adoptada por los mandatarios internacionales especiales sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de expresión, en cambio, se refiere al acceso equitativo, y establece que: «La asignación de frecuencias de transmisión se debe basar en criterios democráticos y debe asegurar que la oportunidad de acceso sea equitativa<sup>309</sup>». Como se mencionó anteriormente, la Declaración Africana se refiere a la necesidad de asegurar «acceso pluralista a los medios y otros canales de comunicación, incluso los grupos vulnerables y marginados, tales como las mujeres, los niños y los refugiados, así como también los grupos lingüísticos y culturales<sup>310</sup>».

En la práctica, asegurar que las licencias sean otorgadas a diferentes tipos de emisoras –comerciales, de servicio público<sup>311</sup> y comunitarias– es una forma clave de promocionar el acceso a los medios de comunicación, dado que ese es un camino eficaz para ampliar la gama de voces y perspectivas disponibles en las transmisiones.

Todos los países, menos los más represivos, ahora otorgan las licencias a las emisoras comerciales, en reconocimiento a la importante contribución que hacen a la diversidad. La Declaración de África establece que:

Los Estados deben fomentar que el sector de transmisiones sea diverso, independiente y privado. Un monopolio estatal sobre las emisoras no es compatible con el derecho a la libertad de expresión<sup>312</sup>.

La Corte Europea de Derechos Humanos ha descartado específicamente la idea de un monopolio del servicio de radiodifusión pública (PSB, por su sigla en inglés). En un caso de 1993, Austria argumentó que un monopolio PSB era la única forma de promocionar importantes valores en las transmisiones, incluyendo «la objetividad e imparcialidad del reportaje, la diversidad de opiniones, la programación equilibrada y la independencia de las personas y de los organismos responsables de la programación». La Corte fácilmente rechazó estos argumentos, destacando la importancia de la diversidad y estableció que:

De todas las formas que existen para asegurar que estos valores (es decir, la diversidad) sean respetados, un monopolio público es el que impone las mayores

---

<sup>308</sup> Principio 12.

<sup>309</sup> Nota 34.

<sup>310</sup> Principio III.

<sup>311</sup> En la práctica, muchas emisoras continúan bajo el control del gobierno y, por lo tanto, no califican como emisoras de servicio público. En algunos casos estas emisoras también se parecen mucho a las emisoras comerciales.

<sup>312</sup> Principio V, sección 1.

restricciones sobre la libertad de expresión, a saber: la imposibilidad total de transmitir de ninguna otra manera que no sea a través de la estación pública y, en algunos casos, en muy escasa medida, a través de las estaciones de cable locales<sup>313</sup>.

La función que desempeñan las emisoras de servicios públicos, si son independientes y están financiadas adecuadamente, en relación a facilitar el acceso a los medios, de muchas maneras diferentes y a través de una serie de formatos de programación, ha sido ampliamente reconocida. En Europa, se le ha dado mucha atención a la importancia que poseen las emisoras de servicio público y a su habilidad para contribuir a crear un ambiente mediático pluralista. Una recomendación sobre la independencia de las emisoras de servicio público en 1996<sup>314</sup>, fue seguida de una declaración sobre el mismo tema diez años después, en 2006<sup>315</sup>. El Consejo de Europa también adoptó una recomendación específicamente sobre el tema de los mandatos de las emisoras de servicio público. Entre otras cosas, este establece que se debe brindar «Un punto de referencia para todos los miembros del público, permitiendo el acceso universal» y establecer «un foro de debate público pluralista y un medio de promocionar la participación democrática de los individuos», en calidad de funciones clave que desempeñen las emisoras de servicio público<sup>316</sup>. La Declaración Africana también reconoce la importancia de las emisoras de servicio público, tal como lo hace la Declaración Conjunta de 2007 de los mandatarios internacionales especiales sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de expresión<sup>317</sup>.

Muchas de estas declaraciones también reconocen la importante contribución que realizan las emisoras comunitarias al brindarles acceso a los medios de comunicación a los individuos y a las comunidades, a las que los servicios comerciales e incluso los públicos no pueden alcanzar o no alcanzan.

## **I.7. Estándares específicos de los medios de comunicación comunitarios**

Una serie de estándares internacionales pesan directamente más sobre la cuestión de la regulación de los medios comunitarios. Para una fácil comprensión, en este informe se agrupan siguiendo las mismas categorías que las de las prácticas internacionales sobre regulación de medios comunitarios, a saber: reconocimiento, definición y forma; acceso y concesión de licencias; financiación y sostenibilidad.

### **Reconocimiento, definición y forma**

Esta sección se refiere a los estándares internacionales que reconocen directamente o que les solicita a los Estados que reconozcan los medios comunitarios o, a veces, a las emisoras comunitarias, como un sector distinto de

<sup>313</sup> Véase Informationsverein Lentia y Otros c/ Austria, 24 de noviembre de 1993, solicitudes número: 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89 y 17207/90, párrafo 39.

<sup>314</sup> Recomendación número (96) 10 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembro sobre la garantía de la independencia de las emisoras de servicio público, adoptada el 11 de septiembre de 1996.

<sup>315</sup> Declaración del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la garantía de la independencia de las emisoras de servicio público en los Estados Miembro, 27 de septiembre de 2006

<sup>316</sup> Recomendación Rec (2007) 3 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembro sobre la jurisdicción de los medios de servicio público en la sociedad de la información, adoptada el 31 de enero de 2007, cláusula I, inciso 1.

<sup>317</sup> Principio VI.

los medios de comunicación. No existe ninguna definición que describa adecuadamente el concepto de “comunidad” en el mundo, dadas las características bien dispares y diversas de las comunidades. De ahí que, en el contexto de los medios comunitarios, muchos países se concentren en los aspectos geográficos que conforma una comunidad, mientras que otros también incluyen «comunidades de intereses», que abarcan una amplia gama (desde mujeres a campesinos, grupos religiosos, entre otros). Los estándares, pocas veces, se refieren al concepto de una obligación de servicio universal con respecto a las emisoras comunitarias para que brinden servicio a todas las comunidades (es decir, la obligación de que llegue a toda la comunidad), incluso cuando presta servicio a las comunidades geográficas, lo que es muy común para las emisoras de servicio público.

Por ejemplo, la cláusula 1 de la Declaración del Comité de Ministros del Consejo de Europa en 2009 sobre la función que desempeñan los medios comunitarios en la promoción de la cohesión social y el diálogo intercultural (Declaración COE 2009) «(...) reconoce los medios comunitarios como un sector mediático distinto<sup>318</sup>».

La Declaración de Maputo en el Día Mundial para la Libertad de Prensa 2008, celebrado el 3 de mayo por la UNESCO, solicita a los Estados:

Crear un medio que promueva el desarrollo de los tres niveles de transmisión y, en particular, que mejore las condiciones para el desarrollo de los medios comunitarios y para la participación de las mujeres dentro del marco de los medios comunitarios<sup>319</sup>.

La Declaración de Cartago en el Día Mundial para la Libertad de Prensa 2012, celebrado por la UNESCO, le solicita a los Estados que del mismo modo:

Promocione un panorama mediático diverso que reconozca las distintas contribuciones a la democracia por parte de los tres niveles de las emisoras –de servicio público, comunitarias y comerciales–.<sup>320</sup>

La Carta Africana sobre Emisoras de 2001, adoptada por la Conferencia de Windhoek que fue auspiciada por la UNESCO para celebrar el Día de la Libertad de Prensa diez años después de la Conferencia de Windhoek original, establece:

Debe existir un reconocimiento claro, incluso por parte de la comunidad internacional, de la diferencia entre las emisoras públicas descentralizadas y las emisoras comunitarias<sup>321</sup>.

Muchas otras declaraciones implícitamente solicitan que se realice un reconocimiento por separado de las emisoras comunitarias a través de la reserva

<sup>318</sup> Preámbulo, adoptado el 11 de febrero de 2009.

<sup>319</sup> Disponible en:

[http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/WPFD2009/pdf/wpfd2008\\_Maputo+Declaration+-+Engl.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/WPFD2009/pdf/wpfd2008_Maputo+Declaration+-+Engl.pdf)

<sup>320</sup> Disponible en:

[http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/WPFD/carthage\\_declaration\\_2012\\_en.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/WPFD/carthage_declaration_2012_en.pdf)

<sup>321</sup> Adoptada el 5 de mayo de 2001, Principio III, sección 2. Disponible en:

[http://portal.unesco.org/ci/en/files/5628/10343523830african\\_charter.pdf/african%2Bcharter.pdf](http://portal.unesco.org/ci/en/files/5628/10343523830african_charter.pdf/african%2Bcharter.pdf)

de frecuencias para esas emisoras y con un proceso especial de concesión de licencias para acomodarlas (véase más adelante).

Sin embargo, increíblemente, pocas declaraciones realmente definen los medios comunitarios, aunque esto es, de alguna manera, integral al concepto de solicitar que se le haga un reconocimiento especial. Una antigua excepción es la Carta Africana sobre Emisoras de 2001, que define a las emisoras comunitarias de la siguiente forma:

Las emisoras comunitarias son emisoras que transmiten para, por y sobre la comunidad, cuya propiedad y dirección es representativa de la comunidad, persigue una agenda de desarrollo social y no posee fines de lucro<sup>322</sup>.

La recomendación del Consejo de Europa de 2007 sobre el pluralismo mediático brinda una definición de cierta forma indirecta, en la que solicita que se fomenten los medios «capaces de contribuir al pluralismo y la diversidad y brindar un espacio para el diálogo», tales como «medios de comunicación comunitarios, locales, minoritarios o sociales». <sup>323</sup>Una definición mucho más consistente la brinda la Declaración del Consejo Europeo de 2009, en cuyo preámbulo se establece que:

Se observa que los medios comunitarios, representados por emisoras u otros proyectos mediáticos electrónicos, así como también la prensa gráfica, pueden compartir, en mayor o menor escala, algunas de las siguientes características: independencia del gobierno, de las instituciones comerciales y religiosas y de los partidos políticos; no poseen fines de lucro; existe una participación voluntaria de los miembros de la sociedad civil en el diseño y producción de la programación; sus actividades están destinadas a un reconocimiento social y son en beneficio de la comunidad; la propiedad y la responsabilidad es de la comunidad del lugar o de los intereses a quienes les brindan servicio y se comprometen con las prácticas inclusivas e interculturales.

No es sorprendente que la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) –una organización internacional no gubernamental que brinda servicio al movimiento de radios comunitarias, que es la principal organización mundial de radios comunitarias, haya definido a las emisoras comunitarias con más detalle. Específicamente, los principios 3 y 4 de la publicación Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria (Principios de la AMARC<sup>324</sup>) establecen:

*Principio 3: Definición y características*

Las radios y televisoras comunitarias son actores privados que tienen una finalidad social y se caracterizan por ser gestionadas por organizaciones sociales de diverso tipo, sin fines de lucro. Su característica fundamental es la participación de la comunidad, tanto en la propiedad del medio, como en la programación, administración, operación, financiamiento y evaluación. Se trata de medios independientes y no gubernamentales, que no realizan proselitismo religioso ni son

<sup>322</sup> 77Ibid., Principio III, sección 1.

<sup>323</sup> Cláusula I, inciso 4.

<sup>324</sup> Adoptado el 3 de mayo de 2008.

de propiedad o están controlados o vinculados a partidos políticos o empresas comerciales.

*Principio 4: Objetivos y fines*

Los medios comunitarios deben su razón de ser a satisfacer las necesidades de comunicación y habilitar el ejercicio del derecho a la información y libertad de expresión de los integrantes de sus comunidades, sean éstas territoriales, etnolingüísticas o de intereses. Sus finalidades se relacionan directamente con las de la comunidad a la cual sirven y representan. Entre otras, serán la promoción del desarrollo social, de los derechos humanos, de la diversidad cultural y lingüística, de la pluralidad de informaciones y opiniones, de los valores democráticos, de la satisfacción de las necesidades de comunicación social, de la convivencia pacífica y del fortalecimiento de las identidades culturales y sociales. Son medios pluralistas y por tanto deben permitir y promover el acceso, diálogo y participación de la diversidad de movimientos sociales, razas, etnias, géneros, orientaciones sexuales y religiosas, edades o de cualquier otro tipo, en sus emisoras.

Las definiciones del Consejo de Europa y de la AMARC reconocen a las comunidades geográficas y de intereses. Estas últimas no son cerradas en el sentido de que nuevos intereses pueden surgir. El Consejo de Europa descarta las emisoras controladas por instituciones religiosas específicas, mientras que la definición de la AMARC aboga más generalizadamente por un enfoque inclusivo, que abarca las religiones.

*Acceso y concesión de licencias*

Para que las emisoras comunitarias existan en la práctica, necesitan tener acceso a las radiofrecuencias, en el sentido de que las frecuencias fueron reservadas o protegidas para ellas y que a cada emisora comunitaria se les otorgó una licencia para que utilicen esas frecuencias. Por lo tanto, una cantidad significativa de declaraciones internacionales que se han enfocado en las emisoras comunitarias ha estado relacionada con el derecho de esta forma de transmisión a poder utilizar, en la práctica, todos los sistemas disponibles para divulgar sus mensajes. En algunos casos, esto se ha realizado como el derecho de estas emisoras a utilizar las tecnologías de divulgación disponibles.

El principio número 5 de la AMARC establece que «Todas las comunidades organizadas y entidades sin fines de lucro tienen derecho a utilizar cualquier tecnología de radiodifusión disponible». Del mismo modo, el principio III, parte 3, de la Carta Africana de Emisoras solicita que se promueva el derecho a que las emisoras comunitarias accedan a internet.

Muchas de estas declaraciones explícitamente solicitan que se realice una asignación equitativa del espectro de radiofrecuencias entre los diferentes tipos de emisoras, en algunos casos entre los tres tipos de emisoras –a saber: de servicio público, comerciales y comunitarias– y, en algunos casos, simplemente, entre las últimas dos, supuestamente, basado en la idea de que las emisoras de servicio público deben recibir un trato diferente. Esa distribución equitativa está contemplada en la Declaración Africana (principio V, parte 2), en la Carta Africana (principio I, parte 4), en el Comentario General del Comité para los Derechos

Humanos de la ONU de 2011 (párrafo 39), en el Acceso a las Radiofrecuencias de la ONG ARTICLE 19 (principio 9, parte 3), en la Declaración del Consejo de Europa de 2009 (cláusula ii) y en el principio 7 de la AMARC.

Un buen argumento al respecto, si bien se hace extensivo a todos los sistemas de divulgación, se encuentra en la Declaración Conjunta de 2007 de los relatores especiales internacionales, que establece:

Los distintos tipos de emisoras – de servicio público, comerciales y comunitarias– deben ser capaces de operar en, y tener el mismo acceso a, toda plataforma de divulgación disponible. Las medidas específicas para promover la diversidad deben incluir la reserva de las frecuencias adecuadas para los diferentes tipos de emisoras, las normas must carry, el requisito de que las tecnologías de divulgación y recepción sean complementarias o interoperables, incluso entre las fronteras de los Estados y el acceso indiscriminado para apoyar los servicios, tales como las guías de programas electrónicos.

Muchas de estas declaraciones se refieren explícitamente a la necesidad de preservar el espacio para las emisoras comunitarias en un nuevo ambiente digital. Así, la Declaración del Consejo de Europa de 2009 establece la importancia de «asegurar que los medios comunitarios no se encuentren en desventaja luego de la transición al medio digital» (cláusula ii) y el principio 7 de la AMARC también establece, del mismo modo, que la solicitud para una asignación equitativa de frecuencias «es extensivo a las nuevas asignaciones de espectro para emisoras digitales». Una vez más, la Declaración Conjunta de 2007 de los relatores especiales internacionales contiene una declaración amplia de este Principio:

La consideración del impacto al acceso a los medios de comunicación y a los diversos tipos de emisoras, se debe tener en cuenta al planificar una transición de las transmisiones analógicas a las digitales. Esto requiere una planificación clara para el intercambio que promueve, más que limita, los intereses públicos de las emisoras. Se deben tomar medidas que aseguren que los costos de la transición digital no limitan la capacidad de las emisoras comunitarias para operar. De ser necesario, se debe tener en cuenta la reserva de parte del espectro para las emisoras de radio análogas para el término medio. Al menos, parte del espectro que se asigna a través del “dividendo digital” se debe reservar para usos de transmisiones.

Varias declaraciones sobrepasan la simple solicitud de una asignación equitativa de frecuencias y reconocen que, en la práctica, esto requiere de un enfoque en la concesión de licencias para las emisoras comunitarias que no se espera que compitan abiertamente con las emisoras comerciales, dado que estas últimas están, por lo general, mucho mejor establecidas y cuentan con mejores recursos. El principio V, parte 2, de la Declaración Africana establece, algo generalizadamente, que «el proceso de la concesión de licencias debe ser justo y transparente y debe tratar de promover la diversidad en las emisoras».

El Comité sobre Derechos Humanos de la ONU ha reconocido la importancia de los procesos de concesión de licencias apropiados para las emisoras comunitarias y las comerciales, y establece en su Comentario General de 2011 que:

Los Estados deben evitar imponer condiciones onerosas y tarifas para la concesión de licencias de las emisoras de medios de comunicación, entre otras, a las estaciones comunitarias y a las comerciales. Los criterios para la aplicación de esas condiciones y tarifas a las licencias deben ser razonables y objetivos, claros, transparentes, sin discriminaciones y además de acuerdo con el Pacto (párrafo 39).

La Declaración Conjunta de 2007 de los relatores especiales internacionales va más allá de estas declaraciones y destaca que las emisoras comunitarias deben, específicamente, «beneficiarse con los procedimientos justos y simples para la concesión de licencias» y «no deben estar sujetos a criterios tecnológicos restrictivos ni otra clase de criterios para el otorgamiento de las licencias».

El principio de la AMARC brinda, tal vez, la declaración más detallada al respecto:

*Principio 11: Criterios de evaluación*

Cuando sea necesaria una selección entre varios interesados, los criterios de evaluación deberán ser diferenciados según las diversas modalidades de radiodifusión. En el caso de los medios comunitarios se calificar prioritariamente la pertinencia del proyecto comunicacional, social y cultural, la participación de la comunidad en la emisora, los antecedentes de trabajo comunitario de la organización interesada y el aporte que hará la emisora a la diversidad en el área de cobertura. La capacidad económica no debe ser un criterio de evaluación, aunque puede haber exigencias económicas razonables para garantizar la sustentabilidad de la emisora.

*Financiación y sostenibilidad*

Algunas pocas declaraciones internacionales se refieren a la necesidad de adoptar medidas para la sostenibilidad de las emisoras comunitarias. La sostenibilidad financiera, generalmente, es un desafío muy significativo para las emisoras comunitarias. Aunque, los costos son pocos, igualmente, deben cubrir una serie de gastos, tales como el equipamiento, la electricidad y otros por el estilo. Esto requiere de tres clases de medidas amplias adoptadas para las emisoras comunitarias. En primer lugar, se solicita que las emisoras comunitarias se beneficien con los costos bajos. Esto incluye los gastos fijos: bajar o condonar las tarifas para la concesión de las licencias o la utilización del espectro radioeléctrico, pero también puede incluir otras medidas, tales como la eximición de los impuestos sobre los equipos y otros materiales, por ejemplo utilizados con propósitos de transmisión. En segundo lugar, se solicita que las emisoras comunitarias sean capaces de poder acceder a diferentes canales de ingresos, en particular los ingresos por publicidad. Finalmente, se solicita que las emisoras comunitarias se beneficien de los subsidios públicos directos<sup>325</sup>.

---

<sup>325</sup> En muy pocos países, tales como Sudáfrica, las actividades de los sistemas de radiodifusión terrestres están dirigidas por un ente público centralizado y, en estos países, la adopción de medidas especiales puede significar que se reduzcan los costos de distribución para las estaciones comunitarias. Sin embargo, en la mayoría de los países, los sistemas de radiodifusión terrestres están operados de forma más difusa, en el que las distintas emisoras realizan sus propios convenios por separado. Es diferente con la distribución de televisión satelital y por cable, en las que las normas must carry para la televisión comunitaria se han implementado en algunos países.

La Declaración de África solicita en forma general que a las emisoras comunitarias «se las promocionen dado su potencial para ampliar el acceso de las comunidades rurales y pobres a las radiofrecuencias». El Comentario General del Comité para los Derechos Humanos de la ONU solicita que las tarifas para la concesión de las licencias sea «razonable y objetiva, clara, transparente y no sea discriminatoria» (párrafo 39) y, en la práctica, muchos países brindan tarifas menores –para las solicitudes de licencias y para las tarifas de utilización del espectro de radiofrecuencias– para las emisoras comunitarias. La Declaración Conjunta de 2007 estipula que las emisoras comunitarias deben «beneficiarse de las tarifas reducidas para las concesiones de las licencias y deben tener acceso a la publicidad». El principio número 13 de la AMARC destaca que aliviar a las emisoras comunitarias de abonar por la utilización del espectro radiofónico «la forma deseable de adaptarlas a características y finalidad pública de estas emisoras».

Nuevamente, la declaración más detallada sobre el acceso a los canales de financiación proviene de los principios de la AMARC, que establece:

*Principio 12: Financiación*

Los medios comunitarios tienen derecho a asegurar su sustentabilidad económica, independencia y desarrollo, a través de recursos obtenidos mediante donaciones, auspicios, patrocinios, publicidad comercial y oficial y otros canales legítimos. Todos ellos deberán ser reinvertidos íntegramente en el funcionamiento de la emisora para el cumplimiento de sus objetivos y fines. Cualquier límite en el tiempo o cantidad de publicidad debe ser razonable y no discriminatorio. Los medios deben rendir cuentas de forma periódica a la comunidad a la que representan haciendo transparente y público el manejo de sus recursos.

El término “no-discriminatorio” en este principio significa que las emisoras comunitarias no deben estar arbitrariamente sujetas a reducir los límites publicitarios más que otros tipos de emisoras, si bien, en la práctica, los límites más bajos, a veces, establecidos al mismo nivel que para las emisoras de servicio público, rara vez le son impuestos, en ciertos casos, como in intercambio por recibir financiación pública. El principio que se refiere a que la financiación debe ser reinvertida para el beneficio de la estación, es un principio básico de las organizaciones sin fines de lucro; todo fondo extraordinario puede ser utilizado para mejorar la estación, para abonar los sueldos, entre otros.

En cuanto a la financiación pública, la Declaración del Consejo de Europa de 2009 solicita a los Estados que examine «la posibilidad de destinar los fondos a nivel nacional, regional y local para apoyar al sector, directa o indirectamente, mientras que se le presta la debida atención a los aspectos competitivos» (cláusula iv, parte a). El Acceso a las radiofrecuencias, publicado por la ONG ARTICLE 19 posee una declaración más generalizada, en la que establece las condiciones para la financiación de las emisoras comunitarias y comerciales, entre otras, que estas «tengan como objetivo promocionar la diversidad» y que la asignación «se realice sobre la base de criterios claros establecidos por adelantado» (principio 28, parte 3. Por su parte, la AMARC con su principio número 13 establece que «la existencia de los fondos públicos con recursos suficientes es un elemento clave para establecer y desarrollar los medios de comunicación comunitarios».

## PARTE V: RECOMENDACIONES

Esta sección contiene recomendaciones concretas con respecto a la regulación de la radiodifusión comunitaria con un enfoque específico en las radios, que están más desarrolladas que otras formas de medios comunitarios en la mayoría de los países. Las recomendaciones están basadas en estándares internacionales, así como también mejores prácticas comparativas entre los Estados que fueron objeto de estudio en este informe. Comienzan enunciando que, según lo establecido por los estándares internacionales y las prácticas de cada Estado, los medios comunitarios contribuyen en gran medida a la diversidad mediática, al desarrollo y a la democracia y que, por lo tanto, los Estados están bajo una obligación positiva de crear el ambiente propicio para que estos medios existan y crezcan.

Estas recomendaciones están agrupadas según los mismos criterios que la parte comparativa principal de este informe, a saber: reconocimiento, definición y forma; acceso y concesión de licencias; financiación y sostenibilidad. Tienen como objetivo guiar a los Estados y a todas las partes interesadas –medios comunitarios, periodistas, sociedad civil, legisladores, licenciados y abogados– a través del establecimiento o de la revisión de los marcos regulatorios de la radiodifusión comunitaria.

### Reconocimiento, definición y forma

- La radiodifusión comunitaria debe ser reconocida como una forma completamente distinta de radiodifusión (es decir, que esté separada y sea diferente de la radiodifusión comercial y la de servicio público).
- Toda condición en las normas o requisitos exigidos a la radiodifusión comunitaria no debe ser realizadas de forma incierta ni pretenciosa ni generalizada, dado que, de esa manera, no servirían a los fines regulatorios.
- Ni las entidades gubernamentales ni las políticas deben ser elegibles para recibir las licencias para operar los medios comunitarios.
- Las licencias para la radiodifusión comunitaria solo pueden ser otorgadas a las entidades sin fines de lucro y no se debe permitir la obtención de ninguna clase de ganancias (si bien se debe permitir la reinversión de los «ingresos obtenidos»).
- No se impondrán requisitos específicos con respecto a la forma de la radiodifusoras comunitarias, incluso, el requisito de que el operador de la estación comunitaria sea una entidad legalmente constituida, siempre que sirva para promocionar el desarrollo del sector y no signifique un obstáculo para las estaciones que deseen operar como emisoras comunitarias.
- Las emisoras comunitarias deberán brindar servicio a y estar vinculadas con una comunidad identificable, que puede ser comunidad de intereses, comunidad geográfica o ambas.

- Los requisitos específicos con respecto a los vínculos con la comunidad pueden estar relacionados con cuestiones tales como la propiedad, la financiación, la programación, la gestión y las operaciones. Esos requisitos deben ser concretos y realistas y deben regir cuestiones tales como la estructura (por ejemplo, el requisito de que el directorio de la emisora posea miembros de la comunidad), programación (por ejemplo, el requisito de una cuota mínima de programación producida por la comunidad) y otras cuestiones (por ejemplo, el requisito de que los miembros de la comunidad presten servicio como voluntarios en las estaciones de radio).
- Los requisitos específicos con respecto a la naturaleza de la programación de las emisoras comunitarias se pueden imponer en la medida que estos sean relevantes, por ejemplo, porque promocionan el objetivo de cumplir con las necesidades de brindar información y voz a la comunidad y no son inciertas, genéricas ni onerosas.

### **Acceso y concesión de licencias**

- Las emisoras comunitarias podrán hacer uso de todos los sistemas disponibles para difundir su contenido, sujeto solo a los regímenes regulatorios legítimos para la concesión de licencias del espectro radioeléctrico.
- Deberá existir una asignación equitativa de esa parte del espectro radioeléctrico que se utiliza para la radiodifusión –en el ámbito analógico y digital– destinada al uso de la transmisión comunitaria, ya sea que esto sea en forma explícita (es decir, en la leyes y el derecho) o implícito (es decir, puesto en práctica a través del sistema de licencias). Se deben imponer a los distribuidores las normas must carry (deben transmitir), cuando esto sea necesario para asegurar un acceso equitativo.
- Para facilitar el acceso a las licencias para las emisoras comunitarias, se establecerán procesos especiales para la concesión de licencias que sean justos, simples y adecuados al sector de la radiodifusión comunitaria. Los procesos que se inician por solicitud (es decir, ad hoc), a diferencia de los que son por concursos, se deben tener en cuenta, especialmente, en las zonas en donde la presión por el uso del espectro es relativamente baja.
- Se debe tener en cuenta enfoques adicionales para otorgar licencias que faciliten la capacidad de la radiodifusión comunitaria para operar, entre otros, el sistema de acceso abierto (por ejemplo, la concesión automática de licencias cuando se haya cumplido con los criterios básicos en las zonas en las que existe muy poca demanda del espectro o las emisoras son de baja potencia), concesión de licencias en desarrollo o provisorias, arreglos para compartir el espectro y requisitos mínimos con respecto a la programación (para evitar que el espectro sea ocupado por estaciones de extremadamente muy baja potencia o para facilitar el ingreso al sector).
- No se les debe imponer a las emisoras comunitarias límites generales con respecto a la potencia, alcance y altura de la antena. En cambio, las condiciones técnicas al respecto se deben desarrollar y aplicar durante el

proceso de concesión de licencias, teniendo en cuenta el tamaño de la comunidad y la forma en que la comunidad está definida en el contexto de la radiodifusión, la presión que existe sobre el uso de las frecuencias y otras consideraciones relevantes.

