

# Derecho Público

AÑO I NÚMERO 1

Servicios de comunicación audiovisual

Pasta celulosa y papel para diarios. Fabricación, comercialización y distribución

Tierras rurales, protección al dominio nacional

UNASUR

Directores: Eduardo S. Barcesat - Arístides H. Corti

---



Ministerio de  
Justicia y Derechos Humanos  
Presidencia de la Nación



AÑO I - NÚMERO 1

# Derecho Público

---

**PRESIDENCIA DE LA NACIÓN**

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

**MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS**

Dr. Julio Alak

**SECRETARÍA DE JUSTICIA**

Dr. Julián Álvarez

**SUBSECRETARÍA DE RELACIONES CON EL PODER JUDICIAL**

Dr. Franco Picardi

**DIRECCIÓN TÉCNICA DE FORMACIÓN E INFORMÁTICA**

**JURÍDICO LEGAL**

Dra. María Paula Pontoriero

.....

ISSN 2250-8031  
Revista Derecho Público  
Año I - N° 1 - Mayo 2012  
Editorial Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Sarmiento 329,  
C.P. 1041AFF, C.A.B.A.  
Editado por la Dirección Técnica de Formación e Informática Jurídico-Legal.  
Directora: María Paula Pontoriero  
Directores Editoriales: Eduardo S. Barcesat - Arístides H. Corti  
Correo electrónico: [ediciones@infojus.gov.ar](mailto:ediciones@infojus.gov.ar)

La revista Derecho Público y sus contenidos son propiedad del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.  
La legislación, la jurisprudencia y los artículos de doctrina que integran esta publicación se encuentran disponibles en forma libre y gratuita en: [www.infojus.gov.ar](http://www.infojus.gov.ar)

El contenido de la revista expresa la opinión de sus autores y no necesariamente la del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Todos los derechos reservados. Se permite la reproducción total o parcial de este libro, su almacenamiento en un sistema informático, su transmisión en cualquier forma, o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, con la previa autorización del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.



Eduardo S. Barcesat - Arístides H. Corti

Directores

Liliana Constante - Gustavo Szarangowicz

Secretarios de Redacción



# Consejo Académico

Víctor Abramovich

Víctor Bazán

José Manuel Benvenutti

Matilde Bruera

Néstor Cafferatta

Rubén Calvo

Walter Carnotta

Rodrigo Cuesta

Eduardo Emili

Aníbal Faccendini

Gustavo Ferreyra

Ana Figueroa

Alberto González Arzac

Eduardo Jiménez

Eduardo Lapenta

Claudio Luis

Laura Monti

María Teresa Moya

Verónica Piccone

Beatriz Rajland

Patricio Sammartino

Eduardo Tavani

Guillermo Treacy

Juan Carlos Vega

Juan Wasic



# Ediciones Infojus: “La verdad de las premisas y la validez de los razonamientos”

Es un orgullo presentar la puesta en marcha de Ediciones Infojus, un proyecto editorial que se cristaliza inicialmente a través de la publicación de cinco revistas jurídicas, producidas por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Este conjunto de publicaciones está destinado a ampliar el horizonte del debate jurídico, con el propósito de gestar desde el ámbito público un espacio que exprese la discusión doctrinaria y, en definitiva, la difusión de las ideas de nuestra generación del bicentenario.

Un Estado inteligente es aquel que es capaz de entender la realidad social, política y económica y que, a su vez, tiene la capacidad de resolver los problemas con habilidad o destreza a partir de su experiencia histórica. La inteligencia en este caso reside en hacer que la dinamización de las mecánicas institucionales y la cooperación de los distintos sectores que lo componen respondan a las necesidades del pueblo.

De tal forma este Estado inteligente profundiza la distribución del conocimiento de manera activa y, fundamentalmente, borra la frontera histórica, tan bien caracterizada por Foucault<sup>(1)</sup>, entre saber y poder; entre “lo técnico” y “lo político”; esto es, discute la verdad o falsedad de las premisas y expresa la validez o invalidez de los razonamientos.

La Argentina del siglo XXI, se encuentra consolidando un proceso histórico, que no sólo vitaliza la discusión pública en torno a cuestiones fundamentales sino que a la vez vuelve posible el acceso igualitario a la expresión doctrinaria contribuyendo a democratizar la justicia e igualar derechos; objetivo que cumple el lanzamiento de esta editorial.

.....

(1) FOUCAULT M., *La verdad y las formas jurídicas*, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1978; Trad. de: Enrique Lynch, Barcelona, Editorial Gedisa, 1996

## **PRESENTACION**

---

Es a través de Infojus que esta acción puede verse concretada, y las Ediciones que aquí se presentan reflejan la continuación y profundización de un proyecto desarrollado para que el estudio, investigación, análisis y difusión del Derecho se constituyan en un bien de todos los habitantes de la Nación, fortaleciendo la verdadera institucionalidad.

Las revistas fueron elaboradas por personalidades relevantes de la comunidad jurídica que, desde un pensamiento joven, han sumado excelentes contribuciones sobre aspectos actuales y controvertidos. Este esfuerzo, realizado por los directores y secretarios de redacción, con el apoyo y el trabajo constante de diversas áreas del Ministerio, como la Dirección Técnica de Formación e Informática Jurídico Legal, la Dirección General de Asistencia Técnica y Legislativa y el Departamento de Comunicaciones y Prensa, permitió la concreción de este proyecto.

Enmarcada en las políticas de inclusión y acceso a la información, las cinco publicaciones iniciales de Ediciones Infojus —Filosofía del Derecho, Derecho Público, Derecho Privado, Derecho Penal y Derecho del Trabajo—, se constituyen como una propuesta plural, con criterio federal, destinadas a posibilitar la difusión de un derecho que responda a las necesidades de nuestro pueblo.

Julián Álvarez

# Editorial

La revista de Derecho Público cuyo primer número, Ud., lector, tiene en sus manos, pretende ocuparse de problemas jurídicos concretos en materia constitucional, internacional, de integración, de derecho tributario, administrativo y económico, sea describiéndolos, profundizándolos, como impulsando políticas acordes al bloque federal de constitucionalidad -que se traduzcan en lo legislativo, administrativo y judicial- dirigidas a fortalecer el desarrollo autónomo con inclusión social de la Argentina en el marco de la Patria Grande.

El presente ejemplar inicial abarca cuestiones inherentes a la UNASUR como una de las herramientas en el marco de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC); la ley de tierras como recurso natural estratégico de la República, y del derecho comparado en dicha materia; de la ley de medios en relación con la cláusula de desinversión y del derecho humano a la información; de la ley de regulación de la producción y asignación democrática de papel prensa; de la necesaria reformulación del régimen de inversiones extranjeras directas. También se han incorporado secciones con textos considerados relevantes en el ámbito del derecho público.

Por razones de celeridad en la edición, han quedado pendientes para las próximas publicaciones, otros temas de actualidad sobre los que –según el objetivo central de esta Revista- se abrirá debate, a lo cual, desde ya, nos comprometemos. Así, entre otras, la necesaria reformulación legislativa de las actividades financieras reconociendo su verdadera naturaleza de servicio público; del sistema tributario en términos de progresividad; del tratamiento de la doctrina transnacional de los precios de transferencia y el ahuecamiento, que ella produce, de la renta imponible que generan las ficciones de contratos de transferencia de tecnología y de préstamos entre filiales y matrices del exterior, es decir al interior de los conjuntos económicos transnacionales (comercio intra-firma); del estudio profundizado de los contratos de concesión, la relación de sujeción especial que ellos generan y los poderes gubernamentales en materia tarifaria, modificación de sus cláusulas y en su caso rescisión mediando justa causa a su respecto; vigencia de los criterios indemnizatorios contemplados por el art. 40 de la reforma constitucional de 1949; inconstitucionalidad de privilegios exorbitantes de la que actualmente goza la gran

minería en pugna con la perspectiva del principio constitucional de razo-  
nabilidad; profundización de la debida distinción entre jurisdicción nacio-  
nal y dominio provincial de los recursos naturales; acerca de la prórroga de  
jurisdicción en favor de tribunales internacionales (CIADI/Banco Mundial y  
otros) establecida por los llamados tratados bilaterales de protección recí-  
proca de inversiones extranjeras (TIBs) y su incompatibilidad con los prin-  
cipios de derecho público de la Constitución Nacional. En fin, las enumera-  
das y todas aquellas otras que resulten significativas como herramientas  
jurídicas dirigidas a consolidar la independencia política y económica de la  
Argentina en el marco de un Estado social y democrático de derechos -en  
plural, operativos y no meramente discursivos/programáticos-. Esto impli-  
ca, de suyo, revisar los límites o causa real verificable que impidan, lesio-  
nen o mengüen la posibilidad de gestión democrática comprometida en  
los hechos con el bienestar social del preámbulo y el progreso económico  
con justicia social de la cláusula del desarrollo humano en consonancia  
con el contenido ético igualitario -de oportunidades y de trato de todos  
los habitantes de la República Argentina como parte de Nuestra América-,  
constitucionalizado desde 1994. Este posicionamiento epistémico importa  
el cotidiano desafío en la toma de decisiones políticas que visibilicen la li-  
teralidad normativa del nuevo paradigma, dejando atrás la balcanización y  
despojo producido por las sucesivas potencias hegemónicas —y sus ope-  
radores vernáculos— a partir del genocidio y sometimiento de los pueblos  
—de los originarios y no originarios—.