### **Financiación y sostenibilidad**

- Las tarifas que las emisoras comunitarias deben pagar para obtener el acceso a las licencias y los sistemas de distribución no deben ser excesivas, a fin de que no posean un efecto paralizante. Para evitarlo, se debe tener en cuenta la dispensa de tarifas o, al menos, una reducción de su precio para solicitar las licencias, así como para las tarifas por el uso del espectro o la tarifa anual de transmisión.
- No se les debe imponer tarifas especiales a las emisoras comunitarias.
- Las emisoras comunitarias deben acceder a las fuentes de ingreso comerciales, tales como publicidad y auspiciantes, sobre una base no discriminatoria, si bien es legítimo exigirle a estas emisoras que utilicen todos los fondos que recaudan a beneficio de la estación (es decir, que respeten las normas de que no deben lucrar).
- Se debe tener en cuenta el establecimiento de sistemas que puedan facilitar el acceso por parte de los medios comunitarios a la publicidad, especialmente la publicidad de los entes públicos, sin que ese sistema de publicidad se vuelva un mecanismo de subsidio.
- Toda restricción a las disposiciones para la financiación de las emisoras comunitarias por parte de los donantes, solo se aplicarán cuando sean estrictamente necesarias para proteger la independencia de estas emisoras
- Se debe contemplar algún sistema para brindar subsidio público a las emisoras comunitarias siempre que esté protegido contra la interferencia política o de cualquier tipo.

## **CONCLUSIÓN**

El origen de los medios comunitarios, y en particular de la radio comunitaria, se remonta a la década de 1940 y estas emisoras han estado operando en muchos países durante mucho tiempo. Sin embargo, solo en estos últimos tiempos, no más de 15 o 20 años, han comenzado a surgir sistemas regulatorias más sofisticados para la radiodifusión comunitaria. Los primeros intentos de regularla se han desarrollado principalmente en Europa, es decir, Francia, Dinamarca y Países Bajos. Al mismo tiempo, en estos países, en parte precisamente porque fueron una especie de pioneros, el régimen regulatorio se fue implementando con los años y, como consecuencia, aún permanece incompleto o fragmentado por naturaleza. Los marcos regulatorios más amplios se encuentran en países que han introducido su legislación más recientemente, tales como Bangladesh, Bolivia, India, Sudáfrica y Uruguay.

Sin importar cuándo se haya establecidos, los enfoques que se trataron en este informe demuestran que existe más variedad que convergencia. En algunos aspectos, tales como la financiación o la potencia de transmisión, los distintos países han tenido enfoques diametralmente opuestos, mientras que en otros temas, tales como la definición, se encuentra una gran variedad de enfoques. En algunos casos, esta diversidad refleja, simplemente, las distintas formas en que se ha desarrollado la radiodifusión comunitaria, así como existen diferentes prioridades y necesidades locales. En otros casos, los enfoques reflejan conceptos de base muy diferentes relacionados al desempeño de la radiodifusión comunitaria en la sociedad.

No todos los países que se han estudiado en este informe representan necesariamente las mejores prácticas regulatorias y en algunos está restringido incluso el ámbito de la radiodifusión comercial. Pero, de hecho, son un ejemplo de la gran importancia de la radiodifusión comunitaria, que ha sido reconocida o que está por ser reconocida en todos estos países. También demuestran la clara tendencia internacional del incremento significativo del reconocimiento de la radiodifusión comunitaria, con base en la demanda local, así como también la importante contribución que este sector puede hacer a la libertad de expresión y a la diversidad de voces en el aire.

Unos pocos mecanismos regulatorios claves son particularmente importantes si se espera que la radiodifusión comunitaria crezca en todos los países. Si bien hay variedad de definiciones, según las circunstancias locales –ya que existen una gran diferencia en las necesidades de un país pobre con baja densidad de población y uno rico altamente urbanizado– es esencial que esa definición distinga claramente entre radiodifusión pública (estatal) y comercial, por un lado, y la radiodifusión comunitaria, por el otro. Si esto no se hace, existe el riesgo de que estos otros dos sectores efectivamente se apropien de los espacios reservados para las emisoras comunitarias. Una característica particular de las emisoras comunitarias debe ser el requisito de que exista alguna clase de vínculo con la comunidad.

El espectro radioeléctrico es un recurso público escaso y, mientras que todas las emisoras compiten en cierta forma (es decir, por audiencia, publicidad y empleados), se necesita una zona protegida del espectro para las emisoras comunitarias, a fin de que compitan entre ellas para obtener las licencias. Así, se requiere de un espectro protegido y otros recursos de difusión para las emisoras comunitarias, y establecer un proceso de concesión de licencias simple y especial para estas estaciones. El proceso de licencias también debe tener en cuenta la necesidad de estas emisoras de alcanzar a sus comunidades eficazmente.

En muchos países, las emisoras comunitarias enfrentan serios problemas de sostenibilidad. Se pueden mantener controlando sus gastos a través de dispensar o reducir significativamente el valor de las tarifas por licencias y uso del espectro. Además, deben tener acceso a los ingresos de los canales comerciales, que son una importante fuente de financiación suplementaria para estas estaciones. La sostenibilidad, en muchos contextos, depende, en última instancia, de la disposición de la financiación pública para estas emisoras, ya sea que provenga del mismo país o del extranjero.

Los estándares internacionales establecen que los Estados reconozcan los tres sectores de la radiodifusión: de servicio público, comercial y comunitario. En muchos países, el reconocimiento legal de este tercer tipo ha quedado rezagado. Ahora existe una clara tendencia internacional que está cambiando esto, en la que muchos países ya han establecido o quieren establecer marcos regulatorios amplios para la radiodifusión comunitaria. Si estos marcos van a alentar, más que inhibir, a este sector clave de la radiodifusión, debe respetar un mínimo de estándares y, además, estar cuidadosamente diseñados para reflejar las circunstancias y necesidades locales. Al definir esos estándares y presentar una variedad de enfoques locales con respecto a la regulación del sector de la radiodifusión comunitaria, se espera que este informe ayude a quienes busquen estas reformas.

· III ·

## **Aportes desde la Sociedad Civil**

## 7. Principios de AMARC-ALC para orientar el reconocimiento legal de medios comunitarios en la región<sup>326</sup>

En 2009, la Asociación Mundial de Radios Comunitarias en América Latina desarrolló un amplio proceso de investigación y consultas públicas para elaborar un documento que incluyera una serie de principios para marcos regulatorios democráticos sobre radio y TV comunitaria. En base a una investigación internacional de las mejores prácticas en radiodifusión comunitaria, realizada en 29 países de los cinco continentes, su objetivo fue construir una herramienta útil para que la sociedad civil incida en la definición de políticas públicas y legislación en radiodifusión, orientadas a lograr el reconocimiento y garantizar el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión e información a través de los medios comunitarios. El resultado es una guía para la elaboración, aprobación e implementación de regulaciones sobre radiodifusión comunitaria que fueran compatibles con los estándares internacionales de derechos humanos y el más amplio respeto a los derechos a la comunicación e información y la libertad de expresión.

### INTRODUCCIÓN

Los Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria son una guía para la elaboración, aprobación e implementación de regulaciones sobre radiodifusión comunitaria que sean compatibles con los estándares internacionales de Derechos Humanos y el más amplio respeto a los derechos a la comunicación e información y la libertad de expresión.

El documento es resultado de la investigación Mejores prácticas sobre marcos regulatorios en radiodifusión comunitaria, realizada en 29 países de los cinco continentes para identificar los marcos legales y políticas públicas dirigidas a reconocer y promover la radio y TV comunitarias.

El objetivo fue construir una herramienta útil para que la sociedad civil incida en la definición de políticas públicas y marcos regulatorios en radiodifusión, orientadas a lograr el reconocimiento y garantizar el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión e información a través de los medios comunitarios. Esperamos también que este documento sea útil a universidades, autoridades gubernamentales y legisladores interesados en reconocer sin discriminaciones a este sector.

Estos Principios, tomados a partir de las mejores prácticas a nivel mundial, buscan ser un insumo fundamental para dar cumplimiento a una de las recomendaciones de la Declaración sobre diversidad en la radiodifusión elaborada en diciembre de 2007 por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de opinión y de expresión, junto al Representante de la OSCE sobre Libertad de los medios de comunicación y los relatores para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP).

<sup>326</sup> Recuperado de: <https://www.amarcMexico.org/pdf/internacional/01-Principios.pdf>

En la misma se afirma que la radiodifusión comunitaria debería estar «expresamente reconocida en la ley como una forma diferenciada de medios de comunicación», beneficiada por «procedimientos equitativos y sencillos para la obtención de licencias», permitirles acceso a publicidad y no establecer obstáculos técnicos para acceder a la radio y la TV.

Estos aspectos coinciden con las recomendaciones incluidas en estos Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria, por lo que AMARC espera que este documento sea revisado y recomendado por las Relatorías para la Libertad de Expresión y otros organismos de defensa de Derechos Humanos de todo el mundo como un estándar internacional de referencia para orientar la aprobación de marcos regulatorios de radiodifusión más justos, democráticos y respetuosos de la libertad de expresión.

## **PRINCIPIOS PARA UN MARCO REGULATORIO DEMOCRÁTICO SOBRE RADIO Y TV COMUNITARIA**

### **Preámbulo**

Las libertades de expresión, información y comunicación son Derechos Humanos fundamentales garantizados por tratados internacionales que deben ser reconocidos como tales por todas las sociedades democráticas. Tales derechos, incluido el acceso justo y equitativo a los medios de comunicación, deben protegerse y extenderse en el contexto de los rápidos cambios en las tecnologías de la información y de la comunicación. La libertad de prensa y la libertad de antena son aspectos claves e indivisibles de los anteriores derechos.

### **Diversidad de medios, contenidos y perspectivas**

La diversidad y pluralismo en la radiodifusión es un objetivo fundamental de cualquier marco regulatorio democrático. Son necesarias medidas efectivas para promover la diversidad de contenidos y perspectivas, el acceso a los medios de radiodifusión y el reconocimiento de diversidad de formas jurídicas de propiedad, finalidad y formas de funcionamiento, incluyendo medidas para prevenir la concentración de medios. El marco regulatorio debe explicitar el reconocimiento de tres diferentes sectores o modalidades de radiodifusión: público, comercial y social/sin fines de lucro, el cual incluye a los medios propiamente comunitarios.

### **Reconocimiento y promoción**

El reconocimiento y diferenciación de los medios comunitarios en legislación nacional de radiodifusión tiene como objetivo garantizar el derecho a la información, a la comunicación y a la libertad de expresión, asegurar la diversidad y pluralidad de medios y promover este sector. Este reconocimiento necesita acompañarse con procedimientos, condiciones y políticas públicas de respeto, protección y promoción para garantizar su existencia y desarrollo.

## **Definición y características**

Las radios y televisoras comunitarias son actores privados que tienen una finalidad social y se caracterizan por ser gestionadas por organizaciones sociales de diverso tipo sin fines de lucro. Su característica fundamental es la participación de la comunidad tanto en la propiedad del medio, como en la programación, administración, operación, financiamiento y evaluación. Se trata de medios independientes y no gubernamentales, que no realizan proselitismo religioso ni son de propiedad o están controlados o vinculados a partidos políticos o empresas comerciales.

## **Objetivos y fines**

Los medios comunitarios deben su razón de ser a satisfacer las necesidades de comunicación y habilitar el ejercicio del derecho a la información y libertad de expresión de los integrantes de sus comunidades, sean éstas territoriales, etnolingüísticas o de intereses. Sus finalidades se relacionan directamente con las de la comunidad a la cual sirven y representan. Entre otras, serán la promoción del desarrollo social, de los Derechos Humanos, de la diversidad cultural y lingüística, de la pluralidad de informaciones y opiniones, de los valores democráticos, de la satisfacción de las necesidades de comunicación social, de la convivencia pacífica y del fortalecimiento de las identidades culturales y sociales. Son medios pluralistas y por tanto deben permitir y promover el acceso, diálogo y participación de la diversidad de movimientos sociales, razas, etnias, géneros, orientaciones sexuales y religiosas, edades o de cualquier otro tipo, en sus emisoras.

## **Acceso tecnológico**

Todas las comunidades organizadas y entidades sin fines de lucro tienen derecho a utilizar cualquier tecnología de radiodifusión disponible, incluyendo cable y otros vínculos físicos, señales satelitales o por cualquiera de las bandas de radio y TV y otros sistemas que utilicen el espectro radioeléctrico, tanto analógicos como digitales. Las características técnicas de la emisora, en el marco de la disponibilidad y planes de gestión del espectro, dependerán únicamente de las necesidades de la comunidad que sirve y de la propuesta comunicacional de la emisora.

## **Acceso universal**

Todas las comunidades organizadas y entidades sin fines de lucro, sean de carácter territorial, etnolingüístico o de intereses, estén ubicadas en zonas rurales o urbanas, tienen derecho a fundar emisoras de radio y TV. Esto implica que no deben haber límites arbitrarios y preestablecidos referidos a: áreas geográficas de servicio, cobertura, potencia o número de estaciones en una localidad particular, región o país, excepto restricciones razonables debido a una limitada disponibilidad de frecuencias o la necesidad de impedir la concentración en la propiedad de medios.

## **Reservas de espectro**

Los planes de gestión del espectro deben incluir una reserva equitativa en todas las bandas de radiodifusión, respecto a los otros sectores o modalidades de radiodifusión, para el acceso de medios comunitarios y otros no comerciales como forma de garantizar

su existencia. Este principio es extensivo a las nuevas asignaciones de espectro para emisoras digitales.

### **Autoridades competentes**

El otorgamiento de licencias, las asignaciones de frecuencias y otros aspectos del funcionamiento del servicio de radiodifusión comunitaria deberán ser regulados por organismos estatales independientes del gobierno, así como de grupos económicos y empresariales. Se debe garantizar una efectiva participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones. El debido proceso y la posibilidad de recurrir sus decisiones son garantías necesarias en un Estado de Derecho.

### **Procedimiento para licencias y asignaciones**

El principio general para la asignación de frecuencias y el otorgamiento de licencias para su uso debe ser el concurso abierto, transparente y público, y debe incluir mecanismos de participación pública, tales como las audiencias públicas. Los concursos podrán estar diferenciados según los sectores de radiodifusión, a través de procedimientos y criterios específicos, y deberán tomar en consideración la naturaleza y las particularidades del sector de los medios comunitarios para garantizarles una participación efectiva y no discriminatoria. El procedimiento podrá comenzar por iniciativa estatal o como respuesta a solicitudes de actores interesados, siempre que existan frecuencias disponibles, y debe tener una duración razonable.

### **Requisitos y condiciones no discriminatorias**

Los requisitos administrativos, económicos y técnicos exigidos a las comunidades organizadas y entidades sin fines de lucro interesadas en fundar medios comunitarios deben ser los estrictamente necesarios para garantizar su funcionamiento y el más pleno ejercicio de sus derechos. Las condiciones de las licencias no podrán ser discriminatorias y deberán ser compatibles con los principios anteriores. Estas condiciones, así como los criterios y mecanismos de evaluación y los cronogramas del proceso, deberían estar establecidas en la normativa en forma clara y serán ampliamente divulgadas antes del inicio del procedimiento.

### **Criterios de evaluación**

Cuando sea necesaria una selección entre varios interesados, los criterios de evaluación deberán ser diferenciados según las diversas modalidades de radiodifusión. En el caso de los medios comunitarios se calificarán prioritariamente la pertinencia del proyecto comunicacional, social y cultural, la participación de la comunidad en la emisora, los antecedentes de trabajo comunitario de la organización interesada y el aporte que hará la emisora a la diversidad en el área de cobertura. La capacidad económica no debe ser un criterio de evaluación, aunque puede haber exigencias económicas razonables para garantizar la sustentabilidad de la emisora.

### **Financiamiento**

Los medios comunitarios tienen derecho a asegurar su sustentabilidad económica, independencia y desarrollo, a través de recursos obtenidos mediante donaciones, auspicios, patrocinios, publicidad comercial y oficial y otros legítimos. Todos ellos deberán

ser reinvertidos íntegramente en el funcionamiento de la emisora para el cumplimiento de sus objetivos y fines. Cualquier límite en el tiempo o cantidad de publicidad debe ser razonable y no discriminatorio. Los medios deben rendir cuentas de forma periódica a la comunidad a la que representan haciendo transparente y público el manejo de sus recursos.

### **Recursos públicos**

La existencia de fondos públicos con recursos suficientes debería estar disponible para asegurar el desarrollo del sector de medios comunitarios. Es deseable que existan políticas públicas que exoneren o reduzcan el pago de tasas e impuestos, incluido el uso de espectro, para adecuarlos a las características y finalidad pública de estas emisoras.

### **Inclusión digital**

La superación de la brecha digital y la inclusión de todos los sectores a la Sociedad de la Información y el Conocimiento, exige que los Estados adopten mecanismos para garantizar el acceso y migración de los medios comunitarios a las nuevas tecnologías. Los retos que plantea la convergencia de medios y la digitalización de los soportes analógicos deben enfrentarse en un entorno de adaptabilidad tecnológica y regulatoria, transparencia y equidad.

## **PROCESO DE ELABORACIÓN**

El proyecto de investigación que concluyó en este documento fue desarrollado durante dos años por el Programa de Legislaciones y derecho a la comunicación de AMARC ALC con el apoyo de Open Society Justice Initiative (OSJI). Durante ese lapso se analizaron los marcos regulatorios de los países, se realizaron diversos talleres de trabajo, consultas, así como presentaciones públicas de los avances de la investigación en distintas partes del mundo. En todo el proceso de construcción de estos Principios se contó con el aporte de expertos, directivos de emisoras y redes comunitarias, representantes de universidades, asociaciones de periodistas, redes regionales de comunicación y organizaciones de defensa de la libertad de expresión de distintas partes del mundo que fueron comentando y mejorando el texto final.

Entre otras, se desarrollaron actividades en Montevideo (Uruguay), Bilbao (Estado Español), Buenos Aires (Argentina), Washington (Estados Unidos), Bogotá (Colombia), Rabat (Marruecos), Puerto Príncipe (Haití) y Sydney (Australia).

Trabajaron en distintas tareas y etapas de la investigación, por OSJI: Darian Pavli (legal officer, Freedom of Expression and information) y Eduardo Bertoni (consultor, ex Relator para la Libertad de Expresión de la OEA); por AMARC: Gustavo Gómez (Director del Programa de Legislaciones y derecho a la comunicación de AMARC ALC), Damián Loreti (asesor jurídico de AMARC ALC), Aleida Calleja (Vicepresidenta de AMARC Internacional) y Analía Eliades, Glenn Postolski, Carolina Aguerre y Walter Sena (consultores e integrantes del Programa de Legislaciones y derecho a la comunicación de AMARC ALC).

Expertos de diversas partes del mundo colaboraron con sus comentarios y aportes: Bruce Girard (Uruguay/Canadá), Sean O'Siochru (Irlanda), Tia Duer (Estados Unidos), María Victoria Polanco (Colombia), Beatriz Solís (México), Jean-Jacques Cheval (Francia), Cecilia

Sánchez (Francia/Argentina), Evan Light (Canadá), Kate Coyer (Estados Unidos), Edison Lanza (Uruguay), José Ángel Manrique (Venezuela), John Stevenson (Canadá), Juan Salazar (Australia/Chile), Esmeralda Ortiz (Colombia), Ricardo Iglesias (El Salvador), Toby Mendel (Canadá), Jorge Chacín (Venezuela), Siddarth Narrain (India) y Jamal Eddin Naji (Marruecos).

Dirigentes comunitarios, expertos y expertas integrantes de AMARC participaron y colaboraron en diversas instancias de análisis de las conclusiones del estudio y en la elaboración de los Principios. Entre ellos: Steve Buckley (Inglaterra), María Pía Matta (Chile), Mauricio Beltrán (Colombia), Carlos Rivadeneyra (Perú), Oscar Aguilera (Chile), José Luis Aguirre (Bolivia), Jürgen Moritz (México/Alemania), José Imaz (Uruguay), Arturo Bregaglio (Paraguay), Javier García (España), Elizabeth Robinson (Estados Unidos), Ricardo Sandoval (Guatemala), Iván Darío Chahín (Colombia), Grace Githaiga (Kenia), Mariano Sánchez (Estado Español), Perla Wilson (Chile), Marcelo Solervicens (Canadá/Chile), George Christensen (Ghana), Zara Yacoub (Tchad), Fily Keita (Mali), Raghu Mainali (Nepal), Emmanuel Boutterin (Francia), Oumar Seck Ndiaye (Senegal), Amalia Jiménez (Guatemala/Estado Español), Agus Hernán (Francia), Mikel Estarrona (Estado Español), Sawsan Zaidah (Jordania) y Omar Mamadou (Benin).

La revisión final del texto fue realizada los días 28 y 29 de febrero de 2008, en la Universidad de Santo Tomás, en Bogotá (Colombia), durante el Seminario internacional: Radios comunitarias para un mundo mejor realizado en el marco del 25° aniversario de AMARC. El documento fue analizado y tuvo el visto bueno de los integrantes del Consejo Regional de AMARC ALC y del secretariado internacional de AMARC, representantes nacionales de todos los países de América Latina y Caribe, directores de programas y representantes de AMARC en África, Europa y Asia.

También se recibieron comentarios y sugerencias de organizaciones y redes de comunicación de la región americana, quienes reconocieron que los Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria son una herramienta fundamental y adelantaron que acompañarían a AMARC en una presentación del documento ante organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Durante el encuentro y posteriormente se recibieron comentarios y sugerencias de numerosas organizaciones y redes de comunicación americanas. Entre otros, participaron Jorge Acevedo de la Coordinadora Nacional de Radios (CNR) de Perú, Gerardo Lombardi de la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER), Rodrigo Villarán del Instituto Prensa y Sociedad (IPYS) de Perú, João Brant de Intevozes de Brasil, Eleonora Rabinovich de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) de Argentina, Günther Cyraneck de la Oficina de UNESCO en Montevideo, Yanina Valdivieso de la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) de Colombia, Valeria Betancourt de la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (APC), Eduardo Guerrero de la Organización Católica Latinoamericana y Caribeña de Comunicación (OCLACC), Gabriel Sosa Plata de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI) de México, Paula Martins de Article 19 en Brasil y Gregorio Salazar de la Federación Internacional de Periodistas (FIP).

El amplio análisis comparado de marcos regulatorios de todo el mundo y el largo proceso de revisión y aportes desde una diversidad de perspectivas culturales, experiencias y capacidades tan diferentes enriquecieron notablemente el resultado alcanzado, dando lugar a un documento que espera convertirse en una herramienta útil para todos los que

trabajan por la democratización de las comunicaciones y la plena vigencia de la libertad de expresión.

Los Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria fueron presentados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión en audiencia realizada el 28 de octubre de 2008. El documento fue presentado en conjunto con las organizaciones de comunicación y de defensa y promoción de la libertad de expresión que participaron del proceso de elaboración y otros que apoyaron la iniciativa: la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) de Argentina, el Observatorio de Medios FUCATEL de Chile, AMEDI de México, FLIP de Colombia, IPYS de Perú, Intervozes de Brasil, Reporteros Sin Fronteras (RSF), Artículo 19 y las organizaciones regionales ALER, OCLACC y FIP.

La Relatoría se comprometió a estudiar la propuesta, para lo cual organizará varias consultas públicas durante 2009, de modo de revisarla y validarla para ponerla a consideración de la CIDH, quien deberá determinar si los Principios podrían ser adoptados como un estándar interamericano oficial en materia de libertad de expresión y acceso a las frecuencias radioeléctricas.

## 8. La regulación de los medios comunitarios en América Latina y su compatibilidad con los estándares interamericanos de libertad de expresión<sup>327</sup>

A partir de los estándares desarrollados por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión en 2010, el Observatorio Latinoamericano de Regulación Medios y Convergencia (OBSERVACOM) desarrolló una investigación comparada de la legislación existente en América Latina la materia, con el objetivo de analizar la compatibilidad de los marcos normativos sobre medios comunitarios con los estándares interamericanos de libertad de expresión. El relevamiento fue finalizado a fines de 2019 y muestra una fotografía muy detallada de la situación del reconocimiento legal del sector.

### CAPÍTULO 2. DEFINICIÓN DE MEDIO COMUNITARIO

#### 2.1 Estándares interamericanos para una definición apropiada

Los estándares interamericanos establecen que “la legislación debería definir apropiadamente el concepto de medio de comunicación comunitario, incluyendo su finalidad social y no comercial, y su independencia operativa y financiera del estado y de intereses económicos<sup>328</sup>”. Por otra parte, consideran discriminatorias las limitaciones que “establecen para cierto tipo de medios restricciones en cuanto a contenidos, 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”.<sup>329</sup>

En este tema, vale también el principio general de que el derecho a fundar medios de comunicación incluye la posibilidad de acceder a todo tipo de plataformas y procedimientos para ejercer el derecho a la libertad de expresión. Por tanto, limitaciones arbitrarias a los tipos de medios al que pueden acceder las comunidades y organizaciones sociales, en este caso condicionados desde la propia definición del sector, son contrarias a los estándares en la materia.

#### 2.2 Limitaciones y arbitrariedades en su definición

Los países que han reconocido legalmente a los medios comunitarios no han adoptado un único criterio para definir el alcance del servicio y las características del mismo refiriéndose, con distintos énfasis y grados de detalle, al carácter no lucrativo, su finalidad social y su vínculo con algún tipo de comunidad.

<sup>327</sup> Recuperado de: <https://www.observacom.org/libertad-a-medias-2019/>

<sup>328</sup> Párr. 108 CIDH 2009.

<sup>329</sup> Informe RELE 2010 OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5 de 7 marzo 2011 párrafo 115.

Entre las definiciones más precisas y detalladas se encuentra el caso de Uruguay<sup>330</sup>, y Ecuador<sup>331</sup>, mientras que en Argentina<sup>332</sup>, El Salvador<sup>333</sup>, Brasil<sup>334</sup>, México<sup>335</sup> y Chile<sup>336</sup> la definición es más limitada o formulada de manera genérica.

Argentina recoge una definición de emisoras comunitarias dentro del concepto de emisoras de "gestión privada sin fines de lucro",<sup>337</sup> por lo que algunos importantes aspectos de la regulación no están establecidos de forma clara y precisa.

En el caso de Colombia se utilizan definiciones muy distintas en la normativa destinada radio<sup>338</sup> y a televisión<sup>339</sup>. En México<sup>340</sup>, mientras tanto, los medios comunitarios e indígenas quedan comprendidos dentro de las concesiones de uso social, junto con emisoras de instituciones de educación superior de carácter

---

<sup>330</sup> Se entenderá por servicio de radiodifusión comunitaria el servicio de radiodifusión no estatal de interés público, prestado por asociaciones civiles sin fines de lucro con personería jurídica o por aquellos grupos de personas organizadas que no persigan fines de lucro (artículos 6 y 13 de la presente ley) y orientado a satisfacer las necesidades de comunicación social y a habilitar el ejercicio del derecho a la información y a la libertad de expresión de los habitantes de la República. Su finalidad será la promoción del desarrollo social, los derechos humanos, la diversidad cultural, la pluralidad de informaciones y opiniones, los valores democráticos, la satisfacción de las necesidades de comunicación social, la convivencia pacífica y el fortalecimiento de los vínculos que hacen a la esencia de la identidad cultural y social del Uruguay. No podrán realizar proselitismo políticopartidario o religioso, ni promover la discriminación de raza, etnia, género, orientación sexual, religión, edad o de cualquier otro tipo constituyendo la transgresión a estas disposiciones, causal para la suspensión o revocación del permiso. Ver Artículo 4 Ley N.º 18.232 y otros.

<sup>331</sup> Los medios de comunicación comunitarios son aquellos cuya propiedad, administración y dirección corresponden a colectivos u organizaciones sociales sin fines de lucro, a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. Los medios de comunicación comunitarios no tienen fines de lucro y su rentabilidad es social. Ver Artículo 85 Ley Orgánica de Comunicación. Cuentan con un proyecto comunicacional que promueve la amplia participación y fortalecimiento de la comunidad a la que sirven y de la que son parte. Estos medios se definen por su programación pluralista, inclusiva, intercultural, académica, educativa y formativa, con enfoque de género, defensora de los Derechos Humanos y de la Naturaleza, orientada hacia la transformación social, el sistema de vida comunitario y el Buen Vivir. Su gestión técnica, administrativa y financiera será de carácter comunitario. Artículo 85 Ley Orgánica de Comunicación, cuyo contenido fue ampliado en la reforma legal de 2019.

<sup>332</sup> Son actores privados que tienen una finalidad social y se caracterizan por ser gestionadas por organizaciones sociales de diverso tipo sin fines de lucro. Su característica fundamental es la participación de la comunidad tanto en la propiedad del medio, como en la programación, administración, operación, financiamiento y evaluación. Se trata de medios independientes y no gubernamentales. En ningún caso se la entenderá como un servicio de cobertura geográfica restringida. Ver Artículo 4 Ley N.º 26.522.

<sup>333</sup> Son aquellos conformados por estaciones de radiodifusión sonora y televisiva, destinados a atender una determinada audiencia, administrados por una asociación o fundación sin fin de lucro, de interés social, facilitándoles el derecho a la información y a la comunicación, como ejercicio de la libertad de expresión, propiciando la participación ciudadana para contribuir al desarrollo asequible, equitativo, inclusivo, sostenible de las comunidades y sectores sociales del País. Ver Artículo 6 Ley de Telecomunicaciones.

<sup>334</sup> Lei N.º 9.612, de 1998 Regulamento Institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária.

<sup>335</sup> Concesiones para usos social "Confiere el derecho de prestar servicios de telecomunicaciones y radiodifusión con propósitos culturales, científicos, educativos o a la comunidad, sin fines de lucro. Quedan comprendidas en esta categoría las concesiones comunitarias y las indígena" artículo 67 Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

<sup>336</sup> Ley N.º 20.433 de Radiodifusión Comunitaria Ciudadana y Ley N.º 20.750 que introduce la televisión comunitaria en 2014.

<sup>337</sup> Ley N.º 26.522. incluye en artículo 4º la definición de Emisoras comunitarias "Son actores privados que tienen una finalidad social y se caracterizan por ser gestionadas por organizaciones sociales de diverso tipo sin fines de lucro. Su característica fundamental es la participación de la comunidad tanto en la propiedad del medio, como en la programación, administración, operación, financiamiento y evaluación. Se trata de medios independientes y no gubernamentales. En ningún caso se la entenderá como un servicio de cobertura geográfica restringida" pero en artículo 21 sólo se refiere a prestadores de gestión privada sin fines de lucro.

<sup>338</sup> Artículo 77 Resolución N.º 450/2010

<sup>339</sup> Acuerdo 3/2012 CNTV y Artículo 2 Resolución N.º 433/2013 ANTV. La "televisión comunitaria" es un servicio local, en general de carácter comercial, para abonados en pequeños municipios del país y no iniciativas sin fines de lucro.

<sup>340</sup> Artículo 68 Ley Federal Telecomunicaciones y Radiodifusión.

privado. Por su parte, tras la aprobación la Ley de Comunicación Popular <sup>341</sup>en Venezuela, la definición de medio comunitario resulta confusa e inapropiada.

Uno de los principales aspectos problemáticos e incompatibles con los estándares interamericanos lo encontramos en la definición de medio comunitario exclusivamente como un medio de comunicación de cobertura restringida o local, como ocurre en la normativa de Paraguay, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, Venezuela y Perú. En este último, por ejemplo, los medios comunitarios sólo pueden existir en el ámbito rural o en zonas indígenas y campesinas<sup>342</sup>.

## CAPÍTULO 4. CONDICIONES DE FUNCIONAMIENTO

### 4.1 Estándares interamericanos sobre condiciones de funcionamiento

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH ha insistido en que “el reconocimiento legal para acceder a una licencia no es suficiente para garantizar la libertad, el pluralismo y la diversidad, si existen normas que establecen condiciones arbitrarias o discriminatorias en el uso de la licencia”.<sup>343</sup>

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, 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”.<sup>344</sup>

Por ejemplo, respecto a la cobertura territorial, la Relatoría ha indicado que “si bien es cierto que muchas comunidades objeto de protección, se encuentran ubicadas en algunos municipios o localidades bien determinados, otras sin embargo podrían tener presencia nacional. En estos casos, no parecería existir ninguna razón para impedir que la radio comunitaria respectiva pudiera tener cobertura nacional”<sup>345</sup>

Los estándares interamericanos también indican que “los requisitos administrativos, económicos y técnicos que se exijan para el uso de licencias sean los estrictamente necesarios para garantizar su funcionamiento, que estén previstos en la regulación de modo claro y preciso, y que no puedan ser modificados de manera injustificada mientras dura la licencia”<sup>346</sup>.

---

<sup>341</sup> Medios de Comunicación Populares, Alternativos y Comunitarios. Son organizaciones sociales, prestadoras de servicio, conformadas por las manifestaciones populares de las diversas vertientes de la Comunicación Popular, que ejercen el papel de Pueblo Comunicador garantizando el derecho fundamental a la información y a la comunicación. Constituidas bajo cualquier personalidad jurídica sin fines de lucro, incluso las que se establezcan en las leyes del Poder Popular. Ver Artículo 19 Ley de Comunicación Popular y Artículo 2 del Decreto N° 1.521 de 2001, reglamento de radiodifusión sonora y televisión abierta comunitarias de servicio público, sin fines de lucro.

<sup>342</sup> Es aquella cuyas estaciones están ubicadas en comunidades campesinas, nativas e indígenas, áreas rurales o de preferente interés social. Su programación está destinada principalmente a fomentar la identidad y costumbres de la comunidad en la que se presta el servicio, fortaleciendo la integración nacional. Ver Artículo 9 Ley Radio y Televisión.

<sup>343</sup> Párr. 70 CIDH 2009.

<sup>344</sup> Informe RELE 2010 OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5 7 marzo 2011 párrafo 115.

<sup>345</sup> Párr. 115 Informe RELE 2010 OEA/Ser.L/V/II.Doc. 5 de 7 marzo 2011.

<sup>346</sup> Párr. 73 CIDH 2009.

## 4.2 Alcance y condiciones técnicas de las emisoras

El alcance de muchas de las regulaciones sobre el sector comunitario, aún cuando lo reconozcan formalmente, no son compatibles con los estándares mencionados, en tanto establecen condiciones de funcionamiento con limitaciones excesivas y arbitrarias, y un trato discriminatorio respecto a otros medios de comunicación.

En varios países los medios comunitarios sólo pueden ser de alcance local, como sucede de Colombia<sup>347</sup>, Honduras<sup>348</sup> y Venezuela<sup>349</sup>. En Paraguay<sup>350</sup>, Brasil<sup>351</sup> y Chile<sup>352</sup>, la propia normativa fija límites previos en la potencia de las emisoras comunitarias, lo cual limita, en mayor o menor medida las posibilidades de expresar informaciones e ideas en un ámbito territorial muy restringido.

En algunos países, las limitaciones arbitrarias se expresan en cuáles son los únicos lugares y territorios donde puede funcionar este tipo de medio. En el caso de Perú, por ejemplo, solo se han previsto estas emisoras para zonas rurales e indígenas y lugares de "preferente interés social",<sup>353</sup> los cuales pueden ser definidos con un amplio margen de discrecionalidad.

Dentro de las buenas prácticas en este aspecto se pueden mencionar las normativas de Argentina, Bolivia, México, Ecuador y Uruguay, donde –al menos en los textos legales– no se establecen limitaciones previas y arbitrarias a la cobertura o el alcance de los medios comunitarios. En Ecuador se ha previsto incluso la posibilidad de tener estaciones repetidoras para ampliar su alcance a toda la comunidad que se pretende servir<sup>354</sup>.

## 4.3 Duración y renovación de concesiones

Si observamos la duración de las concesiones en los distintos países, a excepción de Paraguay, oscila entre 10 y 20 años<sup>355</sup>. Además, todos los países recogen la posibilidad de renovar las concesiones atendiendo a distintos requisitos; en los casos de Argentina, Bolivia, Ecuador y Paraguay por una sola vez. En los casos de Argentina<sup>356</sup> y Uruguay<sup>357</sup> es necesaria la celebración de una audiencia pública previa, con participación ciudadana, realizada en la localidad donde se presta el servicio.

<sup>347</sup> De cubrimiento local restringido. Son estaciones Clase D. Aquella destinada a cubrir con parámetros restringidos áreas urbanas y/o rurales, o específicas dentro de un municipio o distrito. Ver Artículo 81 y 19 del Resolución 450/2010.

<sup>348</sup> Artículo 6 b) Resolución NR 009/13 CONATEL.

<sup>349</sup> Vendrán como zona de cobertura la localidad en que se prestará el servicio. Si bien el artículo 34 de la Ley de Comunicación Popular prevé coberturas más amplias. Ver Artículo 6 Decreto N° 1.521/2001.

<sup>350</sup> Potencia entre 50 y 300w. Artículo 57 Ley N.º 642/1995 de Telecomunicaciones.

<sup>351</sup> Potencia igual o inferior a 25 W o hasta 1 km de alcance de sus emisiones. Artículo 1 Ley N° 9.612 y Artículos 5 y 6 Decreto N° 2.615, de 5 de junho de 1998.

<sup>352</sup> Potencia de 25 W. Artículo 4 Ley N° 20.433

<sup>353</sup> Radiodifusión Comunitaria: Es aquella cuyas estaciones están ubicadas en comunidades campesinas, nativas e indígenas, áreas rurales o de preferente interés social. Ver Artículo 9 Ley N° 28.278.

<sup>354</sup> Artículo 114 Ley Orgánica de Comunicación.

<sup>355</sup> 20 años en El Salvador y Chile en el caso de televisión comunitaria; 15 años Bolivia, Ecuador, Honduras, México, Venezuela y Uruguay en el caso de la televisión; 10 años en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Uruguay en el caso de la radio.

<sup>356</sup> Artículo 40 Ley N° 26.522.

<sup>357</sup> Artículo 9 Ley N° 18.232.

Los estándares internacionales no recomiendan plazos determinados pero indican que "son arbitrarias las limitaciones de tiempo excesivamente breves para las concesiones"<sup>358</sup> al dificultar llevar a cabo el proyecto comunicativo de los medios comunitarios. En este sentido sólo resulta problemático el caso de Paraguay, que establece un exiguo plazo de 5 años, con una sola renovación<sup>359</sup>

#### 4.4 Acceso a fuentes de financiamiento

El acceso a fuentes de financiamiento se ha convertido en uno de los principales obstáculos al pleno desarrollo de los medios comunitarios, en tanto que la posibilidad de obtener recursos define incluso la básica capacidad de existencia.

Al respecto, la Relatoría de la CIDH ha afirmado que "la regulación debería permitirle a estos medios de comunicación diferentes fuentes de financiamiento; entre ellas la posibilidad de recibir publicidad en tanto existan otras garantías que impidan el ejercicio de competencia desleal con otras radios y siempre que no interfiera en su finalidad social. Asimismo, es necesario asegurar que el financiamiento estatal no disuelva la independencia de la radio comunitaria, pues de esta manera se estaría perdiendo el valor genuinamente comunitario de este sector de la radiodifusión"<sup>360</sup>

En la región pueden encontrarse casos que van desde la prohibición total de acceder a publicidad y otros ingresos similares, a limitaciones parciales de mayor o menor intensidad:

- Prohibición absoluta de emisión de publicidad en el caso de Paraguay<sup>361</sup>
- Prohibición parcial en los casos de Brasil<sup>362</sup> y Chile<sup>363</sup> que sólo permiten realizar patrocinio o menciones de comercios locales, mientras en México<sup>364</sup> sólo se permite la emisión de publicidad originada en organismos estatales.
- Posibilidad de emitir publicidad pero con limitaciones. Por ejemplo, en Colombia no se permite la transmisión de publicidad política<sup>365</sup>, mientras que en Honduras únicamente se permite la relacionada con instituciones y empresas que se ofrezcan en la zona de cobertura<sup>366</sup>.

Entre las buenas prácticas normativas, mientras tanto, se encuentran países que no establecen de forma expresa este tipo de restricciones, como los casos de

<sup>358</sup> Párr. 71 CIDH 2009.

<sup>359</sup> Artículo 73 de la Ley de Telecomunicaciones.

<sup>360</sup> Párr. 112 CIDH 2009.

<sup>361</sup> Artículo 58 Ley N° 642/1995.

<sup>362</sup> Artículo 18 Ley N° 9.612: As prestadoras do Serviço de Radiodifusão Comunitária poderão admitir patrocínio, sob a forma de apoio cultural, para os programas a serem transmitidos, desde que restritos aos estabelecimentos situados na área da comunidade atendida.

<sup>363</sup> Artículo 13 Ley N° 20.433: Las organizaciones concesionarias de Servicios podrán difundir menciones comerciales o de servicios que se encuentren en su zona de servicio, para financiar las necesidades propias de la radiodifusión, pudiendo además celebrar convenios de difusión cultural, comunitaria, deportiva o de interés público en general.

<sup>364</sup> Artículos 89 y 237 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Recientemente la Corte Suprema de Justicia declaró la constitucionalidad de esta limitación.

<sup>365</sup> Artículo 27 Resolución 415/2010.

<sup>366</sup> Artículo 14 Resolución NR 009/2013 CONATEL.

Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y El Salvador<sup>367</sup>. En el caso de Uruguay se ha establecido expresamente el derecho a la sustentabilidad económica, el cual puede ser ejercido a través de distintas fuentes como donaciones, aportes solidarios, auspicios, patrocinios y publicidad (comercial y oficial)<sup>368</sup>.

En materia de publicidad oficial, los estándares interamericanos indican que, aunque “no existe un derecho intrínseco a recibir recursos del Estado por publicidad<sup>369</sup>”, debe asegurarse que no exista una “asignación discriminatoria de la publicidad oficial”.<sup>370</sup> Aún en los países que no prohíben el uso de publicidad o que, incluso, permiten expresamente que sea una fuente de ingresos legítima, los medios comunitarios no reciben recursos públicos destinados a publicidad y campañas de información estatales, siendo discriminados en los hechos y no de manera expresa.

Al respecto, se destacan las legislaciones de México y Colombia. En el primero, el 1% de la venta de publicidad de los entes públicos federales deberá ser destinado a “concesionarios de uso social”<sup>371</sup>, mientras que en el segundo, se ha previsto que los organismos y entidades públicas incluyan a las emisoras comunitarias como plataformas locales para la difusión de campañas públicas<sup>372</sup>.

También existen formas de financiamiento de medios comunitarios a través de políticas públicas de fomento. Estas medidas encuentran su justificación en que los Estados están obligados a “adoptar medidas positivas (legislativas, administrativas o de cualquier otra naturaleza) para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes que comprometan el goce y ejercicio efectivo del derecho a la libertad de expresión de ciertos grupos, en condiciones de igualdad y no discriminación”,<sup>373</sup> de acuerdo a la Relatoría de la CIDH.

Argentina y Ecuador han previsto en su legislación expresas medidas de fomento para medios comunitarios. Ecuador establece un Fondo Permanente de Fomento, acceso a créditos preferentes, rebajas en distintas tarifas, así como la exención de impuestos para la importación de equipos, además de vías de acceso a fondos públicos para la difusión cultural y educativa a través de los medios comunitarios<sup>374</sup>. En Argentina la legislación establece que una parte de los gravámenes impuestos a todos los servicios audiovisuales se destine a la creación de un fondo concursable al que tienen acceso las emisoras comunitarias<sup>375</sup>.

---

<sup>367</sup> Está pendiente conocer si la norma de desarrollo legal incluye algún tipo de restricción no prevista en la Ley de telecomunicaciones.

<sup>368</sup> Artículo 10 Ley N° 18.232.

<sup>369</sup> En el marco de los criterios de distribución, existen asignaciones discriminatorias negativas y positivas de la publicidad. La asignación negativa se otorgaría a una persona o un medio de comunicaciones para inducirlo a no informar desfavorablemente sobre quienes están en el poder. La asignación positiva exige que el beneficiario se exprese favorablemente para recibir los fondos estatales”. Ver Párrs. 122-132 CIDH 2009.

<sup>370</sup> Párr. 108 CIDH 2009.

<sup>371</sup> Artículo 89 Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

<sup>372</sup> Artículo 59 Ley N° 1450.

<sup>373</sup> Párr. 11 CIDH 2009.

<sup>374</sup> Artículos 86 de la Ley Orgánica de Comunicación.

<sup>375</sup> El diez por ciento (10%) para proyectos especiales de comunicación audiovisual y apoyo a servicios de comunicación audiovisual, comunitarios, de frontera, y de los Pueblos Originarios, con especial atención a la colaboración en los proyectos de digitalización. Ver artículo 96 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

En el caso de Colombia, si bien no se encuentran referencias expresas en la normativa, el Estado ha desarrollado numerosas medidas de impulso de las emisoras comunitarias, que van desde planes de formación, apoyo en la postulación de proyectos o más recientemente el programa Radios Comunitarias para la Paz y la Convivencia<sup>376</sup> Además, desde 2008<sup>377</sup>, cuenta con un Comité Consultivo de Radio Comunitaria que participa en la formulación e implantación de la política pública destinada al sector<sup>378</sup>.

Respecto a las tasas y gravámenes por la licencia o por uso del espectro, varios países han previsto exenciones o tasas especiales atendiendo al carácter no lucrativo de los servicios, con distintas fórmulas que van desde exenciones generales en El Salvador<sup>379</sup> y Venezuela<sup>380</sup>, exenciones sujetas al cumplimiento de condiciones en Chile<sup>381</sup>, tasas simbólicas en Brasil<sup>382</sup>, tasas proporcionales a la facturación en Argentina, o la aplicación de un porcentaje más reducido en Bolivia<sup>383</sup> y Perú<sup>384</sup> que el aplicado a medios de comunicación con fines de lucro.

#### 4.5 Condiciones en materia de contenidos

Las distintas legislaciones han previsto el uso de idiomas indígenas o lenguas nativas en los medios comunitarios. En el caso de Colombia se requiere que "la totalidad de la programación no podrá ser transmitida o retransmitida en idiomas distintos al castellano",<sup>385</sup> exigencia que puede resultar problemática si se aplica sin considerar excepciones. En este sentido cabe recordar que "tanto la Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, como el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobado por la CIDH el 25 de febrero de 2007, reconocen el derecho de los pueblos indígenas a establecer sus propios medios de comunicación en sus propios idiomas".<sup>386</sup> Por lo que la obligación de incluir contenidos en castellano podría considerarse como una restricción arbitraria si su aplicación supone "limitaciones al uso de lenguas minoritarias o indígenas utilizadas por los medios de comunicación dirigidos específicamente a distintas comunidades"<sup>387</sup>.

---

<sup>376</sup>

<http://www.mincultura.gov.co/prensa/noticias/Paginas/Gobierno-y-Uni%C3%B3n-Europea-presentanprograma-Radios-Comunitarias-para-la-Paz-y-la-Convivencia.aspx>

<sup>377</sup> Documento Conpes 3506 del 4 de febrero de 2008 "por medio del cual se fijaron los lineamientos de política para el fortalecimiento del servicio comunitario de radiodifusión sonora" y Documento Conpes 3506 del 4 de febrero de 2008 "por medio del cual se fijaron los lineamientos de política para el fortalecimiento del servicio comunitario de radiodifusión sonora".

<sup>378</sup> Resolución No. 53 del 16 de enero de 2015 "Por la cual se reestructura y reglamenta el Comité Consultivo de Radio Comunitaria, se ajusta a la nueva estructura del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y se dictan otras disposiciones".

<sup>379</sup> Artículo 129 de la Ley de Telecomunicaciones.

<sup>380</sup> Exención total o parcial prevista en Artículo 157 Ley Orgánica de Telecomunicaciones y exentos del Fondo de Responsabilidad Social (contribución parafiscal por la difusión de imágenes o sonidos realizadas dentro del territorio nacional) en Artículo 24 Ley de Responsabilidad Social en Medios.

<sup>381</sup> Los titulares de las concesiones que no estén habilitadas para emitir menciones comerciales conforme al artículo 13, quedarán exceptuados del pago de derechos por utilización del espectro radioeléctrico de una concesión. Ver Artículo 14 Ley N° 20.433.

<sup>382</sup> Artículo 24 Ley N° 9.612.

<sup>383</sup> Artículo 63 y 64 de la Ley General de Telecomunicaciones.

<sup>384</sup> Artículo 113 del Reglamento de la Ley de Radio y Televisión.

<sup>385</sup> Artículo 33 Resolución N° 415/2010 por el cual se expide el Reglamento del Servicio de Radiodifusión Sonora.

<sup>386</sup> CIDH (2009): Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente. Párr.105.

<sup>387</sup> Ídem, párr 113.

Atendiendo a las características y objetivos de pluralismo y diversidad en su programación, algunos países limitan o prohíben los contenidos proselitistas en los medios comunitarios. Es el caso de Colombia respecto a contenidos políticos tales como programas proselitistas y publicidad política<sup>388</sup>. Los estándares interamericanos no han aclarado expresamente si este tipo de condicionamientos son contrarias a la CADH.

En Brasil se impiden los contenidos proselitistas de cualquier naturaleza<sup>389</sup> y en Honduras se indica que los medios comunitarios no pueden contener programación de carácter político partidario de ninguna naturaleza<sup>390</sup>. Al tratarse de prohibiciones genéricas, este tipo de disposiciones quedan abiertas a interpretaciones arbitrarias y podrían no ser acordes con los estándares interamericanos, en tanto parece necesario delimitar de forma clara qué tipo de proselitismo se prohíbe y si esto impide la expresión políticas de las comunidades o sus emisoras, por ejemplo en períodos electorales.

En el caso de Uruguay<sup>391</sup> la ley exige que los medios comunitarios no realicen proselitismo político-partidario o religioso, aclarando en su reglamento que, sin embargo, se podrá emitir propaganda política en períodos electorales y que no podrá entenderse como “proselitista” aquellos programas de la emisora que, en cumplimiento de sus objetivos y derechos, tengan como finalidad “informar, difundir y facilitar el debate” político, en tanto se asegure “la pluralidad de opiniones a los diversos grupos político-partidarios o religiosos”<sup>392</sup>.

## CAPÍTULO 5. PROCEDIMIENTO Y CRITERIOS DE ACCESO A CONCESIONES

### 5.1 Estándares interamericanos sobre concesiones

En la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión adoptada por la CIDH en 2000 se establece que “las 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”<sup>393</sup>. En el desarrollo de este principio se señala que “este proceso debe encontrarse estrictamente regulado por la ley, caracterizarse por su transparencia, y estar guiado por criterios objetivos, claros, públicos y democráticos”<sup>394</sup>.

Además, para que exista esa igualdad de oportunidades entre los distintos sectores es necesario que se contemplen “condiciones equitativas de acceso a las licencias que diferencien las realidades distintas de los medios privados no

<sup>388</sup> En el caso de la radiodifusión no pueden transmitirse “ningún tipo de programa con fines proselitistas ni publicidad política” mientras en televisión en abierto y de los canales comunitarios se refiere específicamente a “proselitismo político o religioso”. Artículo 26 Resolución N° 415/2010, artículo 14 Resolución N° 433 de 2013 y artículo 32 Acuerdo N° 003 de 2012.

<sup>389</sup> Artículo 4 Lei N° 9.612, de 1998 Regulamento Institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária.

<sup>390</sup> Artículo 23 Resolución NR009/13 CONATEL.

<sup>391</sup> No podrán realizar proselitismo político-partidario o religioso. Ver artículo 5 Ley N° 18.232.

<sup>392</sup> Artículo 4. Decreto N° 417 de 2010. Reglamento a la Ley de Radiodifusión Comunitaria.

<sup>393</sup> CIDH (2014a): Documentos básicos en materia de derechos humanos en el sistema interamericano. Pág. 183.

<sup>394</sup> CIDH (2010a): Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente párr. 61.

comerciales”<sup>395</sup> para lo que es necesario “establecer procedimientos especiales para que los sectores sin fines comerciales puedan acceder a las licencias [...] que no exijan requisitos tecnológicos severos que, en la práctica, impacten discriminatoriamente en estos sectores impidiéndoles siquiera formalizar una solicitud de licencia. Por el contrario, los requisitos para acceder a las licencias deberían contemplar las necesidades específicas de los radiodifusores comunitarios”<sup>396</sup>.

## 5.2 Procedimientos de adjudicación de concesiones

En los países donde se niega su existencia, las comunidades y organizaciones sociales que quieran fundar un medio de comunicación deben participar en los procedimientos habilitados para los medios comerciales, en desigualdad de condiciones y donde, muchas veces, se selecciona a quien podrá hacer uso de una frecuencia mediante un procedimiento de subasta, donde el factor económico es clave y excluye a los sectores más vulnerables y necesitados de ejercer su derecho a fundar medios de comunicación para expresarse.

Al respecto, la CIDH ha afirmado enfáticamente 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 garantizados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión”. Ello, en tanto “los Estados deben abstenerse de realizar acciones o favorecer prácticas que de cualquier manera se encuentren dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones que, de iure o de facto, discriminen o excluyan arbitrariamente a ciertos grupos o personas en el goce o ejercicio del derecho a la libertad de expresión”<sup>397</sup>.

En varios de los países donde se reconoce al sector comunitario, el procedimiento para obtener una autorización, concesión o licencia (según la denominación de cada país) comienza con la realización de llamados públicos por parte de las autoridades, en los que se aplica un procedimiento competitivo y diferenciado respecto a los medios comerciales.

En Argentina y Uruguay, la regla general es el concurso abierto y público, sobre la base de los proyectos comunicacionales que los postulantes pretenden brindar. En el primer caso, no obstante, cuando se trata de emisoras de baja potencia se ha previsto un régimen especial de adjudicación directa similar al que se aplica a pueblos originarios y para la Iglesia Católica, que se realiza a demanda y con el otorgamiento de una concesión de manera directa, de acuerdo con la disponibilidad de espectro<sup>398</sup>. En Uruguay se requiere la realización de audiencia pública de forma previa a la toma de cualquier decisión al respecto de la

---

<sup>395</sup> Ídem, párr. 97.

<sup>396</sup> Ídem, párr. 110.

<sup>397</sup> CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III, párr. 230.

<sup>398</sup> Artículos 37 y 49 Ley N° 26.522.

adjudicación<sup>399</sup>. Mientras tanto, en los casos de Brasil<sup>400</sup> y Chile<sup>401</sup>, si hay más interesados que frecuencias disponibles se realiza un sorteo para determinar a quién se le adjudicará al uso de la misma.

La normativa sobre medios comunitarios existente en países como Honduras<sup>402</sup>, México<sup>403</sup>, Paraguay<sup>404</sup> y Venezuela<sup>405</sup>, establece que la adjudicación se realiza de forma directa y mediante procedimientos iniciados a solicitud del interesado, luego del cumplimiento de los requisitos exigidos y de la disponibilidad de espectro.