En el sentido enunciado como propósito, el de mayor relevancia, por su  
vigencia en cuanto a los intereses en juego a la hora de debatir el tema  
de la colonización en el siglo XXI, es el de las Islas Malvinas. A 30 años de  
la luctuosa experiencia enfrentando a Gran Bretaña —apoyada por EEUU  
y por la hoy hermana República de Chile—, la situación de conflicto por  
la soberanía austral ha trascendido el ámbito nacional para ser asimilado  
como una causa global.

La tarea de llevar a la práctica lo explicitado en la literalidad normativa  
de contenido igualitario receptada en el bloque federal de constitucio-  
nabilidad —piso superador y superable al que hasta ahora llegó el sistema  
jurídico— integra el campo de conflicto entre posiciones antagónicas que  
responden a ideologías e intereses que las fundamentan. Así, contestes  
que el movimiento de lo político —y el Derecho es su manifestación—  
es el producto de la fuerza de cada una de esas posiciones en la puja

por prevalecer sobre la otra, hacemos nuestro aquello del Decálogo del Abogado cuando señala: "Lucha por el Derecho; pero si en tu camino encontraras una contradicción entre el Derecho y la Justicia, lucha por la Justicia", respondiendo, entonces, como complemento ineludible del principio, que el contenido material de la Justicia se visualiza en la concreción de todos los derechos enunciados por la Constitución Nacional y por todos los instrumentos de Derechos Humanos, tal como lo explica el art. 75, incisos 22 y 23, CN.

## Los directores



# Índice general

## Doctrina P. 1

Ley de Papel Prensa. Democratización y Ciudadanía, por EDUARDO S. BARCESAT y ROBERTO J. BOICO ..... 3

Acerca de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y la Cláusula de Desinversión, por ARÍSTIDES H. CORTI ..... 17

El rol del Estado como garante del derecho humano a la comunicación, por DAMIÁN LORETI Y LUIS LOZANO ..... 29

La noción de suelo como recurso natural. Conceptualización constitucional y usos posibles, por MARCOS REBASA Y JUAN J. CARBAJALES ..... 57

Notas sobre leyes de tierras en el derecho comparado, por MARIO CÁMPORA (H.) ..... 81

Aspectos económicos a tener en cuenta para reformar las leyes que regulan las inversiones extranjeras, por ANDRÉS ASIAIN ..... 101

UNASUR: ¿un proyecto para la emancipación?, por JULIO C. GAMBINA .... 121

UNASUR: pasado, presente y futuro, por SEBASTIÁN A. REY ..... 141

## Legislación P. 157

Ley 26.522 Servicios de Comunicación Audiovisual ..... 159

Ley 26.736 Papel de pasta celulosa para diarios. Declaración de interés público.  
Control parlamentario y marco regulatorio ..... 289

Ley 26.737 Protección al dominio nacional sobre la propiedad, posesión o tenencia  
de las tierras rurales ..... 301

**Fuentes Citadas** P. 307

**Indice Temático** P. 313

# Doctrina

---



# Ley de Papel Prensa. Democratización y Ciudadanía

por **EDUARDO S. BARCESAT<sup>(1)</sup>** y **ROBERTO J. BOICO<sup>(2)</sup>**

## Saber y Poder

Desde que existe registro en la historia social, la apropiación del saber ha sido una de las manifestaciones más fuertes —y crueles— del enfrentamiento con el poder.

Toda mitología —podríamos centrarnos en la Grecia antigua, con las leyendas sobre Tántalo y Prometeo—, muestra que quien enfrenta a los dioses; esto es, al poder, padece condenas y sufrimientos impensables, de una narrativa tan pasmosa como de espanto. Tántalo, atado a un árbol, no puede recoger sus frutos porque el viento se los aleja y el agua a sus pies se seca sin poder beberla; y así día a día, por tiempos convertidos en eternidad. Prometeo, encadenado a una piedra, es víctima de un águila

---

(1) EDUARDO S. BARCESAT, Abogado. Facultad de Derecho UBA graduado en el año 1962. Profesor Titular Consulto en el Departamento de Teoría Gral. Y Filosofía del Derecho, Facultad de Derecho, UBA. Profesor en el Departamento de Derecho Público II. Derechos Humanos y Garantías Constitucionales, Facultad de Derecho, UBA. Jurado de Concursos Docentes Universitarios. Jurado de Concursos para la provisión de Jueces. Director de Maestrías en Derechos Humanos. Abogado Defensor de Derechos Humanos. Director de la Carrera de Abogacía de la Universidad Popular de Madres de Plaza de Mayo. Ex Copresidente de la LADH. Ex Presidente de la Comisión de DDHH del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal. Convencional Constituyente mandato cumplido, año 1994. Consultor externo Procuración del Tesoro de la Nación. Asesor Presidencia Cámara de Diputados de la Nación.

(2) ROBERTO JOSE BOICO, Abogado, Profesor Adjunto Teoría General del Derecho Universidad Buenos Aires. Profesor titular de Derecho Constitucional Universidad Popular Madres de Plaza de Mayo. Coordinador de Investigaciones Parlamentarias del Instituto Federal de Estudios Parlamentarios del Honorable Senado de la Nación. Ha escrito capítulos de libros, artículos de doctrina, comentario de fallos y dictado conferencias.

que todas las noches le devora sus entrañas, las que vuelven a crecer para que a la noche siguiente le sean nuevamente devoradas, en una eternidad que se repite cada noche. ¿Cuáles eran sus horrendos crímenes? ¿Por qué los dioses (el poder) condenan a sus bienamados? Sencillamente por haberles sustraído a los dioses la antorcha del saber.

La infición del poder en el saber<sup>(3)</sup> configura esa historia externa de la verdad y en la que el poder interfiere con la historia interna de las ciencias, construida en tanto que saber metódico a través de sucesivos develamientos de su materia propia. Las formas de esa dominación y ejercicio hegemónico del binomio saber/poder adquieren en la sociedad moderna formas mucho más sofisticadas, partiendo del panoptismo social. Estructuras de vigilancia y disciplinamiento, de normalización de los sujetos. En este nuevo binomio, ahora del disciplinamiento y normalización de las conductas, la comunicación social juega un papel determinante; asigna lugares, fija roles, establece jerarquías, nuevas formas de la dominancia social, sobre los individuos y los pueblos. Poder que en esencia invade el espacio de lo público y controla la privacidad de los sujetos; poder esencialmente político que determina quiénes deben gobernar y quiénes ser gobernados. Platón podría sentirse deslumbrado ante los nuevos mecanismos sociales para establecer quiénes son los “nacidos para el mando”; los mitos antropomórficos generados por Platón para inducir la aceptación a la naturalidad del mando/obediencia, se potencian en las formas de la comunicación social contemporánea, que nos dicen a quiénes debemos obedecer y cuál es el modelo (único) de la política.

Así vivimos, paradigmáticamente, la década de los 90. Pensamiento y modelo únicos; hegemonismo absoluto, la política como mera administración de un poder predefinido por el mercado, sólido e inmodificable. Tal lo presentaba el entonces teórico máximo del Departamento de Estado —Francis Fukuyama— bajo la consigna “el fin de la historia”.