### 5.3 Requisitos para participar y criterios para seleccionar

En cuanto a los requisitos para poder participar de los procesos de adjudicación de concesiones –en los países con reconocimiento legal del sector–, el más frecuente es acreditar la condición de organización sin ánimo de lucro constituida formalmente, la presentación de un proyecto comunicacional y otro técnico de la emisora que se pretende crear.

Hay países que han establecido medidas para facilitar la presentación de solicitudes. Uruguay, por ejemplo, decidió expresamente que “los requisitos administrativos y económicos y las características técnicas exigidas serán únicamente las estrictamente necesarias para garantizar su funcionamiento”.<sup>406</sup> En el caso de México, para las concesiones comunitarias e indígenas el Instituto Federal de Telecomunicaciones “estará obligado a prestar asistencia técnica para facilitarles el cumplimiento de dichos requisitos”<sup>407</sup>.

En el sentido opuesto, en países como Perú, junto a los requisitos formales se hace especial énfasis en la documentación técnica y la exigencia de que la solicitud incluya proyecto técnico a cargo de ingeniero colegiado<sup>408</sup>, lo que puede suponer una barrera de acceso para muchas comunidades.

Respecto a las formas de evaluar y seleccionar las solicitudes de quienes se presentan aspirando al uso de una frecuencia de radiodifusión de carácter comunitario, hay países donde la ley que incluye el reconocimiento del sector no establece, expresa y claramente, cuáles son los criterios específicos para adjudicar esas concesiones, por lo que se hace necesario revisar reglamentos o incluso acudir a las bases concretas de cada llamado público, lo que otorga a la autoridad competente un amplio margen de discrecionalidad para establecer los criterios de valoración, lo que puede resultar incompatible con la exigencia de la Convención Americana de leyes claras y precisas respecto de los aspectos que pudieran restringir el ejercicio de la libertad de expresión. Está de más decir que, en el caso de las subastas económicas como forma de selección, los criterios son muy claros

<sup>399</sup> Artículo 7 Ley N° 18.232 Servicio de Radiodifusión Comunitaria.

<sup>400</sup> Artículo 8 Lei N° 9.612, de 1998 Regulamento Institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária.

<sup>401</sup> Artículo 8 Ley N° 20.433 de Radiodifusión Comunitaria Ciudadana.

<sup>402</sup> Artículo 5 Resolución NR 009/2013 CONATEL.

<sup>403</sup> Artículo 83 Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

<sup>404</sup> Artículo 30 y ss. N° 898/2002 CONATEL.

<sup>405</sup> Capítulo II Título II Ley Orgánica de Telecomunicaciones y artículo 8 y ss. Decreto N° 1.521/2001.

<sup>406</sup> Artículo 7 Ley N° 18.232.

<sup>407</sup> Artículo 85 Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

<sup>408</sup> Artículo 48 Reglamento Ley Radio y Televisión.

y expresos, pero son antidemocráticos, a la luz de los estándares interamericanos sobre libertad de expresión<sup>409</sup>

En el caso de Ecuador la ley delega la definición de los criterios de puntuación a los entes reguladores, haciendo referencia únicamente a la exigencia de un estudio técnico y un plan de gestión y sostenibilidad financiera. Mientras tanto, en Argentina se puntuará, entre otras, la propuesta comunicacional y la trayectoria de las personas de existencia visible que formen parte del proyecto, a fin de priorizar el mayor arraigo<sup>410</sup>.

En cuanto a los países que han establecido en su legislación criterios específicos para medios comunitarios, en Brasil se considerará la representatividad a partir de manifestaciones de apoyo de miembros y asociaciones de la comunidad<sup>411</sup>, en Chile la concesión se asignará al postulante cuyo proyecto asegure una óptima transmisión, excelente servicio y el debido cumplimiento de los fines informativos, comunitarios, sociales o culturales<sup>412</sup>; y en Honduras se tomarán en cuenta la claridad y rentabilidad social de la propuesta presentada, así como la existencia probada de comunidad organizada<sup>413</sup>.

En la ley de Uruguay encontramos los mayores detalles en los criterios a considerar, entre los que se mencionan expresamente: el plan de servicios a la comunidad que pretende brindar el solicitante, mecanismos previstos para asegurar la participación ciudadana en la gestión y programación de la emisora, antecedentes de trabajo social y comunitario en la zona de cobertura solicitada, referencias de personas, organizaciones o instituciones sociales representativas del plan de servicios a la comunidad y de la propuesta de comunicación que se pretende brindar así como la formación en el área de la comunicación<sup>414</sup>.

Cuando no se establecen requisitos y criterios de valoración específicos para medios comunitarios existe un mayor riesgo de que el órgano encargado de otorgar las concesiones lo haga de manera arbitraria y/o utilice parámetros similares y exigencias que son de aplicación a los medios comerciales, lo que puede conllevar a un trato discriminatorio y a la introducción, de hecho, de barreras de acceso al sector comunitario.

#### **5.4 Órganos que valoran y deciden la adjudicación**

En la mayoría de los países de la región se ha podido observar que las autoridades de aplicación de la normativa de radiodifusión no tienen garantías de independencia suficientes respecto a los gobiernos y tienen un amplio margen de actuación tanto en la elección de los criterios de adjudicación de concesiones como en la valoración de los proyectos presentados. En muchos casos se trata de organismos o dependencias directamente vinculados a los gobiernos, como Ministerios.

<sup>409</sup> CIDH (2010a): Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente, párr. 65.

<sup>410</sup> Artículo 36 Ley N° 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual.

<sup>411</sup> Artículo 9 Lei N° 9.612, de 1998 Regulamento Institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária.

<sup>412</sup> Artículo 8 Ley N° 20.433: Servicios de radiodifusión comunitarios y ciudadanos.

<sup>413</sup> Artículo 6 Resolución NR 009/2013 CONATEL.

<sup>414</sup> Artículo 8 Ley N° 18.232.

En este sentido los estándares interamericanos ponen énfasis respecto que “la autoridad de aplicación y fiscalización en materia de radiodifusión no esté sometida a injerencias políticas del gobierno ni del sector privado”<sup>415</sup> ya que como indica el principio N° 13 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión establece que “la utilización del poder del Estado [...] el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión... con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar [...] a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidas por ley”<sup>416</sup>.

Si observamos las características de los distintos organismos encargados de valorar y adjudicar las concesiones nos encontramos las siguientes tendencias:

- Países donde el gobierno directamente otorga las concesiones (presidencia o un ministerio), y no un organismo regulador específico separado de la función ejecutiva.
- Países donde la autoridad regulatoria que adjudica las concesiones está separada administrativamente del Poder Ejecutivo pero depende jerárquicamente de él<sup>417</sup>.
- Países donde la autoridad regulatoria tiene un cierto grado de autonomía técnica pero sus integrantes son designados (y pueden ser removidos) directamente por el Poder Ejecutivo<sup>418</sup>.
- Países que cuentan con autoridades que son independientes del gobierno y designadas por el Poder Legislativo<sup>419</sup>.

Encontramos también algunas experiencias donde los procedimientos de adjudicación de concesiones y licencias incluyen instancias o ámbitos para la participación ciudadana. Por ejemplo, en Uruguay es preceptiva la opinión de una Comisión Honoraria Asesora<sup>420</sup>, integrada por representantes de la academia, periodistas y medios comunitarios, entre otros. México cuenta con un Consejo Consultivo en el Instituto Federal de Telecomunicaciones integrado por especialistas<sup>421</sup>, y en Chile el Consejo Nacional de Televisión (CNTV) “deberá formar

---

<sup>415</sup> Párr. 53 CIDH 2009 se refiere a “órgano colegiado cuyos miembros sean elegidos a través de un proceso de designación transparente, que permita la participación ciudadana y guiado por criterios de selección previos y objetivos de idoneidad. También debería establecerse un estricto régimen de inhabilidad, incompatibilidad y conflicto de interés para asegurar la independencia tanto del gobierno como de otros sectores vinculados a la radiodifusión. Es necesario aclarar que deben ser funcionarios autónomos que sólo están sometidos al imperio de la ley y la Constitución. Además, es conveniente prever plazos fijos de duración de los mandatos que no coincidan con los plazos de duración de los mandatos de quien participa en su designación y que se contemplen renovaciones parciales escalonadas de sus miembros. Asimismo, deberían preverse mecanismos de remoción de los integrantes que sean transparentes, que sólo procedan ante faltas muy graves previamente establecidas en la ley, y que aseguren el debido proceso, en especial, la revisión judicial, para evitar que se utilicen de modo arbitrario o como represalia ante decisiones adoptadas. Por último, es esencial asegurarle a la autoridad de aplicación y fiscalización, autonomía funcional, administrativa y financiera, y un presupuesto fijo (asegurado por ley) adecuado al mandato del que disponga. Finalmente, debe tratarse de un órgano responsable que rinda públicamente cuenta de sus actos.

<sup>416</sup> N° 13 Declaración de principios sobre libertad de expresión, CIDH (2014a): Documentos básicos en materia de derechos humanos en el sistema interamericano. Pág.183.

<sup>417</sup> Bolivia, Honduras, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

<sup>418</sup> ENACOM en Argentina, ANATEL en Brasil, CONATEL y CORDICOM en Ecuador.

<sup>419</sup> México y Uruguay son los países que más se aproximan a este estándar.

<sup>420</sup> Artículo 79 Ley N° 19.307 “La Comisión Honoraria Asesora de Servicios de Comunicación Audiovisual sustituye al Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria, creado por la Ley N° 18.232, de 22 de diciembre de 2007, y a la Comisión Honoraria Asesora Independiente, creada por el Decreto N° 374/008, de 4 de agosto de 2008”.

<sup>421</sup> Artículo 15 y 34 Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

comités asesores que escucharán, mediante audiencias públicas, a las organizaciones sociales que así lo requieran para la elaboración del correspondiente informe” de adjudicación<sup>422</sup>.

---

<sup>422</sup> Artículo 12 Ley del Consejo Nacional de Televisión.

## 9. Amicus curiae presentado por OBSERVACOM y AMARC-ALC en el Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala (“Radios Mayas”)

### INTRODUCCIÓN

En el marco del presente trámite ante la Ilustre Corte Interamericana de Derechos Humanos, nos presentamos en calidad de amigos del tribunal

- a. El Observatorio Latinoamericano de Medios, Regulación y Convergencia (en adelante OBSERVACOM) representado por Gustavo Gómez, Director Ejecutivo de OBSERVACOM (Gral. César Díaz 1239 Ap. 101, Montevideo, Uruguay – [dirección@observacom.org](mailto:dirección@observacom.org)) y la asistencia de Javier García (General Ekdhal 185, Santiago de Chile, Cod. Postal 8420000, Chile – [javito.almenara@gmail.com](mailto:javito.almenara@gmail.com)).

OBSERVACOM (Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia) es un think tank regional sin ánimo de lucro, profesional e independiente, especializado en regulación y políticas públicas relacionadas con los medios de comunicación, las telecomunicaciones, Internet y la libertad de expresión. Abordamos estos temas desde una perspectiva de derechos y priorizamos los aspectos relacionados con el acceso, la diversidad y el pluralismo.

OBSERVACOM está integrado por expertos e investigadores comprometidos con la protección y promoción de la democracia, la diversidad cultural, los derechos humanos y la libertad de expresión en América Latina y el Caribe.

En los temas relacionados con las políticas públicas y la regulación del audiovisual ha desarrollado iniciativas permanentes de información, investigación y capacitación, y organiza talleres y conferencias para facilitar el análisis, el diálogo, el intercambio de experiencias y la identificación de mejores prácticas de regulación que sean compatibles con los estándares internacionales de libertad de expresión.

Aunque se trata de una organización joven, constituida en 2015 con personería jurídica uruguaya denominada Fundación Libertis, el conocimiento y la experiencia de OBSERVACOM la han convertido en una plataforma regional que aporta información, análisis y propuestas, con gran capacidad de diálogo con los diferentes actores (sociales, académicos, empresariales y estatales) involucrados en estos temas.

Además, ha desarrollado una importante capacidad de colaboración y trabajo conjunto con una amplia red de expertos, universidades, organizaciones sociales, activistas y organismos reguladores de la región. En este sentido, OBSERVACOM ha abierto espacios de diálogo y realiza actividades conjuntas con redes regionales y organismos internacionales de protección de la libertad de expresión.

Uno de los programas de OBSERVACOM trabaja específicamente Medios comunitarios e indígenas, teniendo como objetivo estratégico: apoyar y promover el reconocimiento

legal pleno y no discriminatorio de los medios comunitarios y la adopción de políticas públicas para su desarrollo sostenible.

- b. La Asociación Mundial de Radiodifusoras Comunitarias (AMARC) representado por Mónica Valdez, Presidenta de AMARC América Latina y Caribe (Cra.4A # 66-81, Ap 202. Bogotá Colombia – [monvaldez@gmail.com](mailto:monvaldez@gmail.com)), y su Coordinador regional Oscar Pérez (Pasaje Mirasol no.20, Residencial El Progreso, Colonia Flor Blanca, San Salvador, El Salvador, Centroamérica – [operez@amarc-alc.org](mailto:operez@amarc-alc.org)), y la asistencia letrada de Damián M. Loreti (abogado colegiado en Argentina CPACF T31 F 821) (Rivadavia 2031 2°. 3 Buenos Aires, Argentina – 1033 – [dloreti@gmail.com](mailto:dloreti@gmail.com)) quien también comparece como Vicepresidente del Board Internacional de la entidad.

Se trata de una entidad constituida en Canadá, y sus estatutos definen a la misma como una asociación de consultoría, coordinación, cooperación, intercambio y promoción al servicio de las radios de tipo comunitario.

Es un organismo no gubernamental internacional (ONGI) sin ánimo de lucro, de carácter laico fundada en 1983, en Canadá. Agrupa más de 4.000 radios comunitarias, Federaciones y aliadas de las radios comunitarias en cerca de 150 países.

La misión de AMARC es promover el derecho a la comunicación para favorecer la libertad de expresión y contribuir con el desarrollo equitativo, socialmente justo y sustentable de nuestros pueblos. Democratizar la palabra para democratizar la sociedad.

Las y los periodistas, comunicadores y comunicadoras, radios comunitarias y centros de formación y producción asociados a AMARC contribuyen con la libre expresión de los diversos movimientos sociales, políticos y culturales, y con la promoción de toda iniciativa que busque la paz, la amistad entre los pueblos, la democracia y el desarrollo sustentable. Son organizaciones y personas que trabajan por la democratización de las comunicaciones, de la sociedad y de la cultura. Reflexionan y ayudan a construir las identidades, hablan las lenguas y los lenguajes locales y producen nuevas agendas públicas para el debate de la ciudadanía. Esta construcción se fundamenta en la capacidad de mujeres y hombres, adultos, jóvenes, niñas y niños de establecer relaciones humanas basadas en la igualdad de derechos.

En América Latina y el Caribe (ALC) la asociación actúa desde 1990. Hoy AMARC ALC cuenta con un Consejo Regional con representaciones de las sub-regiones (Países Andinos, América Central, Cono Sur, México, Brasil, y Caribe). Son cerca de 400 asociadas, Representaciones Nacionales y coordinaciones de líneas de trabajo que impulsan las actividades de AMARC en los países y en el continente.

En tal sentido, se entiende por "radio comunitaria" una radio sin ánimo de lucro que, en conformidad con los principios fundamentales de la AMARC, ofrece un servicio a la comunidad de la cual hace parte o a la cual se dirige, sin dejar por ello de favorecer su expresión y participación.

Y tiene como fines permitir la comprensión y la profundización en cuanto a la concepción del papel de la radio de tipo comunitario; Promover la utilización de la radio de tipo comunitario como un modelo de comunicación alternativo y viable; Promover la

utilización de la radio de tipo comunitario como herramienta de desarrollo, paz, justicia y solidaridad; Promover y facilitar la cooperación y el intercambio de información entre las radios de tipo comunitario; Defender aquellas radios comunitarias que respetan los principios de la AMARC y que se encuentran amenazadas por los contextos políticos; contribuir al desarrollo de la democratización de una comunicación que responda a las necesidades y solicitudes de las comunidades en búsqueda de un nuevo equilibrio mundial de la información. Y facilitar la representación de sus miembros en la escena internacional o representarlos si lo requieren;

Esta entidad ha actuado frente a la Comisión Interamericana de derechos Humanos en varias audiencias temáticas y nacionales y ha elevado peticiones en varias oportunidades sobre situaciones locales y regionales registrándose su participación en Informes Anuales de la CIDH desde 2002 en forma explícita

Cuenta además con status consultivo ante la UNESCO y el Parlamento Europeo y cuenta con convenios con la Ilustre Corte Interamericana de Derechos Humanos.

## OBJETO

El objeto de este aporte de Memorial de Amigo del Tribunal en derecho es acercar consideraciones jurídicas y de contexto a efectos de contribuir mediante al arribo de una sentencia justa, en consonancia con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH).

En concreto, el presente documento entrega un informe sobre los estándares jurídicos vigentes establecidos en el marco del SIDH y otros sistemas regionales de derechos humanos a través de sus diversos mecanismos e instrumentos de protección, en materia de libertad de expresión, radiodifusión y regulación normativa aplicable a radios comunitarias, estándares que el Estado de Guatemala debe considerar como parte de sus obligaciones de protección, resguardo y garantía para el pleno goce y ejercicio de los derechos fundamentales que todo habitante posee bajo su jurisdicción.

A tal fin este memorial en derecho se habrá de referir a:

1. A las obligaciones y estándares del artículo 13 de la Convención que protege la libertad de expresión,
2. A las obligaciones de respeto al derecho a la igualdad y no discriminación (art. 24 en función del 1.1. y 2) hacia las radios comunitarias y comunidad indígenas, en el presente caso se relaciona con el incumplimiento de las recomendaciones realizadas al Estado de Guatemala por la CIDH, que indicó en su Informe de 2018 que “no se observan avances en la obligación asumida en múltiples oportunidades por el Estado para reconocer legalmente al sector de la radiodifusión comunitaria e implementar la asignación efectiva de autorizaciones para utilizar frecuencias por parte de este sector”<sup>423</sup>, así como el propio informe de Fondo de este caso sobre las decisiones judiciales recaídas, el uso de reglas penales en forma indebida. El caso se trata de las decisiones judiciales recaídas en contra de los peticionantes violatorias de los arts. 13, 26, y 24 de la CADH

---

<sup>423</sup> CIDH (2018): Informe de seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el Informe sobre situación de derechos humanos en Guatemala (Capítulo V Informe Anual 2018), Párr. 243.

3. A las obligaciones de respeto y estándares de los artículos 9 y 13.2. en función del 1.1. y 2 de la Convención en virtud de la persecución penal a emisoras comunitarias y de pueblos originarios sin autorización, mediante “detenciones de radialistas y decomisos de equipo”<sup>424</sup>, es otro de los aspectos problemáticos en Guatemala como ponen de manifiesto los Informes de la Comisión IDH, que incluyen entre sus recomendaciones la de abstenerse de perseguir penalmente a las emisoras comunitarias<sup>425</sup>.
4. A las obligaciones de respeto y estándares de los artículos 23 y 26 de la CADH.

## ANTECEDENTES

Como ponen de manifiesto los recientes pronunciamientos de la Ilustre Comisión IDH los hechos denunciados en el presente caso se han seguido produciendo, desconociendo las recomendaciones.

De esta forma, el modo en el cual se dilucide el caso por la Ilustre Corte IDH habrá de generar obligaciones convencionales en el caso y por el efecto expansivo de sus decisiones tanto para reparar las eventuales violaciones de derechos de las víctimas como garantía de no repetición y protección.

Por lo dicho, consideramos que una sentencia respecto del presente caso tendría efectos beneficiosos más allá de Guatemala, ya que permitiría a la Corte IDH desarrollar su jurisprudencia en materia de libertad de expresión y, particularmente, en lo relativo a pluralismo y medios de comunicación, donde la Corte IDH ha señalado que “la pluralidad de medios o informativa constituye una efectiva garantía de la libertad de expresión, existiendo un deber del Estado de proteger y garantizar este supuesto, en virtud del artículo 1.1 de la Convención, por medio, tanto de la minimización de restricciones a la información, como por medio de propender por el equilibrio en la participación, al permitir que los medios estén abiertos a todos sin discriminación, puesto que se busca que “no haya individuos o grupos que, a priori, estén excluidos.

Asimismo, el Tribunal ha afirmado que “los medios de comunicación social juegan un rol esencial como vehículos para el ejercicio de la dimensión social de la libertad de expresión en una sociedad democrática, razón por la cual es indispensable que recojan las más diversas informaciones y opiniones”<sup>426</sup>. Este caso permitiría profundizar los estándares en la materia, que si bien han sido abordados de forma detallada por la Comisión IDH<sup>427</sup>, en sede de la Corte IDH sólo se ha pronunciado respecto de una denuncia relativa a la no renovación de licencia de un medio de comunicación televisivo<sup>428</sup>.

El presente caso permite abordar cuestiones de gran importancia para el orden público convencional interamericano, en relación al pluralismo en los medios de comunicación, como los mecanismos de asignación de recursos como los canales radioeléctricos para

<sup>424</sup> CIDH (2015). Situación de los derechos humanos en Guatemala OEA/Ser.L/V/II. Doc. 43/15, Párr. 302 y ss.

<sup>425</sup> Recomendación n.º 62 Informe CIDH (2017): “Situación de los derechos humanos en Guatemala” OEA/Ser.L/V/II.Doc. 208/17

<sup>426</sup> Corte I.D.H., Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela, Sentencia de 22 de junio de 2015, párr. 142 y Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, párr. 142.

<sup>427</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente

<sup>428</sup> Corte I.D.H., Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela, Sentencia de 22 de junio de 2015

emisiones de radiodifusión sonora, el trato discriminatorio a las emisoras comunitarias y de pueblos indígenas, así como a la utilización de mecanismos de persecución penal a estas emisoras, cuestiones que no sólo son de interés para Guatemala, sino en un número significativo de países de la OEA, donde se han identificado importantes deficiencias de restricciones a la creación y mantenimiento de medios de comunicación. Como muestra mencionar países como Brasil, Chile, Colombia, Honduras y Perú, que han previsto penas privativas de libertad a las emisoras que carecen de autorización.

## ESTÁNDARES LIBERTAD DE EXPRESIÓN, PLURALISMO Y RADIODIFUSIÓN

### Derecho a fundar medios de comunicación

La democracia, el pluralismo y la libertad de expresión están íntimamente unidos<sup>429</sup>, como indica la Corte Interamericana de Derechos Humanos: “la libertad de expresión e información es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública”<sup>430</sup>.

En este sentido, “tales son las demandas del pluralismo propio de una sociedad democrática, que requiere la mayor circulación de informes y opiniones sobre asuntos de interés público”<sup>431</sup>. Es por eso que la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento del derecho a hablar o escribir, sino que “comprende además, inseparablemente, el derecho a fundar o utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios”<sup>432</sup>.

Los medios de comunicación social 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 personas, su rol es esencial, como vehículos para el ejercicio de la dimensión social de la libertad de expresión en una sociedad democrática, razón por la cual es indispensable que recojan las más diversas informaciones y opiniones<sup>433</sup>.

Los Estados están internacionalmente obligados a adoptar las medidas que fueren necesarias “para hacer efectivos” los derechos y principios establecidos en la Convención -como se estipula en el artículo 2 de dicho instrumento interamericano-, para lo cual deberán establecer leyes y políticas públicas que garanticen el pluralismo de medios o informativo en las distintas áreas comunicacionales, tales como, por ejemplo, la prensa, radio, y televisión<sup>434</sup>.

Para el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, además de un deber negativo de no interferencia, el Estado tiene una obligación positiva de contar con un marco

<sup>429</sup> García Pinto (2012). “Estudios sobre jurisdicción constitucional, pluralismo y libertad de expresión”, en Cuadernos del Tribunal Constitucional N° 49, Tribunal Constitucional, Pág. 72.

<sup>430</sup> Corte IDH, “La Colegiación Obligatoria de Periodistas” Opinión Consultiva 5-85. Párr. 70.

<sup>431</sup> Corte IDH, Caso Eduardo Kimel. Sentencia del 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, Párrs. 87.

<sup>432</sup> Corte IDH, “La Colegiación Obligatoria de Periodistas” Opinión Consultiva 5-85. Párr. 31.

<sup>433</sup> Corte I.D.H., Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela, Sentencia de 22 de junio de 2015, párr. 142 y Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Párr. 34.

<sup>434</sup> Corte I.D.H., Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela, Sentencia de 22 de junio de 2015, párr. 145.

administrativo y legislativo adecuado para garantizar el derecho a crear medios de comunicación, y la configuración de un ecosistema de medios que refleje el pluralismo y la diversidad de la sociedad, indicando que “en una sociedad democrática, no basta con garantizar un auténtico pluralismo en el sector audiovisual, permitiendo la existencia de diversas cadenas o la posibilidad teórica para los operadores potenciales de tener acceso al mercado del sector audiovisual. Es preciso permitir el acceso efectivo al mercado, a fin de garantizar, en el contenido de los programas considerados en su conjunto, una diversidad que refleje, lo máximo posible, la variedad de corrientes de opinión que existen en la sociedad a la que se dirigen los programas<sup>435</sup>.”

### **Acceso equitativo al uso de frecuencias radioeléctricas como soportes para el ejercicio de la libertad de expresión**

Ciertos medios de comunicación, como la radio y la televisión en abierto, presentan la particularidad de requerir el uso del espectro radioeléctrico, que presenta limitaciones en su utilización porque los canales radioeléctricos para emisiones de radiodifusión sonora son limitados. En consecuencia, estos medios de comunicación se desarrollan en un contexto de escasez, con una limitación restricción cuantitativa en el número de autorizaciones disponibles, que impide que todos los sujetos interesados puedan acceder a la utilización de frecuencias para ejercer el derecho a fundar un medio de comunicación.

Con la irrupción de las nuevas tecnologías y plataformas de difusión tales como el satélite, los distintos tipos de cableado y el Internet, los medios masivos que utilizan ondas radioeléctricas ya no presentan la preponderancia que en décadas anteriores.

Sin embargo, en muchos países de la región continúan siendo los medios que concentran mayor audiencia y siguen siendo instrumentos fundamentales para informarse y acceder al debate público de ideas, en particular en las zonas rurales o en las comunidades vulnerables, que no cuentan con acceso a otras tecnologías de comunicación

La digitalización no ha resuelto el problema de la escasez de las autorizaciones de radio y televisión ni la mayor diversidad de opciones.

En el primer caso, los avances tecnológicos no han significado mayor disponibilidad de frecuencias, y en el segundo, si bien se ha ampliado el número de señales que pueden emitirse a través de un canal de espectro, las decisiones regulatorias no han permitido una apertura a nuevos operadores. Ni comunitarios ni comerciales.

Pero, por cierto, tal como el propio SIDH se ha referido a las exclusiones estructurales en el acceso a las tecnologías digitales y a la conectividad de modo reciente.<sup>436</sup> Y aunque así no fuera, el uso de la radio analógica no solo permite mantener la gratuidad en el acceso sino el anonimato sobre aquello que se escucha, no permite la trazabilidad ni la definición

<sup>435</sup> Tribunal Europeo de DDHH, Caso Centro Europa 7 S.R.L.y Di Stefano Vs. Italia, N°. 38433/09, Sentencia de 7 de Junio de 2012, párr. 130

<sup>436</sup> La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y su Relatoría Especial han identificado que las comunidades indígenas, mujeres, afrodescendientes, niños, niñas y adolescentes, personas mayores, entre otros grupos con necesidades específicas, están sufriendo limitaciones de forma desproporcionada en el acceso y asequibilidad de las tecnologías digitales. Esta brecha digital refuerza las desigualdades preexistentes que sufren estos grupos de personas y que han sido ampliamente documentadas..... » En las Américas, casi un 23% de la población se encuentra desconectada...» El despliegue de infraestructura ha priorizado áreas urbanas impactando negativamente en el goce de derechos vía internet en la ruralidad, y afectando de manera particular a comunidades campesinas, afro e indígenas del continente. (OEA/CIDH Cómo promover el acceso universal a internet durante la pandemia de COVID-19 \_ MARZO 2021).

de perfiles personales manteniendo el respeto intrínseco a la autodeterminación de los datos personales.

Este contexto de escasez de recursos o bienes disponibles incrementa el deber del Estado como administrador de un recurso público tan importante como soporte del ejercicio de la libertad de expresión. Esto es, la obligación de acciones positivas para “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”<sup>437</sup>.

De esta manera, la regulación que pueden y deben realizar los Estados en materia de radiodifusión debería estar 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. En este caso, facilitando y no obstaculizando ni excluyendo a determinados sectores sociales del acceso al espectro radioeléctrico.

La expresión equitativa de las ideas en el flujo informativo es una condición necesaria del pluralismo. En este sentido la Corte IDH ha reiterado que “el Estado no sólo debe minimizar las restricciones a la circulación de la información sino también equilibrar, en la mayor medida de lo posible, la participación de las distintas informaciones en el debate público”<sup>438</sup>.

En un contexto de limitación en el número de autorizaciones, como consecuencia de la escasez del número de frecuencias disponibles para la actividad de radiodifusión, el principio del pluralismo exigen que los Estados optimicen las posibilidades de uso del espectro radioeléctrico, mediante su administración eficiente que permita tanto su utilización por el mayor número de personas interesadas, y se dé respuesta a las distintas necesidades de medios de comunicación, garantizando la existencia de medios de distintos ámbitos de cobertura, ubicaciones y finalidades.

Para que los radiodifusores existentes, así como para los interesados en obtener autorizaciones, cuenten con un entorno previsible, se precisa transparencia respecto de la situación de uso del espectro radioeléctrico. Esto requiere poner conocer las frecuencias que se encuentran en uso, los titulares de las autorizaciones y la fecha de finalización, así como las frecuencias que se encuentran disponibles para nuevas futuras adjudicaciones.

Para el Comité de Derechos Humanos “el hecho de que el Estado parte no haya publicado, de conformidad con su legislación interna, la lista de las frecuencias de emisión disponibles, ni haya organizado periódicamente múltiples licitaciones abiertas ha obstado en el hecho para que los autores obtengan licencias de radiodifusión, por lo que el Estado parte ha incumplido su deber de garantizar el derecho a la libertad de expresión enunciado en el artículo 19, párrafo 2, incluido el derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole”<sup>439</sup>.

---

<sup>437</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH (2009). Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente.OEA/Ser.L/V/II, Párr. 12.

<sup>438</sup> Corte IDH, Caso Kimel vs Argentina, párr. 57, y Caso Perozo y otros vs Venezuela, párr. 57.

<sup>439</sup> Comité DDHH de Naciones Unidas, comunicación núm. 2205/2012, Yashar Agazade y Rasul Jafarov c. Azerbaiyán, dictamen aprobado el 2 de noviembre de 2012, párr. 7.3

## Obligación de inclusión y no discriminación en el acceso a licencias

Los Estados tienen un deber de remover los obstáculos que impiden que ciertos sectores sociales puedan acceder a los medios de comunicación, así como promover activamente la inserción de grupos desfavorecidos o actualmente marginados en los medios de comunicación.

El equilibrio en la participación requiere que los medios estén abiertos a todos sin discriminación, así como que “no haya individuos o grupos que, a priori, estén excluidos”<sup>440</sup>.

Los medios tradicionales de comunicación masiva no siempre se presentan como medio accesible para la difusión de las necesidades y reivindicaciones de los sectores más empobrecidos o vulnerables de la sociedad. En este sentido, son las radios comunitarias las que están cumpliendo este importante rol de inclusión social en la esfera pública, configurándose como el vehículo a través del cual distintos grupos sub-representados o discriminados, pueden expresarse. Lo mismo ocurre con las radios indígenas.

Este tipo de servicios de radiodifusión, que carecen de interés comercial y dependen de los recursos que aporta la propia comunidad que los promueven, se encuentran en una situación de desventaja respecto de la radiodifusión de titularidad del Estado o de la radiodifusión comercial, que cuentan con mayores recursos económicos y capacidad de incidir en la agenda pública, lo que les pone en mejor situación para obtener autorizaciones y concentrar la audiencia.

La expresión equitativa de las ideas en el ámbito de la radiodifusión requiere por parte de los Estados “adoptar medidas positivas (legislativas, administrativas o de cualquier otra naturaleza) para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes que comprometan el goce y ejercicio efectivo del derecho a la libertad de expresión de ciertos grupos, en condiciones de igualdad y no discriminación”<sup>441</sup>. En este sentido, los Estados deben garantizar tanto un acceso efectivo a autorizaciones de radios comunitarias, así como recursos para realizar inversiones en infraestructura, contar con el equipo humano necesario y producir contenidos acordes con su finalidad.

Para lograr este objetivo la Comisión IDH considera necesario que la radiodifusión comunitaria cuente con una diversidad de fuentes de financiamiento entre las que se incluya “la posibilidad de recibir publicidad en tanto existan otras garantías que impidan el ejercicio de competencia desleal con otras radios y siempre que no interfiera en su finalidad social”<sup>442</sup>. Sin embargo, por la finalidad social, el tipo de grupos a los que representan, o por su ubicación en lugares remotas, estos medios presentan menos interés comercial para los anunciantes, de modo que su acceso a financiación es más limitado y presenta mayores dificultades, por lo que se requiere por parte del estado la creación de políticas públicas que compensen estas desventajas.

<sup>440</sup> Corte IDH. “La Colegiación obligatoria de periodistas” Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Párr. 34

<sup>441</sup> CIDH (2010). Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente.OEA/Ser.L/V/II, Párr. 11

<sup>442</sup> CIDH (2010). Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente.OEA/Ser.L/V/II, Párr. 72.

En el derecho comparado encontramos distintos ejemplos. En las legislaciones de México<sup>443</sup> y Colombia<sup>444</sup>, se incluye un derecho a recibir ingresos por la difusión de publicidad institucional. Ecuador establece un Fondo Permanente de Fomento, acceso a créditos preferentes, rebajas en distintas tarifas, así como la exención de impuestos para la importación de equipos, además de vías de acceso a fondos públicos para la difusión cultural y educativa a través de los medios comunitarios<sup>445</sup>. En Argentina la legislación establece que una parte de los gravámenes impuestos a todos los servicios audiovisuales se destine a la creación de un fondo concursable al que tienen acceso las emisoras comunitarias<sup>446</sup>.

Respecto a las tasas y gravámenes por la licencia o por uso del espectro, varios países han previsto exenciones o tasas especiales atendiendo al carácter no lucrativo de los servicios. Encontramos distintas fórmulas que van desde exenciones generales en El Salvador<sup>447</sup> y Venezuela<sup>448</sup>, exenciones sujetas al cumplimiento de condiciones en Chile<sup>449</sup>, tasas simbólicas en Brasil<sup>450</sup>, proporcionales a la facturación en Argentina o la aplicación de un porcentaje más reducido en Bolivia<sup>451</sup> y Perú<sup>452</sup>.

### **Obligaciones de garantías para el pluralismo y la diversidad de medios de radiodifusión**

Para esta Corte IDH el pluralismo de ideas en los medios no se puede medir a partir de la cantidad de medios de comunicación. Es necesario que las ideas y las informaciones transmitidas sean efectivamente diversas y estén abordadas desde posturas divergentes sin que exista una única visión o postura, por lo que se requieren una diversidad de medidas que garanticen una variedad de tipos de medios de comunicación, las fuentes y el contenido.

En sentido similar se pronuncia el Comité de Derechos Humanos, que en su Observación General No. 34, indica que los Estados parte deberían adoptar medidas adecuadas para "asignar en forma equitativa el acceso y las frecuencias entre las empresas de radio y televisión públicas, comerciales y de la comunidad" en los servicios audiovisuales con limitación de número<sup>453</sup>.

Dentro de los estándares sobre radiodifusión se han incorporado las recomendaciones realizadas por los Relatores para la Libertad de Expresión de la ONU, la OSCE, la Comisión

---

<sup>443</sup> Artículo 89 Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión

<sup>444</sup> Artículo 59 Ley N° 1450.

<sup>445</sup> Artículos 86 de la Ley Orgánica de Comunicación.

<sup>446</sup> El diez por ciento (10%) para proyectos especiales de comunicación audiovisual y apoyo a servicios de comunicación audiovisual, comunitarios, de frontera, y de los Pueblos Originarios, con especial atención a la colaboración en los proyectos de digitalización. Ver artículo 96 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

<sup>447</sup> Artículo 129 de la Ley de Telecomunicaciones.

<sup>448</sup> Exención total o parcial prevista en Artículo 157 Ley Orgánica de Telecomunicaciones y exentos del Fondo de Responsabilidad Social (contribución parafiscal por la difusión de imágenes o sonidos realizadas dentro del territorio nacional) en Artículo 24 Ley de Responsabilidad Social en Medios

<sup>449</sup> Los titulares de las concesiones que no estén habilitadas para emitir menciones comerciales conforme al artículo 13, quedarán exceptuados del pago de derechos por utilización del espectro radioeléctrico de una concesión. Ver Artículo 14 Ley N° 20.433.

<sup>450</sup> Artículo 24 Ley N° 9.612.

<sup>451</sup> Artículo 63 y 64 de la Ley General de Telecomunicaciones

<sup>452</sup> Artículo 113 del Reglamento de la Ley de Radio y Televisión

<sup>453</sup> Comité DDHH de Naciones Unidas (2011). Observación general Num. 34, Artículo 19 Libertad de opinión y libertad de expresión de 12 de septiembre de 2011(CCPR/C/GC/34), párr. 39

Africana y de la propia OEA cuando señalan que “los diferentes tipos de medios de comunicación (públicos y privados, con y sin fines de lucro) deben ser capaces de operar en, y tener acceso equitativo a todas las plataformas de transmisión disponibles”<sup>454</sup>.

Para la Relatoría Especial de la OEA es necesario, además, “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”<sup>455</sup>. Los cuales “deben ser capaces de operar en, y tener acceso equitativo a todas las plataformas de transmisión disponibles”<sup>456</sup>.

En una primera etapa la distinción entre medios públicos y privados, los cuales se configuraban principalmente como empresas cuya fuente principal de sostenibilidad consiste en los ingresos por venta y emisión de publicidad.

En las últimas décadas la tendencia internacional ha sido la incorporación en la normativa una mayor diversidad de tipos de prestadores de medios de comunicación a partir de su finalidad (comercial, educativa, cultural, etc.) y de la titularidad de la propiedad del medio (entes públicos, empresas, instituciones educativas, cooperativas, organizaciones sin ánimo de lucro, grupos indígenas, etc.). En la mayor parte de los países de la región se ha procedido a establecer regulaciones y procedimientos específicos destinados a asignar autorizaciones a los denominados servicios de radiodifusión comunitarios, como servicios impulsados por organizaciones civiles sin ánimo de lucro o por comunidades indígenas.

Así ha ocurrido en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Honduras, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Los casos de Costa Rica, Belice, Guatemala, Nicaragua y Panamá, no se establecen tipologías dentro de los medios de carácter privado, por lo que todo tipo de particulares, independientemente de sus particularidades, compiten en un mismo procedimiento por las autorizaciones disponibles.

Desde 2007, varios países han establecido reservas de espectro destinadas a garantizar la presencia de radios comunitarias sin ánimo de lucro. Chile<sup>457</sup> y México<sup>458</sup> han incluido una reserva de espectro de carácter reducido en la banda de radio FM, en el primero, y en FM y AM, en el segundo (entre 5 y 10% del total de las frecuencias), mientras tanto en

---

<sup>454</sup> CIDH (2010). Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente.OEA/Ser.L/V/II, Párr. 107.

<sup>455</sup> CIDH (2010). Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente.OEA/Ser.L/V/II, Párr. 109,

<sup>456</sup> CIDH (2010). Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente.OEA/Ser.L/V/II, Párr. 107,

<sup>457</sup> Artículo 3 Ley N° 20.433 dentro de un segmento especial del espectro radioeléctrico en la banda de frecuencia modulada, tanto para la operación analógica como la digital”

<sup>458</sup> Según el Artículo 90 Ley Federal Telecomunicaciones y Radiodifusión el Instituto deberá reservar para estaciones de radio FM comunitarias e indígenas el diez por ciento de la banda de radiodifusión sonora de FM, que va de los 88 a los 108 MHz.

Argentina<sup>459</sup>, Bolivia<sup>460</sup>, Ecuador<sup>461</sup> y Uruguay<sup>462</sup> la reserva de espectro se refiere a un tercio de las frecuencias disponibles y busca otorgar a estos medios un rol relevante.

Ha dicho este Tribunal que “ la pluralidad de medios o informativa constituye una efectiva garantía de la libertad de expresión, existiendo un deber del Estado de proteger y garantizar este supuesto, en virtud del artículo 1.1 de la Convención, por medio, tanto de la minimización de restricciones a la información, como por medio de propender por el equilibrio en la participación, al permitir que los medios estén abiertos a todos sin discriminación puesto que se busca que “no haya individuos o grupos que, a priori, estén excluidos<sup>463</sup>.

### **Mecanismos de asignación de autorizaciones para garantizar el acceso y el pluralismo**

Las 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”<sup>464</sup>. Tanto el TEDH como la Corte IDH se han referido a la exigencia de garantías contra la arbitrariedad, así como a la orientación al pluralismo de los procedimientos de asignación de autorizaciones<sup>465</sup>.

Los criterios para asignar las licencias deben tener, como una de sus metas, fomentar la pluralidad y diversidad de voces. Por ello, los requisitos para otorgarlas no pueden constituir una barrera desproporcionada para lograr estas finalidades.

Así, por ejemplo, cuando la oferta en dinero o 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.

Si bien estos criterios pueden ser considerados objetivos o no discrecionales, cuando se utilizan para asignar todas las frecuencias, terminan excluyendo a amplios sectores sociales del proceso de acceso a las mismas. Al respecto, la Comisión IDH ya 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 garantizados en la

<sup>459</sup> Artículo 89 Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

<sup>460</sup> Artículo 10 Ley General de Telecomunicaciones establece un 17% a medios comunitarios y un 17% a Pueblos Indígenas, en radio (FM y AM) y televisión analógica

<sup>461</sup> Artículo 106 de la Ley Orgánica de Comunicación (modificación 2019): Reserva del espectro radioeléctrico.- La autoridad de telecomunicaciones planificará el uso del espectro radioeléctrico para difusión de señal abierta para medios públicos, privados y comunitarios. Se reservará hasta el 34% del espectro radioeléctrico al sector comunitario en función de la demanda y de la disponibilidad, porcentaje máximo que deberá alcanzarse progresivamente. El 66% del espectro restante será asignado para el sector público y privado en función de la demanda, no debiendo exceder la asignación de frecuencias al sector público un porcentaje del 10% del espectro

<sup>462</sup> Artículo 5 Ley N° 20.433. “al menos un tercio del espectro radioeléctrico por cada localidad en todas las bandas de frecuencia de uso analógico y digital y para todas las modalidades de emisión”. Ver también reserva de frecuencias en televisión digital en artículo 2 y ss. Decreto 585/2012

<sup>463</sup> Corte IDH, Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela sentencia de 22 de junio de 2015, Párr. 142.

<sup>464</sup> CIDH (2009). Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente.OEA/Ser.L/V/II 30, Párr. 208.

<sup>465</sup> Corte IDH, Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela sentencia de 22 de junio de 2015, Párr. 394.

Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión<sup>466</sup>

En países como México y El Salvador, donde la subasta se configuraba como el principal mecanismo de adjudicación de autorizaciones, las respectivas Cortes Supremas<sup>467468</sup> declararon la inconstitucionalidad de la subasta como único mecanismo de asignación de frecuencias.

Otros países, principalmente en Europa, excluyen la utilización de las subastas como mecanismo de asignación de autorizaciones de medios de comunicación, para el Tribunal Constitucional alemán la prohibición de la subasta se justifica en la vinculación de la libertad de emisión con la garantía de la formación de una opinión pública libre<sup>469</sup>.

### **Duración y renovaciones de las autorizaciones**

Al requerir la radiodifusión de la utilización de un canal radioeléctrico para que se propaguen las emisiones y que son limitados, que no permite el uso por parte de todos los interesados, las autorizaciones tienen un alcance temporal limitado.

Por ello, cada Estado debe determinar previamente, de forma clara y precisa, la duración de estas, así como los requisitos objetivos para su renovación, de forma que se otorguen garantías contra la arbitrariedad, de forma que el procedimiento de renovación no se convierta en una forma de presión indebida o consideración de política discriminatoria por la línea editorial del medio de comunicación.

La duración debe ser por un plazo suficiente para que los titulares de la autorización recuperen la inversión realizada, y debe evitarse situaciones de discriminación arbitrarias entre la duración de las autorizaciones de los distintos tipos de medios.

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<sup>470</sup>. En particular, la renovación sucesiva de autorizaciones existentes debe estar supeditada a la disponibilidad de espectro radioeléctrico para la asignación de nuevos medios.

Las autorizaciones de carácter indefinido, en un contexto de escasez en el número de frecuencias radioeléctricas son incompatibles con el pluralismo, al suponer una barrera de entrada a nuevos operadores.

<sup>466</sup> CIDH (2003), Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala. Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión, párr. 414

<sup>467</sup> Sentencia de 7 de junio de 2007 (acción de inconstitucionalidad 26/2006) de la Suprema Corte de Justicia de México consideró que la subasta "viola los principios de igualdad de libre concurrencia porque se privilegia el aspecto económico para la asignación, y atenta además contra la libertad de expresión"

<sup>468</sup> Sentencia 36-2014 de 29 de julio de 2015 Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia dictaminó que "la Asamblea Legislativa deberá emitir las reformas a la Ley de Telecomunicaciones que contengan los mecanismos alternos a la subasta pública, en los que se consideren otros criterios cuantitativos y cualitativos relevantes para adjudicar concesiones de los servicios mencionados"

<sup>469</sup> §61.2 sentence 3 TKG, Ver Mario Martini (2016) The Allocation of Gambling Licences, Radio Frequencies and CO 2 Emission Permits in Germany

<sup>470</sup> CIDH (2009). Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente. OEA/Ser.L/V/II 30, Párr. 77

## **Espectro radioeléctrico como recurso natural del territorio indígena**

Los Instrumentos Internacionales y los estándares en materia de derechos de pueblos indígenas establecen una serie de derechos sobre sus territorios tradicionales y los recursos que allí se encuentran.

Cuando existen planes para llevar a cabo grandes actividades de explotación en territorios indígenas se debe obtener el consentimiento previo e informado de las comunidades y en tal caso garantizar que se compartan los beneficios derivados de dicha explotación de forma equitativa.

De acuerdo con el artículo 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales, así como de lo dispuesto de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

Los derechos territoriales de los pueblos indígenas y tribales y de sus miembros se extienden sobre la superficie terrestre, y sobre los recursos naturales que están sobre dicha superficie y en el subsuelo –con la debida consideración por las especificidades de los recursos hídricos y del subsuelo.

Integralmente, las tierras y los recursos naturales que en ellas se contienen conforman la noción jurídica de “territorio”, tal como lo ha confirmado la Corte Interamericana (Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam).

El Convenio 169 de la OIT, en su artículo 13.2, dispone en términos similares que “la utilización del término ‘tierras’ (...) deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera”.

Desde esta perspectiva podría considerarse que el espectro radioeléctrico, se encuentra comprendido dentro de la noción de territorio sobre la que ostentan derechos los pueblos indígenas y tribales, de lo que se deriva una serie de exigencias del Estado:

(1) La consulta previa a la explotación de recursos, con el objeto de garantizar la participación en la adopción de las decisiones que afectan a las comunidades<sup>471</sup>, que en el presente caso implica mecanismos de consulta respecto de la planificación y administración del espectro radioeléctrico, así como los procedimientos y requisitos para acceder a su utilización;

(2) El derecho a participar de los beneficios derivados de la explotación de recursos naturales en sus territorios<sup>472</sup>;

<sup>471</sup> Convenio 169 de la OIT (art 6 y 15) , la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (art. 19 y 32) y la jurisprudencia interamericana, más precisamente, los casos Pueblo Saramaka vs. Surinam y Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador

<sup>472</sup> El Convenio 169 de la OIT expresamente afirma el derecho de los pueblos indígenas a participar “en los beneficios que reporten” las actividades de exploración o explotación de recursos naturales 350 . La jurisprudencia interamericana ha sostenido que para asegurar la supervivencia de los pueblos, en el marco de los procesos de consulta previa, los Estados deben “compartir razonablemente” los beneficios

(3) Que, de acuerdo con el artículo 16 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación.

Los medios de comunicación oral, como la radiodifusión comunitaria, suponen un soporte de difusión imprescindible para la preservación de la cultura y lenguas indígenas, y por lo tanto para la subsistencia de los pueblos indígenas, extendiendo una obligación positiva del Estado adoptar medidas especiales para garantizar el desarrollo de los pueblos indígenas y tribales en el territorio que han usado y ocupado tradicionalmente.

El establecimiento de un régimen de licencias limitadas en número para la radiodifusión, y el establecimiento de un procedimiento de otorgamiento a partir de la capacidad económica, supone una restricción del ejercicio de la libertad de expresión que en el caso de determinadas comunidades indígenas susceptible de poner en peligro la propia subsistencia del grupo y de sus integrantes, al denegar la creación de sus propios medios de comunicación comunitarios, dificultando la preservación futura de su cultura, lengua y cosmovisión.

## MARCO NORMATIVO DE LA RADIODIFUSIÓN EN GUATEMALA

### Indiferenciación entre los tipos de autorizaciones de radiodifusión

El régimen jurídico de la radiodifusión en Guatemala se compone de la Ley de General de Telecomunicaciones, Decreto 94 – 96, que establece un marco general para todos los servicios de telecomunicaciones, y la Ley de Radiocomunicaciones, que contiene algunos aspectos específicos relativos a la regulación de la actividad de radio y televisión.

En la regulación del espectro radioeléctrico no ha previsto la participación de los pueblos indígenas en la administración del este recurso en sus territorios. No existe un mecanismo de consulta previa, ni tampoco una reserva de frecuencias para garantizar que las distintas etnias puedan utilizarlas para prestar servicios de telecomunicaciones o de radiodifusión.

La normativa sólo establece diferencias entre los servicios de titularidad pública de los de carácter privado. En radiodifusión la normativa se orienta a la explotación comercial de las frecuencias y no se reconocen distintos tipos de medios de comunicación, por lo que la norma no contiene ni reservas de espectro ni procedimiento específicos para radios comunitarias e indígenas.

Tampoco se han previsto otros mecanismos que garanticen la diversidad de visiones o posturas informativas o de opinión, particularmente las de grupos minoritarios o la de las distintas etnias indígenas.

---

que se produzcan con la explotación de los recursos naturales y garantizar que los pueblos “se beneficien razonablemente” del plan o proyecto que se va a ejecutar en sus territorios (Corte IDH, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012, Serie C No. 245, párr. 157.)

En el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas de 31 de marzo de 1995 se establece que el Estado guatemalteco debería “[p]romover ante el Congreso de la República las reformas que sean necesarias en la actual ley de radiocomunicaciones con el objetivo de facilitar frecuencias para proyectos indígenas y asegurar la observancia del principio de no discriminación en el uso de los medios de comunicación. Promover asimismo la derogación de toda disposición ordenamiento jurídico que obstaculice el derecho de los pueblos indígenas a disponer de medios de comunicación para el desarrollo de su identidad”.

La Corte de Constitucionalidad del país, en su Sentencia n° 4238-2011 de 14 de Marzo de 2012, exhortó al Congreso de la República para que “emita la normativa correspondiente en virtud de la cual se regule la posibilidad y acceso de los pueblos indígenas para la obtención y explotación de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, para promoverla defensa, desarrollo y difusión de sus idiomas, tradiciones, espiritualidad y cualesquiera expresiones culturales”. Hasta el momento el parlamento no ha procedido a cumplir este mandato, a pesar de existir distintas iniciativas parlamentarias al respecto, como la Iniciativa de Ley N° 4087<sup>473</sup> que fue presentada inicialmente en 2009 y que aun se encuentra pendiente de tramitación en el Congreso de la República<sup>474</sup>.

La Comisión IDH y su Relatoría Especial, en reiteradas ocasiones, han recomendado al Estado de Guatemala proceder al reconocimiento de la radiodifusión comunitaria e indígena. Recientemente han indicado que “no se observan avances en la obligación asumida en múltiples oportunidades por el Estado para reconocer legalmente al sector de la radiodifusión comunitaria e implementar la asignación efectiva de autorizaciones para utilizar frecuencias por parte de este sector”<sup>475</sup>.

### **Carácter excluyente y discriminatorio de la asignación de autorización por criterios de capacidad económica**

La falta de reconocimiento se ve agravada por la utilización de la subasta al mejor postor como mecanismo para la asignación de autorizaciones, contra la adjudicación no cabrá recurso administrativo ni judicial alguno, más que aquellos que se fundamenten en el hecho de que la frecuencia subastada no fue adjudicada al que ofrezca el mayor precio<sup>476</sup>. La Corte Constitucional de Guatemala ha considerado que la subasta no vulnera el derecho de libertad e igualdad y a la protección a grupos étnicos<sup>477</sup>,

La Comisión IDH viene reiterando al Estado de Guatemala, al menos desde 2001, 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 garantizados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión”<sup>478</sup>.

<sup>473</sup> Texto disponible en

<http://www.observacom.org/iniciativa-4087-ley-de-medios-de-comunicacion-comunitaria/>

<sup>474</sup> La Mesa Técnica del Congreso, en su informe de 14/03/2016, recomendó no aprobar la iniciativa 4087

<sup>475</sup> Informe de seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el Informe sobre situación de derechos humanos en Guatemala (Capítulo V Informe Anual 2018), párr. 243

<sup>476</sup> Art. 62 Ley General de Telecomunicaciones, Decreto 94 – 96.

<sup>477</sup> Sentencia de 14 de marzo de 2012 (Expediente 4238-2011), de la Corte Constitucional.

<sup>478</sup> CIDH (2001) “Quinto Informe Sobre La Situación de los Derechos Humanos en Guatemala” OEA/Ser.L/V/II.111 Doc. 21 rev. 6 abril 2001, párr. 32; CIDH (2003), Informe “Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala. Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión” Párr. 414; CIDH (2017) Informe Situación de los derechos humanos en Guatemala, Párr. 302.

## Duración de las autorizaciones de radiodifusión

El artículo 58 de la Ley General de Telecomunicaciones establece un plazo de 15 años para los derechos de usufructo sobre las frecuencias radioeléctricas, “el cual podrá prorrogarse a solicitud del titular por períodos iguales”. Al no establecer un límite o condiciones para la renovación, éstas podrán efectuarse de forma indefinida.

En el ámbito de la radiodifusión esto significa que una vez se agoten las frecuencias disponibles, no podrán otorgarse nuevas autorizaciones, por lo que las personas interesadas solo podrán acceder a la titularidad de algún de las existente mediante la compra de derechos a alguno de los radiodifusores existentes. Derechos que, como surge de la legislación, son equiparables a los de propiedad por ser un usufructo sin finalización y transmisible por acto entre particulares sin intervención del Estado.

A fin de concluir el tratamiento de este punto, habremos de decir en este sentido decimos que no es compatible este mecanismo de administración de frecuencias por diferentes razones.

La primera es que resulta claramente incompatible con el propio texto de la Convención establecido en el art. 13.3 porque resulta un claro caso de “abuso de control oficial sobre frecuencias”.

La segunda es que violenta el estándar señalado por la Ilustre Corte IDH en su jurisprudencia, “respecto a si existiría en el derecho internacional una obligación de renovar las concesiones de radiodifusión, la Corte concluye que esta obligación no está contemplada en el derecho internacional. De igual manera, en lo relativo a que del derecho comparado se podría desprender un derecho a la renovación de concesiones de frecuencias de radiodifusión, la Corte no tiene evidencia ni se presentaron alegatos que pudieran sustentar dicha afirmación”<sup>479</sup>.