Pero se les vino abajo. Tanta teorización y tanta soberbia se acreditaron inútiles, sea para predecir como para conjurar la segunda crisis global del modelo hegemónico. Crisis en la que habríamos sucumbido de haberse mantenido el paradigma neoliberal. Afortunadamente, no fue así.

---

(3) FOUCAULT, MICHEL, *La Verdad y las Formas Jurídicas*, Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, 1998, primera conferencia.

Y por esa distancia con el paradigma superado es que hoy podemos estar celebrando un conjunto de leyes que tienen esa condición esencial de regular para lo futuro, de fijar derroteros que abren camino para nuevas relaciones sociales<sup>(4)</sup>.

Entre ellas, la que hoy nos ocupa: la ley de papel prensa. Esta ley, anticipamos, está destinada a generar más democracia y calidad institucional, así como a configurar más ciudadanía para los habitantes de la Nación Argentina.

## Los objetivos centrales de la ley de papel prensa

Si la comunicación social cumple una función determinante en la política, declarar al papel de diario como de interés público, configura un inicial acierto de la ley.

La declaración de interés público abre paso a una regulación profunda de la producción, distribución y consumo del papel de diario, insumo básico de la prensa escrita y, por tanto, de la libertad de prensa, de publicar las ideas sin censura previa, de informarse y de circular el conocimiento, requisitos indispensables para formar ciudadanos y no meros receptáculos de los intereses de los grupos y empresas monopólicas.

Esa declaración de interés público imbrica en el soporte constitucional de la ley, que se configura por la conjunción del art. 42 de la Constitución Nacional (C.N.) y el art. 13, inc. 3º de la Convención Americana de Derechos Humanos, en cuanto establecen el deber del Estado de controlar los monopolios naturales y legales, así como que no medien restricciones, sea de parte de los controles oficiales o de particulares sobre el papel para los periódicos.

Hasta aquí, cuanto ha sufrido el usuario y consumidor de información ha estado distorsionado por los apropiadores privados del saber. El Estado no ha ejercitado ningún monopolio, ni antes ni ahora. Cuando asume, a

---

(4) En cambio, no son leyes, como bien señala SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA: "...las leyes (que) en esta post-modernidad están destinadas a resolver lo que está podrido al tiempo de su dictado; son leyes efímeras, destinadas a regir 24 horas, sin calidad de proyecto ni de porvenir..." ("La transición postmoderna: Derecho y Política", publicado en Revista Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho, N° 6, 1989, Madrid, pp. 223 y ss.).

través de esta ley, la regulación del monopolio, no es para sustituir al monopolio, sino para crear un órgano federal, plural y difuso, con adecuada y proporcional representación de todos los sectores comprendidos en la tarea informativa: productores, distribuidores y consumidores.

La función esencial de la nueva ley de papel prensa está contenida en su art. 11, inc. b), en cuanto establece: "...garantizando la igualdad de oportunidades y el acceso sin discriminaciones al abastecimiento de papel...".

En efecto, la palabra clave en toda política de derechos humanos, está contenida en la expresión "acceso". Este término no figura en el constitucionalismo del siglo XIX, sino que adviene con el constitucionalismo social. El art. 14 bis de la C.N. nombra el "acceso" a la vivienda digna.

La palabra "acceso" es muy rica en significaciones para la teoría y fundamentación de los derechos humanos. Si se dice "acceso" es porque hay desposesión previa. Y la desposesión previa configura una antijuricidad objetiva que da causa/fuente a la obligación de resultado; resultado que se resume en que aquello que está comprometido en la norma de derecho, puede ser exigido por el desposeído. El derecho es aquello que genéricamente es realizado, lo que no puede realizarse no se configura como derecho.

Pero no basta, en materia de políticas de derechos humanos, con que la norma jurídica contenga la expresión "acceso". La normativa debe asegurar que se ponga en conexión la necesidad con la satisfacción social de esa necesidad. Eso es política de derechos humanos: generar el instrumental necesario y suficiente para que el derecho reconocido se realice.

Y esa realización no puede depender solamente de la capacidad económica de los sujetos. Porque, en ese supuesto, el derecho sería mera mercancía; el que tiene satisface su necesidad a mérito de su capacidad económica, el que no tiene esa capacidad queda en situación de desposesión, de antijuricidad objetiva. Es allí que el Estado debe intervenir, debe disponer de instrumentos y palancas sociales que posibiliten el acceso al derecho de los que no tienen la capacidad económica suficiente. Eso, y no fantaseos retóricos, es política de derechos humanos.

Esta ley de prensa, es un instrumento de satisfacción de una política de derechos humanos enderezada a proveer el derecho a la información pública. A la información pública veraz y adecuada.

Ni la Constitución ni esta ley de prensa establecen qué o cuál es la información pública veraz y adecuada. Eso lo decide cada quién, sea como productor, como distribuidor o como consumidor. Lo que el Estado brinda es la multiplicidad de voces, de abordajes, de ideas, de informaciones. Y cada uno escogerá, conforme su percepción de la realidad. El que quiera seguir encapsulado en concepciones tolomeicas de la realidad, o consumir información chatarra, que lo haga. El que quiera elevarse a la comprensión de la historia y de su circunstancia, el que quiera participar de las revoluciones copernicanas en el campo del conocimiento, tendrá los instrumentos conceptuales y los insumos informativos que le permitan procesar los cambios de paradigmas en la sociedad contemporánea. Ese proveimiento es la única intervención del Estado. No para determinar qué se dice o en qué debe creerse, sino para potenciar la condición humana proveyendo de la mayor pluralidad de información y de saberes.

No hay expresión más elevada de la libertad de prensa que aquella que se consagra en proveer el acceso a la información a quienes se encuentren desprovistos, sea como productores, como distribuidores o como consumidores. La capacidad de acceder es eso: capacidad, potencia; lo otro, la mera permisión normativa, no es más que satisfacer en el nivel del mundo ideal e imaginario de las normas lo que no puede ser provisto ni resuelto en el mundo real, que es donde se padecen las necesidades derivadas de la situación de desposesión.

## La predicada violación al derecho de libertad de expresión y prensa

Un tema trascendente refiere a la eventual afectación del derecho de libertad de prensa que la ley, supuestamente, provocaría a distintos grupos empresarios que resisten la intervención estatal en este aspecto tan crucial. Ahora bien, muchas de las críticas esbozadas a la ley se vinculan con la predicada mengua de ingresos económicos conjeturados merced al sometimiento a la nueva normativa congresal, que pretenden articularse bajo los

parámetros conceptuales del derecho a la libertad de expresión y prensa, cuando en realidad encubre un pretendido resguardo frente a estimaciones lucrativas negativas que serían propias del riesgo empresario, riesgo del que algunos hoy se ven eximidos habida cuenta de la monopolización del insumo cuestionado. Tal argumento carece de cobertura constitucional.

Asimismo, queda claro que el interés perseguido por algunas empresas periodísticas está orientado a la maximización de las ganancias, en el marco de un mercado comunicacional que interpretan estrictamente sujeto al álea de la libre competencia, obviando que el escenario de los negocios en materia de medios escritos está atravesado por intereses colectivos superiores al exclusivo ánimo lucrativo propio de la actividad comercial privada. Finalmente, si de perjuicio patrimonial se trata, resultaría necesario un cotejo empírico amplio y suficiente para suscribir el gravamen que se denuncia, extremo que nunca puede sostenerse desde el análisis abstracto de constitucionalidad.

La réplica a la ley, basada en supuestos gravámenes constitucionales que obturan la libertad de expresión, sin apoyatura empírica, de carácter genérico y abstracto, constituye una exhibición de pretendidos pruritos de saber académico, y no extremos conducentes para habilitar la auténtica censura constitucional. Inclusive, el posicionamiento conceptual que postula la invalidez del proyecto convertido en ley —supuestamente anclado en tópicas del derecho constitucional a la libertad de expresión— encubre de modo oblicuo pretensiones exclusivamente económicas que bien podrían sincerarse bajo los carriles de otro derecho constitucional: el contenido en el art. 17, aunque bien sabemos que dicha articulación empalidece frente al grandilocuente escenario de los arts. 14 y 32 de la C.N. Es decir, la tematización constitucional ha sido desviada.

Las críticas ensayadas nos imponen indagar acerca del alcance del derecho constitucional involucrado (arts. 14, 32 y 13 C.A.D.H.), y su relación con intereses estrictamente económicos de los hipotéticos agraviados por la norma, es decir, hasta qué punto la tutela constitucional del derecho a la libertad de expresión queda enlazada con la previsibilidad de aspectos económicos de aquellos que pretenden controlar la distribución del papel, base para todo ejercicio del servicio público comunicacional.

La articulación de una censura constitucional de este tipo exige la existencia de un derecho subjetivo sobre un bien individualmente disponible por su titular, quien debe, indispensablemente, probar una lesión a ese derecho para que se configure una cuestión justiciable que permita discernir la constitucionalidad del estatuto legal<sup>(5)</sup>, no se podría reconstruir en un escenario carente de insumo probatorio el argumento de conexión entre la libertad de expresión y el quebranto empresario que restringe la libertad de expresión. A lo que se agrega, y tal como se verá más adelante, que tampoco existe un deber constitucional en cabeza del Estado que garantice normativamente ganancias monopólicas para las empresas prestatarias de servicios comunicacionales como corolario propio del derecho a la libertad de expresión.

Algunos enunciados normativos presentan un referente empírico claro que permite su discusión constitucional, por ejemplo normas que pretendieran limitar el acceso a la justicia a través de exigencias patrimoniales; pero, a expensas de tales casos, la mayoría de las tipificaciones legales no exhiben abiertamente, y con la certeza esperable, su perfil constitucional. A raíz de ello, el pretendido afectado debe comprobar en el marco de un proceso que la norma cuestionada incide en algún derecho susceptible de tutela constitucional. Incluso, la imprecisión se acrecienta cuando el análisis depende de ulteriores integraciones normativas o, peor aún, cuando su escrutinio se enlaza al éxito del objetivo tenido en vista por el legislador.

Cabría interrogarse si la expectativa a una rentabilidad negocial, conforme el volumen de papel comercializado en el país, que se pretende disponer sin control alguno, puede gestar un auténtico quebranto en sentido jurídico-constitucional que se enlace al denominado derecho de libertad de expresión. La discusión, entonces, se centra en si es legítimo que el Estado reglamente normativamente la fabricación, comercialización y distribución de pasta celulosa y de papel para diarios, y si dicha regulación procura la realización de propósitos democratizantes y pluralistas de la circulación de contenidos, o si, por el contrario, la libertad de expresión se reduce al deber de abstención regulativo del Estado con el único propósito de no alterar el porcentual de ganancias y la expectativa empresaria en una actividad industrial —fabricación de papel— que hoy exhibe claros atisbos monopolizadores.

(5) CSJN: Fallos 332:111.

Más allá de la exhibición de un argumento estrictamente *aritmético*, que por cierto en este caso resultaría axiomático/apodíctico, debe requerirse al damnificado conjetal un aporte de subjetividad que acredite la magnitud de la supuesta agresión a la libertad de expresión, que estaría configurada por un hipotético exceso de aportes dinerarios que se deberían afrontar para el cumplimiento del repertorio legal impugnado. Pero además, en este caso, se debe verificar que el damnificado accede al mercado del papel en desequilibrio con otros demandantes del mismo, cuestión que sería muy difícil de sostener a cuenta de los claros propósitos exhibidos en el proyecto. Así, la pauta matemática aludida no es susceptible de una argumentación racional y a la vez objetiva, sino que trasluce un mero recurso retórico para impugnar en forma abstracta la ley.

A esta altura no parece suficiente establecer una pauta de vulnerabilidad constitucional que repose exclusivamente en argumentos genéricos, apelando sólo a una hipotética y conjetal expectativa negocial supuestamente truncada dentro de la variable del mercado comunicacional, pues en definitiva las fluctuaciones propias de aquel escenario no generan auténticamente un derecho subjetivo, máxime si no se glosa a la discusión ninguna facticidad que dé crédito al predicado quiebre de la libertad de expresión. La afectación, si es que existiera el enlace constitucional aludido entre libertad de expresión y factibilidad empresarial para la producción del papel, dependerá de la probanza de un impedimento material absoluto que torne insostenible la operatoria, debiendo agregarse además la existencia de una comprobada persecución estatal para el silenciamiento empresarial denunciado. De otro modo el empresariado erguiría un supuesto derecho constitucionalmente adquirido al mantenimiento de leyes o reglamentos, o a la inalterabilidad de los mismos<sup>(6)</sup>.

En este contexto, es indudable la legitimidad que detenta el Estado para regular democráticamente la diversidad de la circulación de la palabra, incentivando para ello —en forma positiva— el acceso al insumo básico para viabilizarlo en igualdad de condiciones, que coadyuve finalmente a la pluralidad de la palabra escrita. Los distintos órganos creados por la ley, y sus funciones enderezadas a garantizar el acceso en igualdad de condiciones al insumo del papel, robustece su legitimidad constitucional y empalidece la supuesta vulneración a la libertad de prensa, pues si liber-

---

(6) CSJN, Fallos: 325:260; 333:2222, entre tantos otros.

tad de prensa es garantizar su acceso a todos en igualdad de condiciones, ¿dónde aparece entonces su quiebre?

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, sin desconocer el criterio merced al cual la verdadera esencia del derecho a la libertad de imprenta radica fundamentalmente en el reconocimiento de que todos los hombres gozan de la facultad de publicar sus ideas por medio de la prensa sin censura previa, esto es, sin previo control de la autoridad sobre lo que se va a decir<sup>(7)</sup>, como también que dicha libertad tiene un sentido más amplio que la mera exclusión de esa clase de censura y la protección constitucional debe imponer un manejo especialmente cuidadoso de las normas y circunstancias relevantes para impedir la obstrucción o entorpecimiento de la prensa libre y de sus funciones esenciales<sup>(8)</sup>, procuró precisar su doctrina. Para ello, descartó que en el caso la actora se viera afectada en su derecho de libertad de prensa, en la concepción más literal de esa garantía, en tanto no hubo acto gubernamental dirigido a censurar o reprimir el libre flujo de las ideas que se pretendían difundir, ni ha quedado evidenciado que se presenten actividades perjudiciales para la apelante originadas en el ámbito estatal y proyectadas a afectar el derecho a la libre expresión de las ideas de los editores o periodistas. Sostuvo, además, que el art. 32 de la CN sólo dispone un deber de abstención por parte del Congreso de dictar leyes que restrinjan la libertad de imprenta, mas no un derecho explícito o implícito de los medios de prensa a recibir fondos del gobierno estatal, provincial o comunal, como tampoco impone actividad concreta al Poder Legislativo para promover su desarrollo, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, con las disposiciones que resultan del art. 75, incs. 11 y 16.

Otro párrafo importante de la Corte es el que sigue: "...La C.N. —que ha puesto su norte en la garantía de las libertades públicas y privadas— ha consagrado implícitamente una obligación gubernamental de proteger a la empresa periodística de aquellas acciones que afecten su normal desenvolvimiento y, en particular, de maniobras monopólicas que perjudiquen su regular funcionamiento o de actividades de competencia desleal que vayan en menoscabo de la libre divulgación de las ideas mediante la prensa". Sostuvo también que "la admisión del 'derecho' implícito a recibir publicidad del Estado (...) convertiría a la empresa periodística —por

(7) CSJN, Fallos: 269:189 y 315:632.

(8) CSJN, Fallos: 257:308 y 311: 2553.

el solo hecho de serlo— en una categoría privilegiada respecto de otras industrias con violación a lo dispuesto por el art. 16 de la Constitución Nacional, pues la relevante posición en que se encuentra la libertad de prensa dentro del sistema constitucional argentino, no la transforma en una garantía hegemónica de todos los otros derechos tutelados y exenta de todo control jurisdiccional”<sup>(9)</sup>.

Los arts. 14 y 32 de la Constitución Nacional y el art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no consagran un derecho implícito de las empresas periodísticas a obtener fondos estatales (ni tampoco al mantenimiento de una posición de mercado dominante y monopólica), y en tal sentido, extensible a nuestra discusión, no parece que la libertad de expresión se subordine a un supuesto derecho al mantenimiento de un *status quo* económico, con pretensiones de rentabilidad del negocio comunicacional a través de la discrecionalidad de la fabricación y distribución del papel para diarios.