En tercer lugar, en un contexto de limitación del número de licencias, la preferencia por el mantenimiento de las licencias de los operadores ya existentes en el mercado o sector de la radiodifusión respecto de la entrada de nuevos sujetos supone la vulneración de lo previsto en los arts. 1.1 y 24 de la Convención.

A ello se suma la consecuencia del concepto de “título de usufructo”, que permite su arriendo y enajenación a tenor del artículo 716 del Código Civil de Guatemala que casi equipara la situación con la del titular de un derecho de propiedad lisa y llana.

## PERSECUCIÓN PENAL A LA RADIODIFUSIÓN SIN AUTORIZACIÓN

### Contexto

El Estado de Guatemala no ha desarrollado políticas públicas orientadas a las necesidades de comunicación de las comunidades indígenas.

---

<sup>479</sup> Corte IDH, Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela, Sentencia de 22 de junio de 2015, párr. 179.

El marco normativo no ha previsto mecanismos de acceso a licencias específicas para radios comunitarias o indígenas, tampoco se han puesto a disposición de estas comunidades porciones del espectro radioeléctrico para que pudieran ser utilizadas por estas comunidades en sus territorios, utilizando sus propios idiomas.

Ante la ausencia de un procedimiento adecuado y efectivo de acceso a la utilización del espectro radioeléctrico, distintas comunidades indígenas han desarrollado sus propios medios de comunicación radiofónicos de ámbito local al margen del marco normativo restrictivo, mediante la utilización de un determinado canal del espectro como soporte para difundir contenidos mediante radiodifusión en frecuencia modulada.

Cabe precisar que esta práctica supone la utilización de una porción ínfima y acotada del espectro radioeléctrico, dado que el espectro en FM tiene doscientos canales disponibles y depende de normas técnicas que separación debe haber entre ellas dentro del mismo área de cobertura para saber qué porción implica en los hechos).

En cada caso se limita al uso de una emisión portadora de la señal de radio por un canal que se encontraba libre de uso con un alcance limitado al territorio en el que se encuentra la comunidad.

En el presente caso las presuntas víctimas utilizaron canales radioeléctricos disponibles que no estaban siendo utilizados para ningún otro tipo de servicio, es decir no se perjudicó a otros sujetos, ni se produjeron interferencias a otros servicios, simplemente se utilizó, sin permiso de la autoridad, un canal que nadie estaba utilizando y sin que se acreditara interferencias a terceros.

La finalidad de estas radios, entre las que se encuentran las víctimas del presente caso, no es la realización de una actividad económica con fines de lucro mediante la difusión de publicidad u otro tipo de comunicación comercial, sino que se orienta a atender las necesidades de comunicación de estos mismos grupos y comunidades, quienes no cuentan con acceso a otros medios o soportes que les permitan comunicarse con la comunidad de forma efectiva.

En estas comunidades el acceso y penetración de internet es muy limitado, y la radiodifusión analógica supone el soporte tecnológico que presenta mayor accesibilidad en estas comunidades, que cuentan con equipos de recepción y capacidad para crear su propia estación de transmisión, siendo su instalación de escasa complejidad y coste económico.

Sin embargo, esta forma de operar estaciones de radiodifusión supone la infracción de las reglas previstas en la Ley de Radiocomunicaciones (art. 95) como de la Ley de Telecomunicación (art. 81) que establecen un régimen de autorización para la utilización del espectro radioeléctrico, cuyo incumplimiento conlleva la imposición de sanciones económicas, sin perjuicio de otras las demás responsabilidades legales pertinentes, las cuales no son definidas específicamente en dichas leyes ni en otras.

A pesar de que la legislación de Guatemala no ha tipificado la radiodifusión sin autorización o la utilización de radiofrecuencias como un delito, la Fiscalía ha utilizado la persecución penal cuando estas radios han sido objeto de denuncia por carecer de permiso, aplicando indebidamente por analogía distintos delitos incluidos en el Código Penal como sustracción de fluidos o hurto de cosas muebles: "Quien, ilícitamente,

sustrajere energía eléctrica, agua, gas, fuerza de una instalación o cualquier otro fluido ajeno, será sancionado con multa de doscientos a tres mil quetzales” (art. 249)<sup>480</sup>; “Quien tomare, sin debida autorización, cosa mueble, total o parcialmente ajena, será sancionada con prisión de 1 a 6 años” (art. 246).

Los Tribunales han considerado, en distintos pronunciamientos<sup>481</sup>, que se trata de un uso indebido del derecho penal para reprimir la libertad de expresión.

Además, el espectro radioeléctrico, por su carácter, no puede ser objeto de hurto o sustracción. Por otra parte los canales de frecuencias por los que se emitió no estaban siendo explotados ni eran propiedad de terceros.

No son, de acuerdo con la legislación guatemalteca, una cosa mueble.

Tales canales radioeléctricos no caben en la criba de las definiciones del art. 451 ya que las frecuencias no son ni “bienes materiales” ni una “fuerza natural susceptible de apropiación”.<sup>482</sup>

Tampoco constituyen un fluido ajeno. Por varias razones. Porque en la medida en que no haya emisiones de otros no hay entidad física susceptible de ser apropiada. Porque las emisiones radioeléctricas destinadas a los servicios de radiodifusión no generan ni calor, ni energía ni movimiento. Porque físicamente tampoco puede haber apropiación.

Que se lancen al espacio impulsos radioeléctricos a través de un canal radioeléctrico determinado– de eso se trata – no importa la apropiación de bien mueble, ni de energía, ni de fluidos.

No hay tal como una “frecuencia” materialmente hablando. Tal cuestión ( “frecuencia”) es la periodicidad de impulsos radioeléctricos con que se miden las emisiones lanzadas al espacio electromagnético.

La Unión Internacional de telecomunicaciones en su glosario define la “frecuencia” como un INDICE.<sup>483</sup>

<sup>480</sup> Ver por ejemplo el caso “Radio Ixchel”, causa 653-2006, a cargo del Juzgado de Primera Instancia Penal Narcoactividad y Delitos contra el ambiente del departamento de Sacatepéquez, municipio donde la mayoría de sus habitantes pertenecen al pueblo maya Kaqchikel

<sup>481</sup> Ver por ejemplo los casos: Radio Mash, Causa No. 320-2013, of. 2do. a cargo del Juzgado de Paz, Ramo Penal, del Municipio de Santo Tomas la Unión del departamento de Suchitepéquez. Radio Ixmukane, causa No. 14003-2014-0027, a cargo del Juzgado de Primera Instancia Penal, Narcoactividad y delitos contra el ambiente del departamento de El Quiché. Radio Siwan Tinamit, causa No. 14003-2014-00280, a cargo del Juzgado de Primera Instancia penal, Narcoactividad y Delitos contra el Ambiente del departamento de El Quiché. Radio Juventud, causa No. 07002-2014-00925, a cargo del Juzgado de Primera Instancia Penal, Narcoactividad y delitos contra el Ambiente del departamento de Sololá

<sup>482</sup> ARTICULO 451.- (Bienes muebles).- Son bienes muebles: 1o.- Los bienes que pueden trasladarse de un lugar a otro, sin menoscabo de ellos mismos ni del inmueble donde estén colocados; 2o.- Las construcciones en terreno ajeno, hechas para un fin temporal; 3o.- Las fuerzas naturales susceptibles de apropiación; 4o.- Las acciones o cuotas y obligaciones de las sociedades accionadas, aun cuando estén constituidas para adquirir inmuebles, o para la edificación u otro comercio sobre esta clase de bienes; 5o.- Los derechos de crédito referentes a muebles, dinero o servicios personales; y 6o.- Los derechos de autor o inventor comprendidos en la propiedad literaria, artística e industrial.

<sup>483</sup>

<https://www.itu.int/net/ITU-R/index.asp?redirect=true&category=information&rlink=terminology-database&lang=es#lang=es>

**Sector:** Standardization (ITU-T)

**Abbreviation:** None

**Term:** *frequency*

**Definition:** A two-dimensional index into the two-dimensional array of DCT coefficients.

**Source :** T.81 (92), 3.1.61

Sin embargo, ello no ha impedido que la Fiscalía recurra a la persecución penal, lo que implica una actuación policial en la que se requisan equipos de radiodifusión y en ocasiones se realizan arrestos y detenciones de radialistas, debiendo enfrentar posteriormente un proceso penal<sup>484</sup>.

Esta actuación genera un efecto criminalizador de la actividad de las radios comunitarias sin autorización, e inhibitorio o de silenciamiento del debate democrático, como ha puesto de manifiesto la Comisión IDH en reiteradas ocasiones en sus informes sobre Guatemala, con reiteradas recomendaciones al Estado de abstenerse de perseguir penalmente a las emisoras comunitarias<sup>485</sup>.

La utilización de herramientas penales no es exclusiva de Guatemala. Otros Estados, como los de Brasil<sup>486</sup>, Chile<sup>487</sup>, Colombia<sup>488</sup>, Honduras<sup>489</sup> y Perú<sup>490</sup>, han tipificado la actividad de la radiodifusión sin autorización, incluyendo sanciones privativas de libertad. En la normativa de radiodifusión de Ecuador<sup>491</sup>, Paraguay<sup>492</sup> y México<sup>493</sup> no se recogen este tipo de sanciones pero se deja abierta la posibilidad de aplicarlas si lo disponen otras normativas, generando de esta forma un régimen sancionador vago e impreciso.

Al respecto, resulta relevante que en el presente caso se aborde la improcedencia y los efectos negativos para la libertad de expresión la persecución penal de la radiodifusión sin autorización, particularmente en casos como en que motiva este Memorial de amigos del tribunal, donde existen obstáculos para acceso al espectro radioeléctrico por parte de comunidades indígenas para el desarrollo de sus propios medios de comunicación comunitarios.

Para la Comisión IDH "las sanciones por el uso irregular de una licencia de radio o televisión pueden comprometer gravemente derechos fundamentales de las personas involucradas y generar un efecto inhibitorio o de silenciamiento del debate democrático"

<sup>484</sup> Estos se han documentado en distintos informes de la Comisión Interamericana ver, por ejemplo, CIDH (2015). Situación de los derechos humanos en Guatemala OEA/Ser.L/V/II. Doc. 43/15. Párr. 302 y ss

<sup>485</sup> Recomendación N°62 Informe "Situación de los derechos humanos en Guatemala" OEA/Ser.L/V/II.Doc. 208/17

<sup>486</sup> Artículo 183 Ley de Telecomunicaciones

<sup>487</sup> Artículo 36B de la Ley General de Telecomunicaciones

<sup>488</sup> Artículo 257 Código Penal

<sup>489</sup> Artículo 43 Ley Marco del Sector de las Telecomunicaciones, Artículo 251 de su Reglamento y Artículo 248-A del Código Penal.

<sup>490</sup> Artículo 186 del Código Penal

<sup>491</sup> Artículo 87 Reglamento General a Ley Orgánica de Comunicación y Artículo 188 del Código Orgánico Integral Penal.

<sup>492</sup> Artículo 68 Resolución N° 898/2002 CONATEL

<sup>493</sup> Artículo 304 Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y Artículos 149 y 150 Ley General de Bienes Nacionales

<sup>494</sup>, “En tanto existan medidas alternativas y menos restrictivas de la libertad de expresión que la previsión y tipificación penal de conductas que impliquen la violación de la regulación sobre radiodifusión, éstas no deberían dar lugar a respuestas de tipo penal”<sup>495</sup>.

Siendo que la Corte IDH ha considerado de modo prevalente el ejercicio del derecho a difundir, recibir e investigar informaciones y opiniones por cualquier medio, la procedencia de la tipificación penal de la actividad radiodifusora sin autorización no debe ser tipificada como delito en la legislación penal.

Estando frente al ejercicio de un derecho humano fundamental, nada permite sostener que la última ratio del Estado debe estar encaminada al acallamiento de las voces.

Si el pluralismo es una de las fuentes del Estado de Derecho, cuando los Estados no administran debidamente las frecuencias radioeléctricas, ya fuera por las condiciones de acceso a las mismas en un modo incompatible con los principios 12 y 13 de la Declaración de Principios de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ya por las condiciones de administración del espectro radioeléctrico violatorias del artículo 13.3 de la Convención Americana, generando en cualquiera de ambos casos instancias de obstaculización de la libre circulación de opiniones e informaciones, tenemos de modo prístino que la aplicación de una sanción penal es absolutamente incompatible con la Convención Americana.

En el derecho comparado encontramos la preferencia por sanciones de carácter civil o administrativo, como la imposición de multas económicas, lo que evidencia la existencia de medidas alternativas que resultan más adecuadas y menos gravosas, ahora bien si el monto de estas resulta desproporcionado su efecto puede ser “tan o más intimidante e inhibitorio para el ejercicio de la libertad de expresión que una sanción pena”<sup>496</sup>, “con el resultado evidente y disvalioso de autocensura, tanto para el afectado como para otros potenciales críticos de la actuación de un servidor público”<sup>497</sup>.

### **Límites en la aplicación de responsabilidades ulteriores en el ejercicio de la libertad de expresión y la improcedencia de la persecución penal**

Para resultar legítimas a la luz de la Convención Americana, las responsabilidades ulteriores al ejercicio de la libertad de expresión deben respetar el “test tripartito” que se deriva del artículo 13.2<sup>498</sup>: (1) las sanciones deben haber sido definidas en forma precisa y clara a través de una ley formal y material preexistente, que contenga “una clara definición de la conducta incriminada, la fijación de sus elementos y el deslinde de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales”<sup>499</sup> (2) deben estar orientadas al logro de objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana; y (3) deben ser necesarias en una sociedad democrática para el

<sup>494</sup> CIDH (2010): Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente. OEA/Ser.L/V/II, Párr. 134

<sup>495</sup> CIDH (2010): Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente. OEA/Ser.L/V/II, Párr. 141

<sup>496</sup> Corte IDH, Caso Fontevecchia y D’Amico Vs. Argentina. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 193, párr. 74

<sup>497</sup> Corte IDH, Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 129

<sup>498</sup> CIDH (2010): Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente. OEA/Ser.L/V/II, Párr. 136 y ss.

<sup>499</sup> Corte IDH, Usón Ramírez Vs Venezuela, Sentencia de 20 de noviembre de 2009, párr. 55.

logro de los fines imperiosos que se buscan; estrictamente proporcionadas a la finalidad perseguida; e idóneas para lograr el objetivo imperioso que pretenden lograr.

La Corte IDH ha señalado: "La expresión leyes utilizada por el artículo 30 de la CADH no puede tener otro sentido que el de ley formal, es decir norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el Derecho interno de cada Estado<sup>500</sup>".

Además, la ley debe ser precisa, ya que de lo contrario tampoco sería compatible con el respeto a la libertad de expresión<sup>501</sup>. Según la Corte IDH, el principio de legalidad exige que las "acciones y omisiones" criminales sean definidas "con términos estrictos e inequívocos que acoten las conductas punibles y que la tipificación de un delito "debe formularse en forma expresa, precisa, taxativa y previa", debido a que "el marco legal debe brindar seguridad jurídica al ciudadano".

En varias ocasiones la Corte IDH ha señalado que: "La ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad"<sup>502</sup>.

En el presente caso la normativa del Estado de Guatemala ha previsto expresamente la imposición de sanciones económicas a quienes emiten sin autorización,

Pese a que esta conducta no ha sido tipificada penalmente, ni se ha previsto el allanamiento de sus inmuebles y la confiscación de equipos, ello se hace a través de un proceso penal lo que implica a su vez una violación del artículo 9 de la CADH.

Como se ha expuesto anteriormente, la norma penal existente no aplica a la emisión de ondas hertzianas por un canal radioeléctrico. Prevé apoderamiento de cosas muebles o de fluidos o energía, pero son supuestos jurídicos ostensiblemente diferentes y por lo tanto no se cumple con el principio de legalidad estricta y la conducta es atípica.

La segunda de las condiciones que deben cumplir las normas que fijan las responsabilidades ulteriores son aquellas que se corresponden con un fin legítimo, es decir, que para su adopción se haya tenido en miras satisfacer sólo aquellos derechos o bienes jurídicos que la Convención ha establecido en el inciso 2 del art. 13 como objeto de amparo. Ellos son: la honra y la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral públicas.

Entonces, las responsabilidades ulteriores deben estar previstas en una ley formal previa al hecho que quiera juzgarse, y la adopción de estas responsabilidades sólo será legítimamente prevista si tiene en miras la protección de los bienes jurídicos expresados. Pero deben las responsabilidades ulteriores cumplir con una tercera condición: deben ser "necesarias".

<sup>500</sup> Corte IDH, OC 6/86 del 9 de mayo de 1986, Párrs. 26,27, 35, 36 y 38.

<sup>501</sup> Este efecto lo advirtió la Comisión Europea de Derechos Humanos, cuando en un caso concluyó que "el editor de un periódico puede reclamar ser víctima del art. 10, aun cuando no se le hubiera iniciado ningún acción por difamación contra sus publicaciones, cuando la ley es demasiado vaga y por ello permite el riesgo de una persecución" ("Times Newspaper LTD. vs. United Kingdom", 5/3/90).

<sup>502</sup> Corte IDH. Caso Kimel vs. Argentina. Corte IDH. Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú; Caso J. vs. Perú.

¿Cuál es la importancia de esa condición de necesidad? ¿Cuál es la interpretación de este término? Para el Sistema Interamericano de derechos humanos y sus órganos, la correcta interpretación del valor de la "necesidad" es la de la necesidad social imperiosa en el caso concreto <sup>503</sup> según los términos de la Comisión Interamericana. Y es por ello que define: "El término "necesario", en el contexto del artículo 13.2 debe considerarse como algo más que "útil", "razonable", o "conveniente". Para que una limitación sea "necesaria", debe demostrarse que el fin legítimo que se persigue no puede alcanzarse razonablemente por un medio menos restrictivo de la libertad de expresión"<sup>504</sup>.

Estos estándares interpretativos también se encuentran asentados en la jurisprudencia de la Corte Interamericana cuando afirma "El abuso de la libertad de expresión no puede ser objeto de medidas de control preventivo sino fundamento de responsabilidad para quien lo haya cometido. Aún en este caso, para que tal responsabilidad pueda establecerse válidamente, según la Convención, es preciso que se reúnan varios requisitos, a saber:

- a) La existencia de causales de responsabilidad previamente establecidas,
- b) La definición expresa y taxativa de esas causales por la ley,
- c) La legitimidad de los fines perseguidos al establecerlas, y
- d) Que esas causales de responsabilidad sean "necesarias para asegurar" los mencionados fines. <sup>505</sup>

El Tribunal ha señalado que la "necesidad" y, por ende, la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión fundadas en el artículo 13.2 de la Convención Americana, dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Dado este estándar, no es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno; para que sean compatibles con la Convención las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce del derecho que el artículo 13 de la Convención garantiza y no limiten más de lo estrictamente necesario el derecho proclamado en dicho artículo. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión<sup>506</sup>."

Es ostensible, a menos que exista interferencia dolosa contra una emisión<sup>507</sup> que no afecta el derecho de terceros en los casos en estudio. Por tal motivo, no sería éste un fin legítimo afectado. Por cierto, si los afectara en virtud de los contenidos, la solución legal correcta no hace a la condición de autorizada o no de la emisora. Es también ostensible que su existencia no afecta la honra y la reputación de los demás.

---

<sup>503</sup> Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Informe 1994. Capítulo V. "En efecto, si se consideran las consecuencias de las sanciones penales y el efecto inevitablemente inhibitorio que tienen para la libertad de expresión, la penalización de cualquier tipo de expresión sólo puede aplicarse en circunstancias excepcionales en las que exista una amenaza evidente y directa de violencia anárquica"

<sup>504</sup> Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Informe 1994 Capítulo V

<sup>505</sup> Corte IDH. Opinión Consultiva 5/85, parág.39

<sup>506</sup> Cfr. *Caso Ricardo Canese*, *supra* nota 172, párr. 96; *Caso Herrera Ulloa*, *supra* nota 174, párrs. 121 y 123; y *La colegiación obligatoria de periodistas*. Opinión Consultiva OC-5/85, *supra* nota 172, párr. 46.

<sup>507</sup> Con lo que el objeto o fin legítimo a proteger no es el espectro ni el derecho de propiedad, sino la libertad de expresión de quien se encuentra operando ya otra emisora

Aparecería sí más controvertible que afectara el orden público. Pero está claro que no nos estamos refiriendo al contenido de las expresiones sino al continente o soporte, por lo cual los dichos son inocuos a efectos de nuestro análisis.

Si de lo que se tratara en materia de protección al orden público es la seguridad de la navegación aérea, no sería necesaria ninguna tipificación.

Ese bien jurídico suele –casi diríamos, por definición– estar incluido específicamente dentro de la legislación penal, y quien lo afectara, independientemente de con qué tipo de emisión lo realice, cuenta con previsiones específicas. Pero ninguno de los extremos planteados se verifica en el caso.

Entonces, si de lo que se trata es de caracterizar a la radiodifusión sin autorización como una afectación al derecho de propiedad sobre el espectro radioeléctrico, además de remitirnos a las consideraciones ya vertidas, habremos de abundar en lo siguiente:

- Las emisiones radioeléctricas de por sí no reconocen derecho de propiedad.
- En la medida en que se trata de impulsos radioeléctricos y nadie las acapara o se apropia de ellas de modo material, la definición del delito de “hurto de energía” es inaplicable para su asimilación.
- Además, las “frecuencias” –como hemos dicho– no son un fluido cuya administración permita la generación de energía o calor o movimiento.
- Independientemente de la imposibilidad de la aplicación de principios analógicos para la interpretación de las leyes penales, enfáticamente no hay apropiación posible en beneficio propio o de terceros de esas emisiones inteligibles.

De tal modo, mal puede sugerirse su condición de bien jurídico protegido por delitos tipificados como hurto o hurto agravado. Agregaremos a lo dicho que en la medida en que no puede haber apropiación de un canal de radiodifusión no hay tipicidad previa y precisa que dé cuenta en la persecución penal a las radios de que se esté dando cumplimiento a los extremos del artículo 13.2.

Finalmente, en cuanto a la presencia de la necesidad social imperiosa que reclama la Convención y la jurisprudencia debemos detallar tres cuestiones:

- i. de acuerdo con las interpretaciones sobre el principio de necesidad y de los fundamentos del derecho penal, existen medidas alternativas y menos restrictivas de la libertad de expresión que la previsión y tipificación penal de la realización de emisiones sin autorización que merecen ser consideradas por los sistemas jurídicos nacionales. Ello toma particular relevancia cuando nuestro continente registra graves vicios en materia de administración de espectro radioeléctrico y acceso a las licencias que no sólo no responden a los Principios de libertad de expresión de la Declaración de la CIDH de Octubre de 2000, sino que incluso han sido cuestionados en más de una oportunidad en los Informes Anuales y particulares por país de ese mismo organismo.

Dice al respecto la Relatoría Especial de la OEA, a cargo de la Dra. Catalina Botero desde el año 2008, en el Documento " Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente" publicado en el año 2010 por la Comisión Interamericana.

"Si bien no hay fórmulas de aplicación general que permitan identificar a priori si una restricción es proporcionada o no, la jurisprudencia interamericana ha señalado que para establecer la proporcionalidad de una restricción cuando se limita la libertad de expresión con el objetivo de preservar otros derechos, se deben evaluar tres factores: a) el grado de afectación del otro derecho –grave, intermedia o moderada–; b) la importancia de satisfacer el otro derecho y c) si la satisfacción de este justifica la restricción de la libertad de expresión"<sup>508</sup>

- ii. Respecto al grado de afectación al correcto uso del espectro radioeléctrico, en el presente caso no hay evidencias ni reclamos concretos de terceros que apunten a que con el actuar de las radios comunitarias se haya afectado gravemente a distintos bienes jurídicos como el orden público, la honra o la exploración de otras licencias de radiodifusión de la zona.
- iii. Respecto a la protección del correcto uso del espectro radioeléctrico, si bien se justifica su protección por parte del legislador este objetivo colectivo no puede ser llevado a cabo de cualquier forma toda vez que existen en el derecho comparado medidas más adecuadas y menos restrictivas para la libertad de expresión, que la persecución penal.

Menos aún tampoco existe indicio que acredite que el bien jurídico tutelado este experimentando una situación de riesgo importante que amerite una intervención tan intensa por parte del Estado, como es posible constatar hoy existen cientos de radios comerciales a nivel nacional que poseen la exclusividad del 90% del espectro radioeléctrico y de una legislación favorable para la actividad.

Consecuentemente, la intensidad de las responsabilidades ulteriores impuestas, que incluye las consecuencias del proceso penal en sí mismo, la pérdida de la propiedad de los equipos de radio emisión y el efecto estigmatizador de la persecución penal, provocan un efecto silenciador en el derecho a la libertad de expresión, que no se justificaría en pos de la protección de un bien jurídico como el correcto uso del espectro radioeléctrico.

Las sanciones ulteriores impuestas no guardan una relación razonable y proporcionada con la importancia del interés estatal de salvaguardar el correcto uso del espectro radioeléctrico.

### **SOBRE EL RESPETO AL ARTÍCULO 13.3**

Es relevante para el orden público convencional interamericano que la Ilustre Corte considere en el caso los alcances y estándares del art. 13.3 de la Convención.

Tiene dicho VE que "[l]as infracciones al artículo 13 pueden presentarse bajo diferentes hipótesis, según conduzcan a la supresión de la libertad de expresión o sólo impliquen restringirla más allá de lo legítimamente permitido"<sup>509</sup>.

<sup>508</sup> CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Cap. III. párr. 82.

<sup>509</sup> Corte IDH, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 53.

En la misma opinión consultiva, la Corte IDH distinguió además entre supresiones “radicales” y “no radicales” del derecho a la libertad de expresión. En cuanto a las primeras, la Corte IDH indicó que: [...] la supresión radical de la libertad de expresión, [...] tiene lugar cuando, por el poder público se establecen medios para impedir la libre circulación de información, ideas, opiniones o noticias. Ejemplos son la censura previa, el secuestro o la prohibición de publicaciones y, en general, todos aquellos procedimientos que condicionan la expresión o la difusión de información al control gubernamental. En tal hipótesis, hay una violación radical tanto del derecho de cada persona a expresarse como del derecho de todos a estar bien informados, de modo que se afecta una de las condiciones básicas de una sociedad democrática.”

Y en cuanto a aquellas supresiones no radicales, la Corte IDH sostuvo que: “La supresión de la libertad de expresión como ha sido descrita en el párrafo precedente, si bien constituye el ejemplo más grave de violación del artículo 13, no es la única hipótesis en que dicho artículo pueda ser irrespetado. En efecto, también resulta contradictorio con la C[ADH] todo acto del poder público que implique una restricción al derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, en mayor medida o por medios distintos de los autorizados por la misma Convención; y todo ello con independencia de si esas restricciones aprovechan o no al gobierno.”

La Corte IDH reconoció la potestad y necesidad que tienen los Estados para regular la actividad de radiodifusión, pero resaltó el deber del Estado de “minimizar las restricciones a la información y equilibrar, en la mayor medida posible, la participación de las distintas corrientes en el debate público, impulsando el pluralismo informativo”.

Con relación al pluralismo de medios, la Corte IDH recordó que “los ciudadanos de un país tienen el derecho a acceder a la información y a las ideas desde una diversidad de posturas, la cual debe ser garantizada en los diversos niveles, tales como los tipos de medios de comunicación, las fuentes y el contenido”.

Considerando que la cantidad de canales del espacio radioeléctrico no es ilimitada, la Corte IDH resaltó que “el pluralismo de ideas en los medios no se puede medir a partir de la cantidad de medios de comunicación, sino de que las ideas y la información transmitidas sean efectivamente diversas y estén abordadas desde posturas divergentes sin que exista una única visión o postura”.