Asimismo, pretender como derecho constitucional la inamovilidad de la ecuación económica tenida en cuenta por el empresario, lo que se traduce en la imposibilidad del Congreso de regular la materia comunicacional so pretexto de que cualquier alteración ocasiona un quebranto a la libertad de expresión, resulta inadmisible. La independencia de la prensa trae agregada responsabilidades de diversa índole y estimar que el art. 32 de la Constitución Nacional y el art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagran el derecho invocado de manera indiscriminada, importa una confusión improcedente sobre el alcance de la libertad de prensa con el aseguramiento de un ingreso financiero que entra en los riesgos propios de la actividad del empresario periodístico.

En la causa "Editorial Río Negro c/ Provincia de Neuquén" <sup>(10)</sup>, la disidencia de los jueces Petracchi y Argibay exhibe una doctrina interesante, pues exige para la configuración de una violación constitucional al art. 14: 1) que haya un tratamiento desparejo (...) con relación a un determinado medio de comunicación (debe ser probado por la parte que lo invoca), 2) esta disparidad debe producir efectos en la economía del aludido medio y éstos deben ser de una cierta entidad (también probado por quien

---

(9) CSJN, Fallos 320:1191.

(10) CSJN, 5/9/2007.

lo invoca); 3) el actuar gubernamental debe ser injustificado (probado por el Estado).

En el voto del juez Maqueda también aparece un interesante criterio que clarifica este entuerto: "...Sin embargo, no es posible pasar por alto también que dentro de dicha perspectiva resulta fundamental considerar asimismo que es esencial para la concepción republicana que inspira a nuestra Constitución Nacional que se permita el libre despliegue de un debate robusto y amplio que autorice la libre participación de aquellos interesados en recibir y dar información. Una concepción moderna de la libertad de prensa se asienta también en la apertura de los canales de información de modo que todos los habitantes de la Nación ciudadanos y extranjeros puedan alcanzar el necesario acceso a las fuentes de información imprescindibles para el desarrollo de todo Estado realmente democrático.

De todos modos resulta apropiado puntualizar que, al examinar los temas referidos, no debe prescindirse del rango particularmente elevado que la Constitución Nacional ha dado al derecho de expresar las ideas por la prensa<sup>(11)</sup>, lo que no obsta a que deba precisarse que el art. 32 C.N. sólo dispone un deber de abstención por parte del Congreso de dictar leyes que restrinjan la libertad de imprenta, mas no establece un derecho explícito o implícito de los medios de prensa a recibir fondos del gobierno, ni se impone actividad concreta al Poder Legislativo para promover su desarrollo, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, con las disposiciones que resultan del art. 75, incs. 11 y 16 de la Constitución Nacional.

Es verdad que la Constitución Nacional, que ha puesto su norte en la garantía de las libertades públicas y privadas, consagró implícitamente una obligación gubernamental de proteger a los medios de prensa de aquellas acciones que afecten su normal desenvolvimiento y, en particular, de custodiar su actividad respecto de maniobras monopólicas que perjudiquen su regular funcionamiento o de actividades de competencia desleal que vayan en menoscabo de la libre propalación de las ideas mediante la prensa.

(11) CSJN, Fallos: 311:2553 y 315:1492.

# Los claros argumentos de la Opinión Consultiva 5/85

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva 5/85, sostuvo:

30. *El artículo 13 señala que la libertad de pensamiento y expresión "comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole... ". Esos términos establecen literalmente que quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por tanto, 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, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales. Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. En efecto, ésta 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 implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.*

33. *Las dos dimensiones mencionadas (supra 30) de la libertad de expresión deben ser garantizadas simultáneamente. No sería lícito invocar el derecho de la sociedad a estar informada verazmente para fundamentar un régimen de censura previa supuestamente destinado a eliminar las informaciones que serían falsas a criterio del censor. Como tampoco sería admisible que, sobre la base del derecho a difundir informaciones e ideas, se constituyeran monopolios públicos o privados sobre los medios de comunicación para intentar moldear la opinión pública según un solo punto de vista.*

34. Así, 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. Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable, inter alia, la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar, y la garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas.

35. Lo anterior no significa que toda restricción a los medios de comunicación o, en general, a la libertad de expresarse, sea necesariamente contraria a la Convención, en los términos del artículo 13.2.

## Ciudadanía y Democracia

Al comienzo de este ensayo y cual tesis a ser demostrada, sostuvimos que la ley de papel prensa es generadora de mayor ciudadanía y que mejora la calidad democrática de las instituciones.

Por ciudadanía entendemos un ser humano que posee y ejerce los derechos establecidos por el orden jurídico; que se sabe y vive su cotidianidad como sujeto de derechos; que exige lo que le pertenece o que le es debido, que participa de la cosa pública en igualdad de condiciones, que no se siente discriminado ni discrimina, que reconoce en el otro, en el que es distinto, lo que reclama para sí mismo. También es ciudadanía luchar por lo que no se tiene, por lo nuevo, por lo que se vislumbra como un derecho humano, de los individuos y de los pueblos, cuyo advenimiento y reconocimiento bien justifica la lucha y el sacrificio; enfrentar a los poderosos y los resabios del pasado; generar, cada día, una sociedad nueva y mejor.

Esta ley genera ciudadanía. Brinda la igualdad de oportunidades en el acceso al conocimiento y la información, saberes sin cuyo dominio se acre-dita imposible transformar la realidad social.

Al agrandar la condición de cada uno en tanto que ciudadano, el poder se democratiza; ya no es una mera ecuación de mando/obediencia para transformarse en práctica participativa, de inclusión social, de horizontali-zación del poder.

En definitiva, volviendo a la antigua Grecia y tomando de ella su simboli-zación del saber: es tiempo que este pueblo apropie la antorcha. Es para iluminar.

---

# Acerca de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y la Cláusula de Desinversión<sup>(\*)</sup>

por ARÍSTIDES H. CORTI<sup>(1)</sup>

El objeto de la presente exposición consiste en examinar: a) la ley 26.522 y en particular la cláusula de desinversión establecida en su art. 161<sup>(2)</sup>, desde

---

(\*) Exposición efectuada el 02/11/2010 en el Tercer Congreso Internacional de Abogacía Pública en el Año del Bicentenario "Horizontes del Derecho Administrativo en el siglo XXI", organizado por la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado de la Procuración del Tesoro de la Nación.

(1) CORTI, ARÍSTIDES, H. Egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (UBA) en 1962, desde la función pública corredactó dictámenes, artículos y otros documentos que precedieron afallos rectores del juez Lozada y de la CSJN de 1973 (casos "Swift-Deltec", "Parke Davis", "Mellor Goodwin", "Montarcé") liderada por el juez Masnatta, dela que fue secretario letrado hasta que, como secretario de la misma, fue removido el 2/4/76 por decreto N° 19 de la dictadura cívico militar. Dichos trabajos y fallos conformaron la obra conjunta con Virgilio J. L. Martínez deSucre "Multinacionales y Derecho". Ejerció la docencia en dicha Facultad en e lprimer cuatrimestre de 1974 hasta su intervención y retornó en 1987 como titular regular por concurso de finanzas públicas y derecho tributario hasta su designación como consulto. Actualmente dicta clases de posgrado en dicha facultad y en universidades nacionales públicas y privadas del interior delpaís. Fue director del Instituto de Derecho Público Económico del CPACF y vicepresidente 1º de su consejo directivo con la primera gestión del Dr. Bacqué, presidente de la Comisión de Derecho Financiero de la AABA y vicepresidente 1º de esta última, presidente del Centro Argentino de Estudios Tributarios y del Centro de Estudios Tributarios para América Latina, integró el consejo de la Asociación Argentina de Estudios Fiscales y del primer Consejo de la Magistratura de la CABA designado por su Legislatura. Es autor/ coautor/colaborador de obras de derecho público y tiene publicados artículos en La Ley, El Derecho, Jurisprudencia Argentina, Impuestos, PET, La Información, Errifar-Doctrina Tributaria , Realidad Económica (IADE), Abogados(CPACF), Plenario (AABA), La Causa Laboral (AAL), Síntesis Forense (CASI), El Asesor Cooperativo, Acción, Revista del Derecho Comercial y de las Obligaciones, Vendetta (NBI), Página 12, Tiempo Argentino, Revista Institucional de la Defensa Pública de la CABA, de la que integra su comité editorial, Infojus y otras. Integra y participa en ONGs comprometidas con los DDHH y la soberanía nacional. Desde 2006 es miembro titular del Tribunal de Enjuiciamiento del Ministerio Público Federal designado por el Senado de la Nación y en 2011, Director de la Comisión del Digesto Jurídico Argentino.

(2) "Artículo 161: Los titulares de licencias de los servicios y registros regulados por esta ley, que a la fecha de su sanción no reúnan o no cumplan los requisitos previstos por la misma, o las personas jurídicas que al momento de entrada en vigencia de esta ley fueran titulares de

la perspectiva del bloque de constitucionalidad federal, así como también b) la sentencia de la CSJN del 05/10/2010 —en el caso “Grupo Clarín y otros SA”—, que rechazó el recurso extraordinario articulado por el Estado Nacional contra la medida cautelar innovativa suspensiva de la referida cláusula de desinversión decretada por la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, que confirmara la dispuesta por el juez de primera instancia del fuero.

**I.** En lo que concierne al sustento constitucional de la ley 26.522, cuanto en particular de su cláusula de desinversión, en tanto dirigidas a democratizar el espacio audiovisual, concurren las siguientes cláusulas de la Constitución Nacional y de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, cuya jerarquía constitucional, en las condiciones de su vigencia, fue establecida por el art. 75, inc. 22 de aquélla, a saber:

**a)** El art. 14 de la Constitución histórica de 1853/60 establece que todos los habitantes de la Nación gozan de los derechos que enumera conforme las leyes que reglamentan su ejercicio y, en lo que aquí interesa, el de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa. Ello así, con sustento en el derecho a la información y al conocimiento. Al respecto, bien señala Horacio Rosatti: *“El derecho al conocimiento, entendido como uno de los presupuestos del derecho de expresión, comprende el acceso a la información (...) El acceso a la información es la Primera escala en el camino hacia el conocimiento; es también la antesala de la opinión fundada y el presupuesto de la transformación de la realidad en cualquiera de sus manifestaciones posibles (...); es por ello un derecho que no sólo le pertenece al periodista, al investigador o al empresario de los medios de comunicación; también —y fundamentalmente— le pertenece al hombre común (...) En suma: libertad de acceso, libertad de elaboración y libertad de difusión, son instancias sucesivas en el trayecto del derecho de expresión, que el orden jurídico debe tutelar”*<sup>(3)</sup>. De manera concordante,

---

una cantidad mayor de licencias, o con una composición societaria diferente a la permitida, deberán ajustarse a las disposiciones de la presente en un plazo no mayor a un (1) año desde que la autoridad de aplicación establezca los mecanismos de transición. Vencido dicho plazo serán aplicables las medidas que al incumplimiento —en cada caso— correspondiesen. Al solo efecto de la adecuación prevista en este artículo, se permitirá la transferencia de licencias. Será aplicable lo dispuesto por el último párrafo del artículo 41”.

(3) ROSATTI, HORACIO, Tratado de Derecho Constitucional, Rubinzal Culzoni Editores, 2010, Tomo I, pp. 369/70.

Damián Loreti afirma que “*el derecho a la información es la consagración del derecho humano universal y sustantivo a recibir, difundir e investigar informaciones y opiniones (...) La satisfacción del derecho a la información como acto de justicia (en su concepción más amplia) deberá estar orientada al sujeto universal (esto es) el público –todos y cada uno de los hombres y mujeres, de la mano de quien difunde la información*”, así como también que “*tiene el derecho de la información un conjunto de principios de interpretación que se ponen en juego cuando existen conflictos... (entre ellos el que establece) que se debe privilegiar el evidente interés público por sobre el individual*”<sup>(4)</sup>.

**b)** La prohibición constitucional de la censura previa alcanza tanto a la censura directa cuanto a la indirecta y así lo reconocen los autores citados. Al respecto, Rosatti señala que “*la restricción constitucional (proscripción de la censura previa) ampara, además de la (...) censura 'previa' de contenidos y/o de personas (...) la censura indirecta, aquella que —sin provenir de un examen previo de contenidos— impide el libre ejercicio periodístico y/o el libre flujo informativo mediante la incidencia de la acción o inacción... (en lo que aquí interesa) privada sobre el proceso informativo, sobre los insumos necesarios para desarrollar la actividad en alguna de sus etapas, sobre su financiamiento, sobre la tarea de sus responsables, etcétera*”<sup>(5)</sup>, mencionando, en la nota nº 9 de la página 372, al modo de “*Algunos ejemplos de censura indirecta*” al “*Monopolio de los medios de difusión*”. De la misma manera, dice Loreti: “*Los obstáculos indirectos a la circulación de informaciones u opiniones violan el derecho a la información (y) son piedras fundamentales de este derecho (...) El derecho de acceso a la información es prioritario (...) el efectivo ejercicio de este derecho (resulta) una herramienta sustantiva para el ejercicio y goce de los derechos humanos sociales, económicos, culturales y de incidencia colectiva*”<sup>(6)</sup>, cuya satisfacción constituye indudablemente un presupuesto de las libertades civiles y políticas para todos<sup>(7)</sup>.

---

(4) LORETI, DAMIÁN, “Los desafíos del Derecho de la Información como herramienta de la política del Estado hacia la Comunicación”, Revista de la Asociación Americana de Juristas, septiembre 2010, pp. 37 y ss.

(5) Op. cit., pp. 371/2.

(6) Op. cit., pp. 40/2.

(7) Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia del 19/11/1999, autos “Villagrán Morales y otros”, voto concurrente de los jueces A.A. Cançado Trindade y A. Abreu Burelli;

**c)** El poder regulatorio del Estado a fin de regular el espacio audiovisual se encuentra establecido por el art. 75, inc. 19, último párrafo, de la Constitución Nacional reformada en 1994. Se trata de la cláusula del desarrollo humano que prevé, en lo que aquí interesa: “*Dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural (...) y los espacios culturales y audiovisuales*”, en sistema con el nuevo art. 42 sobre derechos del consumidor y del usuario, en cuanto reconoce a éstos el “*derecho, en la relación de consumo (...) a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno*”, así como también cuando impone a las autoridades proveer “*a la protección de sus derechos (...) a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados*”. Concordantemente, el art. 43, asigna jerarquía constitucional a “*la competencia*”.

**II.** En lo que concierne a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos:

- a)** El art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) establece en su inc. 1º que “*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*” y en su inc. 3º que “*No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles (en lo que aquí interesa) 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 o circulación de ideas u opiniones*”.
- b)** El art. 19, punto 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es similar al inc. 1º del art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

---

y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Tercer Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Paraguay OEA/ser.C/VII.110. Doc. 52, 9/3/2001, capítulo V, Introducción, punto 4º, citados por COSTANTE, LILIANA, “Sobre el Derecho Humano a la vivienda: a propósito del lamentable fallo del TSJ en el caso ‘Alba Quintana’” (Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Año 1, Número 1, marzo de 2011, pp. 75/102, en especial p. 83 y nota 37).

c) Ídem, el art. 13, inc. 1º, de la Convención sobre los Derechos del Niño.

**III.** La cláusula de desinversión impone la transferencia de licencias excedentes, a fin de efectivizar las cláusulas constitucionales y convencionales con jerarquía constitucional transcriptas en precedencia, fijando “*un plazo no mayor a un año desde que la autoridad de aplicación establezca los mecanismos de aplicación*”. Se trata, entonces, del ejercicio por el Estado del poder regulatorio, para el cual estableció, entre otros, el mecanismo del “*contrato necesario*” o “*contrato impuesto*”<sup>(8)</sup>, cuya recepción por la CSJN encontramos en múltiples precedentes. Así, el caso “Ercolano”<sup>(9)</sup> legitimando la prórroga legal de los contratos de alquiler y la congelación o reducción de su monto ante la escasez de viviendas y el virtual monopolio de las ofertas que imponía un componente de exacción o “*impuesto virtual privado de facto*” en el monto de los mismos; la prórroga legal de contratos hipotecarios y la reducción también legal de los intereses pactados<sup>(10)</sup>; el control del comercio de carnes y la asociación obligatoria de los productores de carne para la formación de entidades tendientes a combatir el monopolio frigorífico<sup>(11)</sup>; leyes represivas del agio y la especulación<sup>(12)</sup>; la imposición de números vivos a los dueños de ciertas salas de espectáculos cinematográficos como medio de combatir la desocupación y crear fuentes de trabajo<sup>(13)</sup>; la imposición de cupos de exportación obligatoria aún a pérdida, con miras a obtener una mejor protección del interés común y que encuentra como contraprestación adecuada importantes ventajas en el mercado interno<sup>(14)</sup>, etc.