Como en las referencias anteriores, en “Granier” Citando el numeral 12 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, esta Corte IDH recordó que las asignaciones de frecuencias de radio y televisión deben tomar en cuenta criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos. Siguiendo esta línea, desarrolló una serie de criterios para los procesos de otorgamiento, renovación de concesiones o licencias de radiodifusión con la finalidad de evitar el abuso de controles oficiales y la generación de posibles restricciones indirectas.

Pero también fulminó en “Ivcher” las prácticas indirectas de cercenamiento a la libertad de expresión. En el caso en estudio la presencia de “abuso de controles oficiales y particulares (como emergente de las reglas de adjudicación y renovación” se hace más que evidente y en función del orden público interamericano requiere que se resuelvan medidas tendientes a reparar este cuadro normativo.

## **SOBRE ESTÁNDARES EN MATERIA DE DERECHO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN**

Como ha sido dicho más arriba, los modos de administración de canales radioeléctricos, las reglas de acceso a las mismas y hasta la forma en que se utiliza la acción penal en el contexto fáctico que rodea el caso, exudan en todos los supuestos un problema de falta de cumplimiento de los estándares convencionales en materia de derecho de no discriminación e igualdad.

En el caso “Yatama” ya referido, esta Corte IDH amplió su jurisprudencia porque señaló que ante la exclusión de Yatama como agrupación política, de las elecciones, sin una justificación objetiva y razonable, estaba presente la contravención al artículo 24 (sobre el derecho a la igualdad frente a la ley), tanto como que la vulneración de ambos dispositivos –23 y 24– de la CADH, constituían una violación al principio de igualdad como prohibición de discriminar, categoría que “ha ingresado en el dominio del *ius cogens*”,

Así como lo dicho en ese caso ha servido para determinar el ejercicio de los derechos contenidos en el artículo 23.1. de la CADH en condiciones de igualdad, el orden público interamericano convencional reclama en este caso un criterio similar respecto del artículo 13.

El estándar propio de esta Corte IDH hace propicio recordar que en este caso también han situación de marginalidad que veda la participación en el espacio público de los medios de comunicación.

Sobre este aspecto es esclarecedor el voto concurrente del juez Sergio García Ramírez, quien resaltó la necesidad de superar una mera igualdad formal, que deja intacta o solo disimula la discriminación.

El concepto que ha tratado de desarrollar en su voto es el de una igualdad que supere la simulación de lo que ha definido como declaraciones de igualdad inexistentes e inaplicables, siendo necesario “crear una circunstancia” para que sea posible alcanzar los objetivos que persiguen los derechos humanos en el terreno político

La Corte IDH ha señalado que el principio de igualdad y no discriminación “posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno”, y que “sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional”. Por tal razón, ha reconocido que este principio hace parte del *ius cogens*, es decir, que se trata de una norma imperativa de derecho internacional general cuya aplicación no depende del acuerdo de los Estados y que no admite disposición en contrario.<sup>6</sup> Igualmente, ha indicado que se trata de una norma *erga omnes* que debe impregnar todas las actuaciones del Estado y que “genera efectos con respecto a terceros, inclusive a particulares”<sup>510</sup>.

Se deriva también del artículo 24 la obligación de establecer tratos diferenciados cuando estos resulten necesarios para evitar la profundización o la generación de desigualdades. Así por ejemplo, los Estados tienen la obligación de otorgar a los pueblos indígenas un trato acorde con su diversidad. Una cuestión adicional es si el mandato de igual protección de la ley implica que el Estado asuma un rol aún más activo para asegurar el

<sup>510</sup> Corte IDH. Opinión Consultiva OC-18/03, op. cit., párr. 100.

disfrute pleno de los derechos y libertades a grupos sociales que históricamente han sido discriminados y han padecido la exclusión y la marginación. En este sentido, se trata de determinar si el artículo 24 impone a los Estados la obligación de tomar medidas especiales orientadas a superar condiciones estructurales de desigualdad, para que así la igualdad sea real y efectiva.

En el ámbito interamericano, la Corte IDH también se ha referido a la obligación de los Estados de adoptar medidas especiales para corregir desigualdades. Así, en su opinión consultiva sobre la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, advirtió que “los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas”<sup>511</sup>.

Asimismo, la Corte IDH ha hecho alusión a esta obligación en casos relacionados con grupos específicos como las comunidades indígenas o las personas en situación de discapacidad. En el caso *Yakye Axa vs. Paraguay*, la Corte IDH indicó que “el Estado tiene el deber de adoptar medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna, en especial cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad y riesgo, cuya atención se vuelve prioritaria”<sup>512</sup>.

De conformidad con lo anterior, el derecho a la igual protección sin discriminación implica no solo la proscripción de todo trato arbitrario, sino que también impone a los Estados el deber de considerar las condiciones particulares de desventaja de ciertos grupos que han sido históricamente discriminados para adoptar acciones positivas orientadas a que la igualdad sea para estos real y efectiva:

“[e]s un principio establecido en el derecho internacional que el trato desigual a personas en condiciones desiguales no necesariamente constituye discriminación no permitida. La legislación que reconoce dichas diferencias no es, por lo tanto, necesariamente discriminatoria. En el contexto de los integrantes de los pueblos indígenas y tribales (...) es necesario la adopción de medidas especiales a fin de garantizar su supervivencia de conformidad con sus tradiciones y costumbres”.

En igual sentido, la Corte IDH sostuvo que “bajo el principio de no discriminación, establecido en el art. 1.1 de la CADH, el reconocimiento del derecho a la identidad cultural es ingrediente y vía de interpretación transversal para concebir, respetar y garantizar el goce y ejercicio de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas protegidos por la CADH y, según el art. 29.b) de la misma, también por los ordenamientos jurídicos internos”.<sup>513</sup> El derecho a la identidad cultural “es un derecho fundamental y de naturaleza colectiva de las comunidades indígenas, que debe ser respetado en una sociedad multicultural, pluralista y democrática”.

En tal sentido cabe recordarse que el ya citado Convenio 169 de la OIT recoge en su artículo 27. 3 que “los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones

<sup>511</sup> Corte IDH, OC -18/03 de 17 de septiembre de 2003, párr. 104.

<sup>512</sup> Corte IDH. Caso Comunidad Indígena *Yakye Axa vs. Paraguay*. FRC. 2005, párr. 162.

<sup>513</sup> (30) Corte IDH, “Caso Pueblo Indígena *Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*” (Fondo y Reparaciones), Sentencia de 27 de junio de 2012, Serie C N° 245, párr. 213.y 217

satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin.”

## **IMPLICANCIAS EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 23 y 26 DE LA CADH**

A partir de la resolución recaída en “Lagos del Campo”, la Corte IDH ha considerado plenamente justiciables los derechos incorporados a la Carta de Buenos Aires por remisión del artículo 26 de la CADH.

En el caso de las comunidades, la imbricación de los derechos de libertad de expresión y los derechos culturales, incluyendo en este aspecto el derecho a contar con medios de comunicación en idioma propio, para el ejercicio de todos los demás derechos de relación, es inobjetable.

En función de ello solicitamos a VE contemple la determinación de un estándar emergente de la resolución que dicte en el caso a fin de que se incorpore en el orden público interamericano una consideración referida a la relación entre medios de comunicación y cultura y el acceso a ellos como parte del derecho humano consagrado en el art. 13.

Previo a que VS tomara intervención en “Lagos del Campo” tales circunstancias habían sido ya puestas en referencia en el caso “López Álvarez” en el que el derecho a la expresión en idioma propio hacía tanto al derecho de defensa como al de libertad de expresión.

La posición sobre la justiciabilidad de los derechos del art. 26 ya iniciada y expandida hace mérito para que se contemple lo requerido.

Al analizar la posible afectación del principio de igualdad y no discriminación a miembros de pueblos indígenas, el Tribunal afirmó en el “Caso del Pueblo Saramaka”<sup>514</sup> que “Asimismo, es improcedente el argumento del Estado en cuanto a que es discriminatorio aprobar una ley que reconozca las formas comunales de posesión de la tierra. Es un principio establecido en el derecho internacional que el trato desigual a personas en condiciones desiguales no necesariamente constituye discriminación no permitida. La legislación que reconoce dichas diferencias no es, por lo tanto, necesariamente discriminatoria. En el contexto de los integrantes de los pueblos indígenas y tribales, esta Corte ya ha expresado que es necesario la adopción de medidas especiales a fin de garantizar su supervivencia de conformidad con sus tradiciones y costumbres. Por ello, es improcedente el argumento del Estado respecto de su incapacidad para crear legislación en esta área debido a la presunta complejidad de la cuestión o la posible naturaleza discriminatoria de dicha legislación.” (Citas omitidas).

Lo expuesto toma importancia al recordar las reglas preferidas para el acceso a frecuencias por parte de comunidades en el derecho comparado.

---

<sup>514</sup> Corte IDH, “Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas”, Sentencia de 28 de noviembre de 2007, Serie C N° 172, párr. 103.

En este sentido, en los casos “Yatama vs. Nicaragua” y “López Álvarez Vs. Honduras”, la Corte IDH destacó el carácter fundamental que posee el principio de igualdad y no discriminación para la salvaguardia de los derechos humanos, tanto en el derecho internacional como en el interno. Los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias y eliminar las que sean de ese carácter, combatir sus prácticas y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas<sup>515</sup>.

En el marco del reconocimiento indicado también se auspicia y se considera de suma importancia el amparo a la radiodifusión comunitaria en relación con los derechos políticos, prueba es lo indicado en el caso “Yatama vs Nicaragua” , resuelto por la Corte IDH El máximo tribunal regional indica a efectos de las condiciones de cumplimiento de la sentencia: “La Corte toma en cuenta que “las comunidades usan la radio comunitaria como medio informativo”, por lo que considera necesario que el Estado dé publicidad, a través de una emisora radial de amplia cobertura en la Costa Atlántica, a los párrafos ..... (cita omitida) que corresponden a los capítulos IX y X sobre las violaciones declaradas por la Corte, y los puntos resolutive de la presente Sentencia, lo cual deberá efectuarse en español, miskito, sumo, rama e inglés. La transmisión radial deberá efectuarse al menos en cuatro ocasiones con un intervalo de dos semanas entre cada una.”<sup>516</sup>

Los antecedentes recogidos hacen pleno mérito para asumir asimismo que la oportunidad que posee la Corte IDH, particularmente teniendo en consideración “Yatama vs Nicaragua” contemple también la importancia de contemplar una mención explícita en el marco de los derechos del art. 23 CADH en las medidas a adoptarse de no repetición, dado que los pueblos que no poseen acceso a los medios de comunicación ven violentados de modo flagrante sus derechos a la participación política y a su identidad cultural.

En tal sentido, además, estas premisas deben ser interpretadas a la luz del ya indicado artículo 16.1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas<sup>517</sup>.

*“Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación.”*

Y lo mismo respecto del XIV.3 de la DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS<sup>518</sup> (AG/RES. 2888 (XLVI-O/16) Aprobada en la segunda sesión plenaria, celebrada el 14 de junio de 2016)

*“Los pueblos indígenas, tienen derecho a promover y desarrollar todos sus sistemas y medios de comunicación, incluidos sus propios programas de radio y televisión, y acceder en pie de igualdad a todos los demás medios de comunicación e información. Los Estados tomarán medidas para promover la transmisión de programas de radio y televisión en lengua indígena,*

<sup>515</sup> Corte IDH, Caso Yatama Vs. Nicaragua, sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 185; Caso Álvarez vs. Honduras, sentencia de 1 de febrero de 2006, párr. 170.

<sup>516</sup> Corte IDH, Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 253.

<sup>517</sup> [https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)

<sup>518</sup> <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>

*particularmente en regiones de presencia indígena. Los Estados apoyarán y facilitarán la creación de radioemisoras y televisoras indígenas, así como otros medios de información y comunicación.”*

Declaraciones que si bien no existían a la fecha de los hechos sí deben ser tenidas en cuenta a la hora de la dilucidación del caso para la imposición de deberes de no repetición.

## **EL USO DE COMUNICACIONES DIGITALES POR INTERNET NO REEMPLAZA LA IMPORTANCIA DE LA RADIO FM PARA ZONAS NO EXTENSAS, NI AÚN EN LAS MEJORES CONDICIONES DE CONECTIVIDAD**

Ilustre Corte IDH: Consideramos asimismo de relevancia poner énfasis en una serie de cuestiones adicionales emergentes del paso del tiempo y la aparición de nuevas formas de comunicación.

Cuando el artículo 13.1 establece que el derecho a la libertad de expresión se ejerce por cualquier medio a su elección lo hace en el concepto que VE ha señalado desde la OC 5/85 en adelante. La libertad de expresión es a la vez un derecho individual que social. Implica -en palabras de la Ilustre Corte tanto el derecho de tratar de comunicar a los otros los puntos de vista propios como el derecho de todos a conocer opiniones y noticias y que estas dos dimensiones deben ser garantizadas simultáneamente.

Ello significa (visto en conjunto con la regla del 13.3 que prohíbe las restricciones indirectas basadas en la administración abusiva de frecuencias radioeléctricas o de cualesquiera otros enseres que obstaculice el ejercicio del derecho) que a la hora de dilucidar este conflicto legal se debe tener en miras cuáles son las herramientas idóneas para que las comunidades puedan efectivamente ejercer y gozar de esos derechos en condiciones de asequibilidad.

Ello nos lleva por una parte a determinar que la naturaleza de las emisoras de frecuencia modulada son las propicias por diversas cuestiones.

1. Costos de instalación.
2. Costos de funcionamiento
3. Extensión de la plaza física de la instalación, dado que las antenas son más altas y requieren un emplazamiento mucho más vasto en terrenos. Tanto por las riendas para sostener la emisora cuanto por el descampado que se exige por razones de seguridad.
4. Parque de receptores. Las radios van dejando paulatinamente de operar en Amplitud modulada porque estas bandas de frecuencia se destinan a otros servicios, mayormente de transmisión de datos, por lo que se dejan de fabricar equipamiento de recepción. Cosa que no ocurre con la frecuencia modulada, cuya capacidad de recepción aparece ya casi universalmente como aplicación en los teléfonos celulares, pero no para ser recibidas por datos sino como radio en sí misma.
5. La calidad del sonido.

Nos permitimos indicar para mayor ilustración una fuente de información ajena a las partes y a estos presentantes que dan cuenta de lo dicho.

*“De cara a la próxima licitación de estaciones de radio, el atraso tecnológico y los altos costos de operación hacen que el futuro inmediato de la Amplitud Modulada (AM) no sea tan alentador, reconoció Alejandro Navarrete, titular de la Unidad de Espectro Radioeléctrico del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). El futuro es que coexistan la Frecuencia Modulada (FM) y la tecnología digital; la AM está muriendo sola, pero no hay un decreto que diga que se extinga, dijo”.*

<https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Altos-costos-ahogan-a-frecuencias-AM-IFT-20160201-0123.html>

En este sentido y a título de ejemplo, indicamos como referencia a la Ilustre Corte IDH que el órgano rector de las telecomunicaciones en México ha aprobado en 2016 los “lineamientos para el cambio de Frecuencias de Estaciones de Radio de AM a FM”<sup>519</sup> donde incluyen reservas para medios de uso comunitario e indígena.

Sentado ello, también queremos enfatizar que no es reemplazable en ningún sentido la radio hertziana por la recepción de contenidos a través de internet. Menos aún en el caso concreto.

Sobre las premisas de la importancia de la recepción que VE ha marcado históricamente, nos explayamos diciendo que los niveles de conectividad digital en Guatemala distan mucho de permitir dar por satisfecho el derecho a contar con un soporte idóneo por el hecho de que se pueda transmitir por Internet contenidos audiovisuales.

Según estadísticas previas a la emergencia sanitaria del COVID 19, que seguramente arrojarán peores guarismos, solo el 29,3 % de la población en Guatemala utilizaba internet<sup>520</sup> según noticias que dan cuenta de los resultados del censo del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala.

Y, por supuesto, este estándar reconoce tanto la población urbana como la rural. Pero el desagregado para las zonas rurales da, por supuesto, condiciones de conectividad más alejadas del ideal.

Realidades del mismo tenor expone la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL) que informa de 459.847 suscriptores a Internet sobre una población aproximada de 16.342.897 habitantes<sup>521</sup>. A esta información agregaremos que el consumo de datos -en caso de conexión sobre teléfono para escuchar una emisora sobre Internet- importa unos 120 MB por hora en alta calidad o 60 en calidad media. Es decir, completamente inaccesible.

A estos dichos queremos agregar que aún cuando la conectividad fuera plena, Internet no es gratis y no garantiza anonimato en los gustos y tendencias. La radio sí lo es para el oyente que escucha lo que quiere y nadie lo detecta. Ello significa que, así como la ley de

<sup>519</sup>

<http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/aprueba-ift-lineamientos-para-el-cambio-de-frecuencias-de-estaciones-de-radio-de-am-fm-comunicado>

<sup>520</sup>

<https://www.efe.com/efe/america/tecnologia/solo-el-29-3-de-la-poblacion-censada-en-guatemala-utiliza-internet/20000036-4068618>

<sup>521</sup> <https://www.citel.oas.org/es/SiteAssets/Paginas/SistemaTIC/countries/queatemala.html#top>

protección de datos personales no es necesaria para los oyentes de radio, sí lo es para los usuarios de Internet porque se detecta el tráfico de datos y el gran hermano prestador del servicio sabe qué vemos y cuándo.

En la primera, la comunicación es amplia y de acceso abierto, la segunda se basa en el streaming individual y, además, se debe pagar.

Todo este conjunto de cosas pone muy lejos a Internet de poder reemplazar a la radio como instrumento esencial para las garantías de ejercicio de libertad de expresión para el caso que nos ocupa, en tanto soporte técnico esencial para acceder a informaciones, difundirlas, así como para el goce de los derechos culturales e identitarios que se ponen en juego y sobre los cuales VE debe decidir.

## CONCLUSIONES - PETITORIO

- 1) El marco normativo de Guatemala en materia de radiodifusión es incompatible con la Convención Americana de Derechos Humanos.
- 2) No incluye garantías para el acceso a fundar medios de comunicación ni al pluralismo mediático.
- 3) Carece de medidas para impedir la concentración de la propiedad.
- 4) Excluye del debate público a los grupos en desventaja, y a los pueblos indígenas, en particular.
- 5) Los sistemas basados exclusiva o principalmente en función de criterios económicos son contrarios a la Convención Americana de Derechos Humanos.
- 6) Por el contrario, de la interpretación realizada por la Comisión y la Corte se derivan una serie de exigencias en los procedimientos de asignación de uso de frecuencias y otorgamiento de licencia para utilizar medios audiovisuales que el Estado de Guatemala no tiene.
- 7) En este sentido, las licitaciones o subastas que determinan quienes tendrán el derecho a fundar un medio de comunicación audiovisual, tomando como criterio de selección la capacidad económica expresada en una oferta dineraria, no puede configurarse como el único mecanismo de asignación de autorizaciones de radiodifusión.
- 8) No solo no es respetuoso de las reglas del artículo 13 sino también de los arts. 9, 23, 24 y 26 de la CADH y es notoriamente impeditivo del acceso y disfrute de la cultura.
- 9) Bajo un hipotético manto de neutralidad -basado en la oferta económica- incumple mandatos de reparación de situaciones de déficit estructurales de igualdad y, con ello, resultan ser discriminatorios según la inteligencia que VE ha dado a las reglas de la CADH.

- 10) En situaciones como el presente caso, donde el marco normativo de radiodifusión y telecomunicaciones y/o su aplicación es discriminatoria e incompatible con la CADH, la utilización de canales radioeléctricos con carácter temporal que transmiten sin autorización, con el objeto de dar respuesta a necesidades apremiantes de comunidades y grupos vulnerables a los que el Estado no están garantizando sus derechos básicos, no constituye un abuso en el ejercicio de un derecho, por lo que la actividad no debe estar sujeta a sanciones ulteriores de ningún tipo cuando no cause interferencias ni perjudique a terceros.
- 11) En tales situaciones resulta ser violatorio de los arts. 13 y 9 en tanto utiliza el derecho penal para reprimir conductas que no sólo no deberían ser resueltas por un sistema de fuerza pública, que debería ser reservado como última ratio, apartándose de las garantías de derecho penal mínimo y del test de estricta proporcionalidad.
- 12) Además, ejerce el monopolio de la acción penal del Estado apoyándola erráticamente en dos tipos penales de modo alternativo -lo que ya sería grave- y ninguno de ellos resulta respetuoso del principio de legalidad estricta.
- 13) El espectro radioeléctrico debe ser administrado por los Estados bajo criterios democráticos, particularmente cuando este recurso impacta en el reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos como la libertad de expresión, el derecho a la identidad cultural, la preservación de las lenguas propias y demás principios invocados en este Memorial.
- 14) En estos casos la asignación de estos canales radioeléctricos debe realizarse de forma que garanticen la igualdad de oportunidades de todos los individuos en el acceso y la operación de estos medios en condiciones de equidad, sin restricciones desproporcionadas o irrazonables, incorporando medidas afirmativas.
- 15) En los territorios de pueblos indígenas, la administración del espectro debe tener en consideración los derechos de las comunidades indígenas respecto de su territorio, incluyendo la consulta informada, así como mecanismos de asignación de frecuencias para garantizar que las comunidades puedan crear sus propias infraestructuras telecomunicaciones y medios de comunicación comunitaria.
- 16) Por todo lo expuesto, y dada la importancia de garantizar que los procedimientos para la adjudicación de autorizaciones para el uso de canales radioeléctricos para fundar medios de comunicación contengan garantías para el acceso sin discriminación y para el pluralismo mediático que deben ser implementadas por los Estados, OBSERVACOM y AMARC-ALC solicitan a la Ilustre Corte que considere los principios y aspectos detallados en este escrito de Amigo del Tribunal cuando revise las acciones y omisiones del Estado de Guatemala en el caso ante VE.

## 10. Evolución de los estándares interamericanos sobre medios comunitarios y libertad de expresión

El caso de "Radios Mayas"<sup>522</sup>, cuyas audiencias ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos tuvieron lugar en junio de este 2021, es un hito para el movimiento de las radios comunitarias en el continente americano. Como todo acontecimiento histórico, condensa en sí un conjunto de luchas que desde hace muchos años a nivel nacional, local y regional llevaron adelante radialistas, activistas, académicos y defensores de derechos humanos ante distintos estrados.

Uno de esos estrados fueron los órganos del Sistema Interamericano. La Comisión Interamericana, su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión y ahora la Corte Interamericana. En ese ámbito se fueron consiguiendo paulatinamente estándares cada vez más beneficiosos que fueron reconociendo desde el derecho de las personas a la libertad de expresión por vías radioeléctricas con fines distintos a los comerciales sin discriminación hasta el derecho a tener oportunidades basadas en reglas equitativas para promover el pluralismo y la diversidad en el seno de las sociedades.

Mucho se ha mejorado desde cuando la necesidad de que se reconociera al sector como un actor en la vida de la comunicación social radioeléctrica sin riesgos de penalización o de funcionar en condiciones de suma precariedad (cosa que aún sigue ocurriendo y de allí la importancia de los estándares que pueda ahora fijar la Corte IDH). El sector fue recibido por primera vez en audiencia pública en 2002.

Allí se planteó -fundamentalmente - el cuestionamiento a las legislaciones prohibitivas o restrictivas que arrinconaba al movimiento de radios a la clandestinidad y al mote de "piratas". Por tal razón se elevó a la CIDH la crítica al uso de las herramientas del derecho penal para su persecución, y el pedido de un pronunciamiento estricto de que no solo se las debe reconocer a las radios comunitarias sino de darles un ambiente propicio para su desarrollo en términos económicos, operativos, de acceso a los canales radioeléctricos y con perspectivas suficientes en vistas a los procesos de digitalización.

Debiendo reconocer también la incidencia de la interacción con Relatorías de otros sistemas de derechos humanos y los avales de las personalidades que ocuparon esos cargos, como del Consejo de Derechos Humanos, este aporte tiende a recuperar la creación y avances de estándares en forma cronológica en el SIDH.

---

<sup>522</sup> Corte IDH. Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala.

## **LA DECLARACIÓN DE POZO DE ROSAS: ES UN PROBLEMA DE DERECHOS HUMANOS Y NO UNA CUESTIÓN TÉCNICA DE ADMINISTRACIÓN DE FRECUENCIAS**

En 1997, en una pequeña localidad de Venezuela llamada Pozo de Rosas,<sup>523</sup> ocho organizaciones realizaron un taller de reflexión y análisis de la situación de la explotación del espectro radioeléctrico en los países de América Latina. El seminario se denominaba "Democratizar el espectro radioeléctrico". Fue quizás la primera vez en que se desplazó el debate de "las frecuencias" de ser algo técnico de alcance nacional a la perspectiva de derechos humanos de alcance regional.

La reciente creación de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH ofrecía la ampliación del campo de resonancia, tanto como la ofrecía para la despenalización de las calumnias e injurias.

Parte de la Declaración Final de ese seminario decía: "Entendemos la libertad de expresión e información y su ejercicio como fundamento esencial de la democracia. Esto implica promover acciones jurídicas y marcos regulatorios que reconozcan y aseguren la democratización del espectro radioeléctrico, el acceso y participación sin discriminaciones para todos los sectores (estatal, comercial y no comercial). (...) Frente al surgimiento de emisoras de radio y televisión en manos de nuevos actores sociales (barriales, campesinas, sindicales, de mujeres, de indígenas, de jóvenes, universitarias, de diferentes denominaciones religiosas, etc.) detectamos con preocupación la existencia de una campaña que busca eliminar del espectro radioeléctrico (...) con medidas discriminatorias como el establecimiento de máximos de potencia o prohibiciones de publicidad que condenan a la asfixia financiera a los medios no comerciales"

Esta línea argumental fue consonante con posteriores encuentros de similares organizaciones en Latinoamérica. Y fue el tenor con el que el movimiento se fue acercando al Sistema Interamericano. Y desde esa perspectiva se mantuvo un primer encuentro en Buenos Aires con Santiago Cantón, recientemente electo Relator Especial. Instancia esta que permitió un encuentro posterior en el marco de la UNESCO con su División de Libertad de Expresión, dirigida en esos momentos por Marcello Scarone.

## **LA DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS SOBRE LIBERTAD DE EXPRESIÓN (CIDH) DE OCTUBRE DE 2000<sup>524</sup>**

Aún cuando no estuviera específicamente destinada a la atención de las radios comunitarias, para el sector fue una novedad de importancia la Declaración, y en particular la previsión de los principios 12 y 13.

En primer lugar por la importancia del cuestionamiento a los monopolios y oligopolios, iluminando su afectación a la democracia, la libertad de expresión y el derecho a la

<sup>523</sup> Seminario organizado por ALER (Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica), AMARC (Asociación Mundial de Radios Comunitarias), CIESPAL (Centro de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina -UNESCO-), FELAFACS (Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social), FIP (Federación Internacional de Periodistas), PROA (Asociación Latinoamericana de Comunicación Grupal), RNTC (Radio Nederland Training Centre), SCC (Asociación Católica Latinoamericana para la Radio, la Televisión y Medios Afines), Videazimut y la WACC (World Association for Christian Communication).

<sup>524</sup> Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/basicos/declaracion.htm>

información, tanto como la necesidad de que la administración de frecuencias sea transparente y no objeto de cambio para premios y castigos, interpretando en forma auténtica el art. 13.3 de la CADH.

También, y sobre todo, porque el primero de ellos trae la categórica definición “Las 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.”

Un primer paso en la construcción de estándares. La igualdad de oportunidades y los criterios democráticos.

## **EL INFORME 2001 CIDH SOBRE PARAGUAY <sup>525</sup>**

En su informe, la CIDH encomendó a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) la realización del capítulo sobre libertad de expresión. En dicha oportunidad, la RELE recomendó al Estado paraguayo que adopte medidas reglamentarias para hacer efectivo el derecho a la libertad de expresión, que disponga las medidas necesarias para asegurar la adecuada distribución de frecuencias radiales de acuerdo a criterios democráticos, que promueva la distinción entre personas pública y privada, despenalizando las injurias y calumnias en contra de las personas públicas, y que reglamente el derecho de acceso a la información.