**IV.** Estamos ahora en condiciones de examinar la sentencia de la CSJN en el caso “Grupo Clarín”, manteniendo la medida cautelar innovativa suspensiva de la cláusula de desinversión del precitado art. 161 de la ley 26.522.

---

(8) MASNATA, HÉCTOR, *El contrato necesario*, Abeledo-Perrot, 1964.

(9) CSJN, Fallos 136:170 (1922); 204:359 (1946).

(10) CSJN, Fallos 179:29 (1934).

(11) CSJN, Fallos 171:348 y 366 (1934).

(12) CSJN, Fallos 200:450 (1944); 201:71 (1945).

(13) CSJN, Fallos 247:121 (1960).

(14) CSJN, Fallos 312:2002, caso “Ledesma SA” (1989).

La CSJN, por la unanimidad de sus miembros, consideró que la referida medida cautelar no revestía carácter de definitiva ni equiparable a tal, descartando la existencia de gravedad institucional. Para así resolver prescindió de que tal cautelar, en tanto suspendía la cláusula de desinversión establecida por el Congreso de la Nación en el plazo de un año, frustraba definitivamente la desinversión en dicho plazo. Nótese que una sentencia definitiva no es tan sólo la que concluye el pleito, sino también la que causa un agravio de imposible o insuficiente reparación ulterior<sup>(15)</sup>. Ello así, ya que el plazo de un año —una vez dictada la sentencia definitiva, transcurrido un plazo razonable de trámite de la causa— no se puede retrotraer. Y si esta línea argumental pudiese ser censurada, bien que dicha censura desde la perspectiva de un ritualismo formal paralizante de la decisión legislativa, no puede aceptarse la ausencia de gravedad institucional. Ello, por las siguientes razones:

- a)** Tratándose de medidas cautelares innovativas dirigidas a neutralizar actos de las autoridades constituidas —en el caso, una ley del Congreso de la Nación— corresponde efectuar una severa apreciación de las circunstancias del caso, habida cuenta la presunción *iuris tantum* de validez de los actos legislativos y administrativos<sup>(16)</sup>.
- b)** Constituye un recaudo, entre otros, de las medidas cautelares sustentar las mismas en la verosimilitud del derecho, que en la especie no se advierte, teniendo en cuenta los fundamentos constitucionales expuestos en precedencia (*supra*, puntos I, II y III). Como bien se señaló en Fallos 304:1202, la verosimilitud debe revestir “carácter patente” y el acto susceptible de suspensión un “vicio notorio”, extremos que lucen ajenos a la cláusula legal en trato.
- c)** También constituye jurisprudencia de la CSJN que en el mantenimiento de una medida cautelar, máxime si es innovativa, corresponde examinar “la ineludible consideración del interés público”<sup>(17)</sup>. Al respecto, cabe re-

---

(15) CSJN, Fallos 312:409, 28/03/1989, suscripto por los jueces Petracchi, Bacqué, Belluscio y Fayt, con cita de Fallos 308:90.

(16) CSJN, Fallos 245:522 y 249:221.

(17) CSJN, Fallos 210:48; 303:625; 307:2267; 310:1928 y 319:1069.

cordar el caso rector “Fernández Orquín”<sup>(18)</sup>, firmado poco tiempo antes de que la CSJN fuese disuelta por la penúltima dictadura militar: “Los conflictos de intereses han de ser resueltos, jurídicamente, sobre la base de la preeminencia del que reviste carácter público”.

d) Tampoco se advierte el recaudo peligro en la demora, ya que, como lo señaláramos en un trabajo anterior al pronunciamiento de la CSJN<sup>(19)</sup>: “la obligación de desinvertir en el plazo de un año y los eventuales perjuicios que ello entraña remiten a un agravio conjetural, ya que el eventual daño emergente de dicha venta legalmente impuesta recién podría establecerse una vez se conozca el precio estipulado en dicha venta futura, cotejando ese precio con los eventuales daños hoy sólo conjeturales”, así como también, en cuanto a la reducción del plazo de la licencia, toda vez que tal reducción “remite a una cuestión de lucro cesante no resarcible, si se pondera que la responsabilidad del Estado por sus actos lícitos se rige, vía su aplicación analógica, por la ley de expropiaciones N° 21.499 (1977), cuyo art. 10 excluye expresamente el lucro cesante del monto indemnizatorio”<sup>(20)</sup>. De la misma manera que en dicha oportunidad, puntualizamos que “el principio de indemnización integral rige exclusivamente para la propiedad personal y no se extiende a los bienes afectados a un servicio público o pertenecientes a las grandes corporaciones, en cuyo caso la indemnización debe ser justa, calificación que supone indemnizar

---

(18) CSJN, Fallos 264:416 (1966).

(19) CORTI, ARISTIDES HORACIO M. y CALVO, RUBÉN AMÍLCAR, “Cláusula de desinversión y gravedad institucional. Una mirada sobre la ley de medios”, publicado el 24/09/2010 en la página web del IADE <http://www.iade.org.ar/noticias/article.php?stpryid=3191>; el 30/09/2010 en Tesis 11 <http://www.thesis11.org.ar/clausula-de-desinversión-y-gravedad-institucional> y en el Diario “Democracia”, fundado por Moisés Lebensohn, Sección “Domingo”, 03/10/2010, p. 3.

(20) Hasta un jurista adscripto al modelo privatista neoliberal de los 90 como es DROMI, JOSÉ ROBERTO (*Manual de Derecho Administrativo*, Tomo II, Astrea, 1987) tiene reconocido que “Las ganancias hipotéticas (es decir las eventuales o de realización incierta) y el lucro cesante (beneficios por la explotación futura del bien) de los cuales el expropiado se ve privado a consecuencia de la expropiación, tampoco son indemnizables”. En igual sentido, CSJN (Fallos 312:659, sentencia del 09/05/89, autos “Motor Once”, suscripta por los jueces Belluscio, Fayt y Bacqué, haciendo suyo el dictamen de la Procuradora Fiscal Dra. María Graciela Reiriz, equiparando la responsabilidad estatal por actividad legítima con el instituto expropiatorio, con sustento en el art. 10 de la ley 21.499, similar al de su antecesora —ley 13.264, art. 11— y cita tanto del precedente de Fallos 241:267: “...una cosa son los valores de que se expropia el Estado por la expropiación y que debe indemnizar, y otra distinta la ganancia que, sin expropiación por el Estado, simplemente se frustra para el propietario o para terceros como consecuencia de la expropiación” cuanto del derecho comparado en la materia).

exclusivamente el valor de origen o histórico de los bienes, neto de amortizaciones y ganancias excesivas en su caso, como lo estableciera el art. 40 de la Constitución del '49, criterio que si bien fue excluido de la Carta Magna por un bando de la llamada revolución libertadora (ratificado por las reformas de 1957 y 1994), de todos modos la vigencia de su doctrina, para el caso, se infiere necesariamente del principio de igualdad, que impone igual trato en igualdad de circunstancias y admite la clasificación y formación de categorías razonables (no es igual la propiedad personal y la propiedad de una gran empresa o corporación), con un alcance semejante al del precitado art. 40 (cfr. Julio Oyhanarte, 'Recopilación de sus obras', 2001, pp. 345 y ss., obra titulada 'La expropiación y los servicios públicos', también publicada por los Cuadernos del Centro de Derecho y Ciencias Sociales, Editorial Perrot, Buenos Aires, 1957; ídem, Arturo Enrique Sampay, 'Constitución y pueblo', Cuenca Ediciones, 1974, pp. 225 y ss. capítulo titulado, 'El cambio de las estructuras económicas y la Constitución argentina', desenmascarando el sofisma de una falsa analogía de la CSJN, ya que 'partiendo de semejanzas accidentales... aplicó el mismo concepto a dos realidades esencialmente distintas'). En la especie, no se trata de una expropiación sino de una medida legislativa adoptada legítimamente por el Estado en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales (arts. 42 y 75, incs. 18, 19 y 32, CN), cuya ilegalidad no surge evidente para sustentar una medida cautelar suspensiva y máxime cuando cualquier eventual —hoy conjetal— perjuicio futuro, como consecuencia de la obligación legal de desinvertir, podrá encontrar oportuno resarcimiento del Estado, cuya solvencia hoy es indiscutible (superávit fiscal primario, excedentes en la balanza comercial, con el consiguiente incremento de las reservas de BCRA)<sup>(21)</sup> y la exclusión del lucro cesante por aplicación analógica de la ley de expropiación, como tiene enseñado la mejor doctrina en la materia (Marienhoff, precisamente el autor de la ley de expropiaciones)". Así como también que "el art. 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos prescribe que 'Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad'. La Asamblea General de la Naciones Unidas por unanimidad, sobre la base de la exposición de la delegada de los EEUU, afirmó que identificar indemnización justa con integral sería 'una rémora para el progreso social'.