Cabe señalar la relevancia de la cuestión, incorporada en la misma dimensión que otras que han tenido avances formidables en la región. La magnitud del reconocimiento del problema es similar a la crítica del derecho penal para los delitos contra el honor de personas públicas y de la transparencia en los manejos de los asuntos de estado.

## **LA DECLARACIÓN DE LOS RELADORES ESPECIALES DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN**

En diciembre de 2001, los -todavía tres - Relatores Especiales de Libertad de Expresión<sup>526</sup> hacen una importante declaración anual.

Bajo el título de Declaración Conjunta Desafíos a la Libertad de Expresión en el Nuevo Siglo,<sup>527</sup> los entonces Relatores dijeron en relación con la actividad de la radiodifusión que: *La promoción de la diversidad debe ser el objetivo primordial de la reglamentación de la radiodifusión; la diversidad implica igualdad de género en la radiodifusión e igualdad de oportunidades para el acceso de todos los segmentos de la sociedad a las ondas de radiodifusión;*

Teniendo en cuenta la realidad normativa de hace veinte años, esta declaración es sumamente valiosa. Entre otras cosas, abría una ventana relevante frente al proceso de

<sup>525</sup> Informe sobre las acciones adoptadas por el Estado a fin de aplicar las recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el “Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay”. Disponible en: <http://www.cidh.org/annualrep/2001sp/cap.5a.htm>

<sup>526</sup> Abid Hussain Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Libertad de Opinión y Expresión (ONU); Freimut Duve Representante de la sobre la Libertad de los Medios de Comunicaciones (OSCE); Santiago Cantón Relator Especial para la Libertad de Expresión (OEA).

<sup>527</sup> <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=48&IID=2>

liberalización de bienes y productos culturales y educativos en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Consideremos que se habla de diversidad y pluralismo en un contexto de derechos humanos en 2001 y la Convención de UNESCO sobre Diversidad Cultural recién llegaría un lustro después. En el proceso de construcción de estándares se suma la ratio de la regulación: promoción de la diversidad como objetivo primordial.

## LA AUDIENCIA DE OCTUBRE DE 2002

Otro hito relevante fue la participación, en octubre de 2002, de la Asociación Mundial de Radiodifusión Comunitaria (AMARC) y de la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER) en audiencia con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y su Relator Especial asumido en mayo anterior, Eduardo Bertoni.

En esa oportunidad ambas entidades plantearon las dificultades existentes en las legislaciones y prácticas nacionales contra las emisoras del sector no comercial. Prohibiciones, restricciones ilegítimas y persecución eran la regla en las legislaciones y en las políticas para el sector.

La CIDH encargó por primera vez a la RELE avanzar temáticamente y con una perspectiva general sobre la materia, más allá de los casos con los que se pudiera ir avanzando. Por supuesto, el mero hecho de haber sido recibidos por un órgano del SIDH con tales resultados fue un espaldarazo para el reconocimiento del sector y su legitimación al interior de los países.

## EL RECONOCIMIENTO EXPLÍCITO DE LA IMPORTANCIA DE UNA REGULACIÓN PARA EL SECTOR: EL INFORME DE LA RELE DE 2002

528

En el marco del capítulo que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión desarrolla y la CIDH debe aprobar, en el Informe 2002, publicado en 2003, se consignan fundamentales consignas y recomendaciones, que corresponden ser citados porque se consagran estándares que los estados deben seguir.

### **E. El ejercicio de la libertad de expresión por medios de comunicación comunitarios.**

..... 38. Sin embargo, la utilización de los medios tradicionales de comunicación masiva no siempre se presenta como medio accesible para la difusión de las necesidades y reivindicaciones de los sectores más empobrecidos o vulnerables de la sociedad. En este sentido, los medios comunitarios de comunicación y difusión vienen insistiendo desde hace tiempo para incluir en las agendas nacionales, estrategias y contenidos que atiendan a las necesidades de éstas comunidades.

39. Las radios llamadas comunitarias, educativas, participativas, rurales, insurgentes, interactivas, alternativas y ciudadanas son, en muchos casos, y cuando actúan en el

<sup>528</sup> CIDH. Informe Anual 2002. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II.117. Doc. 1 rev. 1. 7 de marzo de 2003. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=329&IID=2>

*marco de la legalidad, las que ocupan los espacios que dejan los medios masivos; se erigen como medios que canalizan la expresión donde los integrantes del sector pobre suele tener mayores oportunidades de acceso y participación en relación a las posibilidades que pudieran tener en los medios tradicionales.*

*41. Las radios comunitarias, que deben actuar en un marco de legalidad facilitado por los Estados, responden en muchos casos a las necesidades, intereses, problemas y expectativas de sectores muchas veces relegados, discriminados y empobrecidos de la sociedad civil. La necesidad creciente de expresión de las mayorías y minorías sin acceso a medios de comunicación, y su reivindicación del derecho de comunicación, de libre expresión de ideas, de difusión de información hace imperante la necesidad de buscar bienes y servicios que les aseguren condiciones básicas de dignidad, seguridad, subsistencia y desarrollo.*

*43. Dada la importancia que pueden tener estos canales de ejercicio de la libertad de expresión comunitarias, resulta inadmisibles el establecimiento de marcos legales discriminatorios que obstaculizan la adjudicación de frecuencias a radios comunitarias. Igualmente preocupante resultan las prácticas que, aún en los casos de funcionamiento en el marco de la legalidad, importan amenazas de cierre injustificadas, o incautación arbitraria de equipos.*

Ya es la CIDH quien le dice a los estados que no debe haber discriminación, ni intimidación, ni cierres o secuestros de equipos. Y que los Estados deben crear legislaciones compatibles con esos principios.

Es claro que la mirada despectiva y calificadora de “delincuentes” no debía tener más cabida en los gobiernos de la región. En muchos casos fue así. En otros no.

## **EL INFORME 2003 Y EL CUESTIONAMIENTO AL MECANISMO DE SUBASTA DE FRECUENCIAS EN GUATEMALA<sup>529</sup>**

Como vimos, gran parte de la cuestión radica en cómo se accede democráticamente a los títulos que permitan el uso de un canal radioeléctrico.

En el año 2003 la RELE en el marco del Informe Anual de la CIDH dice respecto a la situación de los medios de comunicación en Guatemala. “La Relatoría recibió información sobre procedimientos iniciados contra radios comunitarias. Tal como lo ha señalado anteriormente la Comisión, las radios comunitarias son positivas porque fomentan la cultura e historia de las comunidades, siempre que lo hagan dentro de la legalidad. La Relatoría reitera la importancia de que se establezcan criterios democráticos para la asignación de frecuencias radioeléctricas.”

También ese año en el informe Justicia e Inclusión Social: Los desafíos de la democracia en Guatemala<sup>530</sup> la CIDH dijo que “las radios comunitarias son de gran importancia para la promoción de la cultura nacional, el desarrollo y la educación.... Las subastas que contemplen criterios únicamente económicos o que otorguen concesiones sin una oportunidad para todos los sectores son incompatibles con la democracia y con el

<sup>529</sup> CIDH. Informe Anual 2003. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 70 rev. 2. 29 de diciembre de 2003.

Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202003.pdf>

<sup>530</sup> CIDH. Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala / Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/GUATEMALA.2003.pdf>

derecho a la libertad de expresión e información garantizados en la Convención Americana sobre derechos Humanos y en la Declaración de Principios sobre libertad de expresión”.

El movimiento de radios tomó debida nota de ese nuevo estándar. Las subastas son incompatibles con la democracia y con la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

## **DECLARACIÓN DE LOS CUATRO RELATORES ESPECIALES DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE 2007<sup>531</sup>**

En diciembre de 2007, con el título Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión, incorporan esta recomendación que parte de la 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, así como por el fracaso de muchos países en reconocer la radiodifusión comunitaria como un tipo diferente de comunicación social;...”.

Sobre la Diversidad de Tipos de Medios de Comunicación:

- Se debe asignar suficiente ‘espacio’ para la transmisión de las diferentes plataformas de comunicación para asegurar que el público, como un todo, pueda recibir un espectro variado de servicios de medios de comunicación. En términos de difusión terrestre, ya sea análoga o digital, esto implica una asignación apropiada de las frecuencias para usos de radiodifusión.
- 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 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. Esto requiere un plan claro para el cambio que promueva, en lugar de limitar, los medios públicos. Se deben adoptar medidas para asegurar que el costo de la transición digital no limite la capacidad de los medios comunitarios para operar. ...La radiodifusión comunitaria debe estar expresamente reconocida en la ley como una forma diferenciada de medios de comunicación, debe beneficiarse de procedimientos equitativos y sencillos para la obtención de licencias, no debe tener que cumplir con requisitos tecnológicos o de otra índole severos para la obtención de licencias, debe beneficiarse de tarifas de concesionaria de licencia y debe tener acceso a publicidad.

Es ostensible cómo los estándares se van superando. No es solo reconocer al sector. Es garantizar legislación acorde, igualdad de oportunidades, derecho a recibir publicidad como modo genuino de garantizar su independencia y sustentabilidad en el marco del uso

---

<sup>531</sup> Ambeyi Ligabo, Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión; Miklos Haraszti, Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación; Ignacio Alvarez, Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión. Faith Pansy Tlakula Relatora Especial de la CADHP sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información

y goce de los derechos emergentes del trabajo, y derecho a contar con espacio en el espectro radioeléctrico y a la preservación de éste en la transición hacia la radiodifusión digitalizada.

## **EL INFORME ANUAL DE LA CIDH: ESTÁNDARES DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN PARA UNA RADIODIFUSIÓN LIBRE E INCLUYENTE<sup>532</sup>**

El Informe CIDH del 2009 trajo avances muy importantes en materia de estándares para la actividad de la radiodifusión en general y para el sector de las emisoras comunitarias en particular.

Por primera vez se concentró en un documento las ideas y recomendaciones del Sistema Interamericano en varias materias, publicado en el capítulo específico sobre libertad de expresión del informe. Si bien ya había habido consideraciones en 2004 sobre concentración y monopolios, así como las mencionadas en el Informe de 2002 sobre emisoras comunitarias, es éste un documento fundacional. Obtenido incluso luego de talleres y debates con la sociedad civil.

Allí se consignan particularmente estos estándares para la radiodifusión comunitaria, además de otros genéricos que los países deberían incorporar y también favorecerían al sector: *“El derecho a la libertad de expresión exige que los Estados no sólo se abstengan de realizar acciones que impiden el ejercicio del derecho, sino además que adopten medidas para garantizar su ejercicio en condiciones de igualdad y no discriminación. Así, por ejemplo, se deben 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”.*

También se afirmó 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. En ese informe, la Relatoría Especial recomendó a los Estados: “[l]egislar en materia de radiodifusión comunitaria, de manera que se destine parte del espectro a radios comunitarias, y que en la asignación de estas frecuencias se tomen en cuenta criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a las mismas”.*

Asimismo, se destacó la importancia de que *“la regulación sobre radiodifusión reconozca expresamente el derecho de las organizaciones sin fines de lucro a ser propietarias de medios de comunicación audiovisual.”*

Se establece en el informe el mandado de reserva de espectro. Esto fue llevado adelante luego por varios estados. Pero esta reserva debía estar destinada a un tratamiento equitativo y no asignar las puntas de la banda de FM para emisoras de potencia mínima.

<sup>532</sup> Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente = freedom of expression standards for free and inclusive broadcasting / Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (OEA documentos oficiales; OEA Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.)(OAS official records ; OEA Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.) ISBN 978-0-82705486-8

*"los Estados deben adoptar medidas positivas para incluir a los sectores sin fines comerciales en los medios de comunicación. Entre estas medidas aparece 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 equitativamente en el espectro. 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".*

También se determinaron estándares para los modos de obtención de licencias:

*"Otra de las medidas que debe promover el Estado para generar oportunidades equitativas para una igualdad real en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana, es establecer procedimientos especiales para que los sectores sin fines comerciales puedan acceder a las licencias. En tal sentido, deberían contemplarse procedimientos que no exijan requisitos tecnológicos severos que, en la práctica, impacten discriminatoriamente en estos sectores impidiéndoles siquiera formalizar una solicitud de licencia. Por el contrario, los requisitos para acceder a las licencias deberían contemplar las necesidades específicas de los radiodifusores comunitarios."*

*"(E)l simple reconocimiento legal para acceder a una licencia no alcanza para garantizar la libertad de expresión si existen discriminaciones o arbitrariedades en las condiciones de uso de las licencias que limitan severamente la capacidad de los sectores privados sin fines de lucro de utilizar las frecuencias, así como el derecho del público en general a escucharlas. En tal sentido, el derecho a la libertad de expresión reconocido en el artículo 13 de la Convención Americana prohíbe que se impongan limitaciones arbitrarias o discriminatorias al uso de las licencias de radiodifusión comunitarias.*

Entonces, ya se trata de obligaciones del estado, no solo de abstenerse de censurar, sino de dotar de herramientas suficientes para el sector: reconocimiento legal, mecanismos especiales de asignación, reserva de espectro, igualdad de oportunidades, no discriminación, no debe haber umbrales inaccesibles.

Y el derecho a funcionar en condiciones de sustentabilidad. En el marco -además - del ejercicio de derechos culturales.

*"(L)a regulación debería permitirle a estos medios de comunicación diferentes fuentes de financiamiento; entre ellas la posibilidad de recibir publicidad en tanto existan otras garantías que impidan el ejercicio de competencia desleal con otras radios y siempre que no interfiera en su finalidad social... Asimismo, es necesario asegurar que el financiamiento estatal no disuelva la independencia de la radio comunitaria, pues de esta manera se estaría perdiendo el valor genuinamente comunitario de este sector de la radiodifusión.*

*"se deberían remover otras restricciones arbitrarias al uso de las licencias, como por ejemplo las limitaciones al uso de lenguas minoritarias o indígenas utilizadas por los medios de comunicación dirigidos específicamente a distintas comunidades.*

*"se deberían adoptar medidas para evitar que la pauta oficial genere una dependencia de los medios de comunicación audiovisual privados—con o sin fines de lucro—respecto del poder público. Al respecto, es claro que la publicidad estatal puede representar en muchos casos la única alternativa posible de financiamiento para ciertos medios pequeños—que no aparecen como opciones comercialmente rentables para la publicidad privada—o de los que critican a las empresas o grupos económicos poderosos. En estos casos, los Estados deberían asegurar fuentes de financiamiento alternativas para fomentar la pluralidad de voces".*

Por último, el Informe 2009 entra al punto de modo concreto en materia de legalidad y cese de persecución. Dice sobre la aplicación de sanciones penales: *"la postergación en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, por ejemplo ante las dificultades injustificadas o arbitrarias de acceder a una licencia, opera como un límite claro a la posibilidad de perseguir penalmente las conductas encaminadas a lograr su vigencia".*

## **EN 2010 LOS RELADORES<sup>533</sup> PRESENTARON LOS DIEZ DESAFÍOS CLAVES PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN LA PRÓXIMA DÉCADA<sup>534</sup>**

En lo que concierne a las radios comunitarias -dicen- pueden desempeñar un rol sumamente importante al ofrecer una programación de interés público y complementar el contenido ofrecido por las emisoras comerciales. De este modo pueden contribuir a la diversidad y responder a la necesidad de información del público. Sin embargo, ambas enfrentan obstáculos.

Las cuestiones más preocupantes son:

- La falta de reconocimiento legal específico para el sector de las emisoras comunitarias sobre la base de criterios adecuados para dicho sector.
- La decisión de no reservar frecuencias suficientes para las emisoras comunitarias ni crear mecanismos adecuados de financiamiento.

## **DECLARACIÓN CONJUNTA SOBRE PROTECCIÓN DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LA DIVERSIDAD EN LA TRANSICIÓN DIGITAL TERRESTRE EN 2013<sup>535 536</sup>**

<sup>533</sup> Frank La Rue Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión; Miklos Haraszti Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación; Catalina Botero; Relatora Especial de la OEA para la Libertad de Expresión; Faith Pansy Tlakula Relatora Especial de la CADHP sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información-

<sup>534</sup> DECLARACIÓN CONJUNTA DEL DÉCIMO ANIVERSARIO: DIEZ DESAFÍOS CLAVES PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN LA PRÓXIMA DÉCADA.

Disponible <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1146&IID=2>

<sup>535</sup> Frank LaRue Relator Especial de la ONU sobre la Libertad de Opinión y Expresión; Dunja Mijatović Representante de la OSCE sobre la Libertad de Prensa; Catalina Botero Marino Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA; Faith Pansy Tlakula Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos (CADHP) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información.

<sup>536</sup> [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos\\_basicos/declaraciones.asp](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp)

En esta declaración conjunta se busca resguardar el rol y el espacio de las emisoras en el contexto de un proceso de digitalización que parecía inminente y arrollador.

## **INFORME CIDH 2014 INCLUYE DOCUMENTO DE "ESTÁNDARES DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN PARA LA TRANSICIÓN A UNA TELEVISIÓN DIGITAL ABIERTA, DIVERSA, PLURAL E INCLUSIVA"**

Si bien el documento es mucho más amplio que aquello que refiere a la cuestión de los medios comunitarios de radiodifusión, tiene aspectos relevantes en grado sumo, y que determinan la configuración de un cuadro de seguimiento obligado por los Estados a la hora de la definición de políticas de medios, regulación de la actividad de la radiodifusión y de administración de espectro de canales radioeléctricos.

El documento aprobado por la CIDH refiere a distintos tópicos, como ser:

- Establecimiento de marco jurídico expreso, claro y preciso
- Promoción de la diversidad y pluralismo en la radiodifusión digital, donde se insertan consideraciones sobre el incremento de la diversidad de medios televisivos y promoción de nuevos operadores; la pluralidad y diversidad en los contenidos, el reconocimiento de tres sectores de la televisión digital, y el fomento de la pluralidad y la diversidad con la regulación de la concentración en el control y propiedad de medios
- Otorgamiento de licencias de televisión digital
- Dividendos digitales y nuevos usos del espectro
- Reconocimiento y promoción de la televisión digital comunitaria

Aún cuando dedica un capítulo específico a la actividad de los medios de comunicación comunitarios, la perspectiva necesaria en cada herramienta propuesta o planteo regulatorio recoge una arista específica.

Recalcaremos de estas las más relevantes para luego sí tomar los estándares particularmente dedicados. En el contexto general de tratarse de una guía destinada al fomento del pluralismo y la diversidad, frente al escenario cambiante de la digitalización que parecía inminente en 2014 y de allí la oportunidad del documento, la RELE advierte sobre la posibilidad de que los cambios traigan aparejada mayor concentración por un lado y exclusión de voces, como consecuencia, por otro.

Al referirse a la "promoción de la diversidad", destaca que *"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 expone como 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"*.

Enfatiza el informe sobre 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. Se insiste respecto a la “necesidad de que la regulación sobre radiodifusión establezca el deber de destinar parte del espectro a medios de comunicación comunitarios” incluyendo el derecho a participar en. nuevo dividendo digital

Preocupada la Comisión por el fomento de la pluralidad y la diversidad con la regulación de la concentración en el control y propiedad de medios plantea que 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.

Sobre los procedimientos para otorgar licencias dice que: *“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 licencia”*.

En referencia a legislaciones sobre medios comunitarios dice: *“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”*.

Sobre el derecho de participar en los dividendos digitales y nuevos usos del espectro los Estados deben 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 indígenas. Y prevé deberes en materia de asignación de fondos para sostener la diversidad y pluralismo, incluidos los culturales y lingüísticos.

Es muy importante en el marco del Informe el capítulo sobre reconocimiento y promoción de la televisión digital comunitaria.

Sin perjuicio de la aplicación de principios generales con sus especificadas en el sector, se refuerzan y establecen estándares muy sensibles.

*“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”*.

*“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. ... 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”, de forma de asegurarles “condiciones básicas de dignidad, seguridad, subsistencia y desarrollo”. 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”*

*“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”.*

*“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 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.*

*“(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”.*

En concreto, y en términos de estándares, se suma además el derecho a participar del proceso de digitalización en condiciones prevalentes, a tener financiamiento ad hoc para tal fin, el derecho a acceder a las plataformas de distribución y a mantener canales espejo.

Es muy relevante destacar que se refiere a televisión. Ese es otro aspecto sumamente relevante. Para quienes pensaban la radiodifusión comunitaria como pequeñas radios alejadas en zonas desfavorables y para atender situaciones particulares, el mensaje del Sistema Interamericano es clarísimo. Pleno reconocimiento e igualdad de oportunidades.

## **OTROS ANTECEDENTES: MEDIDAS CAUTELARES, SOLUCIONES AMISTOSAS Y EL CASO “YATAMA VS. NICARAGUA” DE LA CORTE INTERAMERICANA**

Consideramos relevante destacar también que el crecimiento cualitativo del reconocimiento a las radios comunitarias contó con otros antecedentes.

En el caso “Yatama”<sup>537</sup> la Corte IDH consideró que “las comunidades usan la radio comunitaria como medio informativo”, por lo que considera necesario que el Estado de publicidad, a través de una emisora radial de amplia cobertura en la Costa Atlántica, a parte de la decisión recaída en el caso exponiendo las violaciones a los derechos humanos constatadas en el Fallo. *“lo cual deberá efectuarse en español, miskito, sumo, rama e inglés. La transmisión radial deberá efectuarse al menos en cuatro ocasiones con un intervalo de dos semanas entre cada una. Para ello, el Estado cuenta con el plazo de un año, contado a partir de la notificación de la presente Sentencia.”*

La Comisión Interamericana tuvo especial tratamiento en la solución amistosa adoptada en el caso “Millar Silva” (radio Estrella de Mar de Melinka) vs Chile<sup>538</sup>. Por la discriminación sufrida por una radio comunitaria en la distribución de energía eléctrica que no fue debidamente amparada por los tribunales chilenos en ninguna de las tres instancias. Lo propio en casos como “Radio La Luna” (vs Ecuador)<sup>539</sup> o “Coco Dulce” (radio comunitaria garífuna Faluma Bimetu vs. Honduras)<sup>540</sup> para garantizar la seguridad de radiodifusores, activistas y radialistas comunitarios.

## **EL INFORME DE FONDO 164/19 EN EL CASO “RADIOS MAYAS”. CIDH GT 13.608<sup>541</sup>**

En el mes de junio de 2021 se celebró la audiencia ante la Corte IDH en el caso llamado “Radios Mayas”. El caso se relaciona con los obstáculos que enfrentan cuatro emisoras de radio comunitarias operadas por pueblos indígenas en Guatemala —Kaqchikel Maya, Achí Maya de San Miguel Chicaj, Mam Maya de Cajolá y Maya de Todos Santos de Cuchumatán— para ejercer libremente sus derechos de libertad de expresión, igualdad, no discriminación y culturales.

Ello se debe a que el sistema regulatorio guatemalteco fija como mecanismo de adjudicación de canales radioeléctricos la subasta económica. De hecho, la ley ni siquiera prevé a los servicios audiovisuales en sí, sino que es una regla de telecomunicaciones. Eso implica que no solo no se prevén reglas para las emisoras sin fines de lucro y menos de pueblos indígenas, sino que en general solo el poderío económico es lo que permite acceder a ser radiodifusor. Esta situación de discriminación estructural se agrava por la persecución penal desatada contra las emisoras que se instalan para operar canales no utilizados, sin autorización previa, con allanamientos y procesamientos a sus líderes recurriendo a figuras del derecho penal previstas para otro tipo de hechos.

<sup>537</sup> Yatama vs Nicaragua: Excepciones, Fondo, Reparaciones y Costas. 23 de Junio de 2005.

<sup>538</sup> CIDH, Informe No. 48/16, Caso 12.799. Fondo (Publicación). Miguel Ángel Millar Silva y Otros (Radio Estrella del Mar de Melinka). Chile. 29 de noviembre de 2016.

<sup>539</sup> El 24 de febrero de 2005 la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de Orlando Pérez Torres, Antonio Ricaurte, Paco Velasco, Patricio Acosta, Blasco Peñaherrera Solah, Diego Guzmán y María Paula Romo, periodistas de Radio La Luna, en Ecuador. Disponible en: <http://www.cidh.org/medidas/2005.sp.htm>

<sup>540</sup> <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=831&IID=2>

<sup>541</sup> CIDH. Informe No. 164/19. Caso 13.608. Fondo. Pueblos indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros. Guatemala. 9 de noviembre de 2019.

Disponible en: [http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2020/GT\\_13.608\\_ES.PDF](http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2020/GT_13.608_ES.PDF)

Agotados los recursos internos judiciales e incumplidos las recomendaciones de la CIDH, a la fecha el caso está en instancia de ser decidido.

Dada la magnitud del caso que debe dirimir en breve la Corte Interamericana, creemos tan justo como adecuado, finalizar este informe citando las recomendaciones formuladas por la Comisión en el Informe de Fondo del caso.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomienda al Estado de Guatemala:

*1. Reconocer legalmente a los medios comunitarios en la normativa interna y adoptar medidas para promover la diversidad y el pluralismo de los medios de comunicación.*

*2. Adoptar las medidas necesarias para lograr la regularización de las radios comunitarias peticionarias en el presente caso Maya Kaqchikel de Sumpango, en Sacatepéquez; Maya Achí de San Miguel Chicaj, en Baja Verapaz; Maya Mam de Cajolá, en Quetzaltenango; y Maya de Todos Santos de Cuchumatán, en Huehuetenango, que operan en la actualidad ante la falta de un marco regulatorio adecuado.*

*3. Adoptar toda medida que resulte necesaria para garantizar el acceso efectivo a frecuencias radioeléctricas en igualdad de condiciones a los pueblos indígenas, de conformidad con las obligaciones internacionales del Estado de Guatemala en materia de libertad de expresión, garantizando el principio de igualdad y no discriminación, de acuerdo con los criterios establecidos en el presente informe.*

*4. Abstenerse de hacer uso del derecho penal para criminalizar la operación de radios comunitarias indígenas, así como abstenerse de allanar y decomisar equipos de aquellas emisoras comunitarias indígenas que operan en la actualidad ante la falta de un marco regulatorio adecuado.*

*5. Reparar integralmente las violaciones de derechos humanos declaradas en el presente informe tanto en el aspecto material como inmaterial. El Estado deberá adoptar las medidas de compensación económica y satisfacción a los cuatro pueblos indígenas víctimas en el presente caso, las cuales deberán incluir las reparaciones correspondientes derivadas de los allanamientos y confiscaciones de equipos realizadas en perjuicio de dos de las radios comunitarias en el presente caso.*

Estas recomendaciones que el Estado de Guatemala no cumplió y que determinaron que el caso llegara a la Corte IDH concentran, cristalizan, en una petición de uno de los órganos del sistema de protección de derechos humanos a otro, más de dos décadas de trabajo.

La relevancia es mayúscula. La CIDH recoge en cada punto las luchas por la legalización, la no discriminación, el pluralismo, el reconocimiento de la necesidad de reparar situaciones concretas de déficit estructurales de diversidad de medios, de no ser perseguidas las radios comunitarias, de defender sus derechos a la cultura y a la libertad de expresión.

De ser tomados estos criterios en el fallo por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que es el máximo intérprete de la Convención Americana, no sólo tendrá impacto inmediato en Guatemala, sino que sentará estándares de orden público de derechos humanos que todos los países sujetos a la jurisdicción de la Corte IDH deberán

acatar cuando se dispongan a regular, decidir, o generar políticas de medios. Todos los órganos de todos los estados deben hacer efectiva la Convención en los términos en que su máximo intérprete establece que así sea.

Al momento de concluir con esta publicación estamos pues, expectantes a la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

**MEDIOS COMUNITARIOS:**  
**Su relevancia como ejercicio de la libertad de expresión**

Setiembre 2021