---

(21) Al respecto la jurisprudencia de la CSJN tiene establecido que un eventual perjuicio económico resulta resarcible mediante una adecuada indemnización a cargo del Estado Nacional y por ende, no sustenta una medida cautelar contra éste (Fallos 262:150 y 320:1003, entre otros).

*De la misma manera el instrumento de ratificación del Pacto de San José de Costa Rica, fechado el 14/08/84 y suscripto por el entonces presidente Alfonsín y su ministro Caputo, efectuó una reserva al art. 21 de dicho pacto estableciendo que no resultará revisable por tribunales internacionales lo que los tribunales nacionales determinen como causas de 'utilidad pública' e 'interés social', y ni lo que éstos entiendan por 'indemnización justa', es decir que recién cuando exista un interés concreto y actual —hoy no existe— el Poder Judicial de la República Argentina podrá expedirse a su respecto. Hoy es prematuro, y la gravedad institucional de prohibir la política legislativa de que se trata, dirigida a desmonopolizar y democratizar un sector de interés social, resulta evidente, sin que dicho interés social pueda ser desplazado por ritualismos formales sustitutivos de la sustancia que define la justicia material".*

**V.** Finalmente, resulta sorprendente la defeción de la CSJN como tribunal de garantías constitucionales de un Estado social y democrático de derechos —en plural— (en el caso, el derecho humano a la información), al par que de la atribución legislativa de regular el espacio audiovisual en términos democráticos y pluralistas, frente a un fuerte bloque de jurisprudencia del tribunal cimero de la República dejando sin efecto medidas cautelares suspensivas de actos administrativos fundados en leyes consistentes con la creación y mantenimiento de un mercado financiero competitivo y solvente<sup>(22)</sup>, de llamados a licitación de una terminal en el Puerto de Buenos Aires interfiriendo con la prestación regular de los servicios portuarios mediante bienes afectados al uso público<sup>(23)</sup>, o suspensivas de medidas dictadas en ejercicio del poder de policía en la comercialización de medicamentos<sup>(24)</sup> o de alimentos<sup>(25)</sup>; en cuyos casos la CSJN exigió ser particularmente estricta en el examen de la verosimilitud de derecho en la medida en que la ilegalidad del acto no surja evidente, no revista carácter patente ni se verifique un vicio notorio.

**VI.** En definitiva, la sentencia de la CSJN en el caso en trato consagra una renuncia conciente o inconciente a la verdad jurídica objetiva y a un genuino servicio de justicia sustantiva, frustratoria de una herramienta legislativa

---

(22) CSJN, Fallos 312:409.

(23) CSJN, Fallos 320:1003.

(24) CSJN, Fallos 323:950.

(25) CSJN, Fallos 307:1194.

de base constitucional dirigida a garantizar, como bien señalara el informe de 2002 de la Relatoría de Libertad de Expresión de la OEA, “*la libertad de expresión como derecho que garantiza la participación ciudadana*” y la obligación de “*los Estados en su función de administradores de las ondas del espectro radioeléctrico (las que) deben asignarlas de acuerdo a criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades a todos los individuos en el acceso a las mismas*”<sup>(26)</sup>.

En tales condiciones, estimo que el Estado Nacional podría requerir:

- a)** De los organismos supranacionales del Pacto de San José de Costa Rica la revisión del fallo de la CSJN y, paralelamente,
- b)** Del juez federal actuante en la causa, asigne a la acción declarativa de inconstitucionalidad articulada por el Grupo Clarín el trámite de acción sumarísima y rechace la prueba ofrecida por dicho Grupo, ya que el gravamen constitucional invocado, por su carácter crematístico, no requiere apertura a prueba, toda vez que los eventuales daños futuros remiten, a una también futura, acción resarcitoria por los daños y perjuicios, si los hubiere, una vez concretada la venta legalmente impuesta de las licencias excedentes.

## Addenda

Con posterioridad al fallo de la CSJN mencionado en el texto, el Estado Nacional —luego de dictar la autoridad de aplicación, el 07/09/2010, la resolución AFSCA 297/10, que estableciera los mecanismos de adecuación para los titulares de licencias de servicios y registro regulados por la ley 26.522— solicitó en los autos el levantamiento de la medida cautelar y, subsidiariamente, la fijación de un plazo máximo para su vigencia, ambas peticiones desestimadas por el juez de primera instancia. Apelado dicho pronunciamiento por el Estado Nacional, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, el 13/05/2011, confirmó la desestimación del levantamiento de la cautelar e impuso el plazo de 36 meses, contados desde la notificación de la demanda, para la vigencia de aquélla. Este decisorio no fue consentido por el Estado Nacional, ya que interpuso recurso extraordinario, que la Cámara rechazó dando lugar a la deducción de un recurso de queja ante la CSJN, actualmente pendiente de resolu-

---

(26) Transcripto en la op. cit de DAMIÁN LORETI, pp. 44 y 47.

ción, con dictamen del Procurador General de la Nación, Esteban Righi, de fecha 19/11/2011, postulando: "hacerse lugar al recurso extraordinario interpuesto por la demandada, dejando sin efecto la sentencia apelada y,- en uso de las facultades conferidas por el art. 16 de la ley 48- ordenar el cese en sus efectos de la medida cautelar apelada a partir de la notificación a ambas partes de la sentencia que aquí se dicta". El dictamen en cuestión se sustenta, entre otros argumentos, en los siguientes:

- a)** "Mas allá de la discutible naturaleza jurídica de las licencias y autorizaciones otorgadas por el Estado, debe advertirse que, si lo que está en juego principalmente es el derecho de propiedad de esa parte (aspecto que se encarga de resaltar la cámara), cualquier daño que sufra la actora podrá ser resarcido. En concreto, aún frente a un eventual perjuicio a la peticionante de la medida, éste sería de índole patrimonial y, por ende, sujeto a un adecuado resarcimiento incluso en la hipótesis en que obtuviera éxito en su pretensión final. Ése es precisamente el agravio que expresa la demandada, cuando sostiene que 'en el escenario más desfavorable a la postura que viene sosteniendo el Estado Nacional aquélla [se refiere a la actora] sólo podría resultar acreedora de un hipotético derecho resarcitorio que en modo alguno justifica la subsistencia de una cautelar como la que ha obtenido en autos'", y
- b)** "...no puedo dejar de advertir que el tribunal a quo ha soslayado la ineludible consideración del interés público para la adopción de cautelares como la de autos. En este caso, el citado interés se traduce en el objetivo de diversificar la oferta informativa y ampliar la posibilidad de ejercer la libertad de expresión a la mayor cantidad posible de medios de comunicación, pues lo que se intenta con el régimen impugnado no es afectar la libertad de prensa y de expresión sino, antes bien, que se multipliquen los canales de comunicación audiovisual, lo que conduce a una mejor información para la ciudadanía y no a la inversa".

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por sentencia del 29/11/2011, caso "Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina", en el considerando 95 tomó nota de la sanción de la ley 26.522 de servicios de comunicación audiovisual y en los considerandos 44 y 45 sostuvo que: "44. En su jurisprudencia la Corte ha establecido 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. Los referidos medios, como instrumentos esenciales de la libertad de pensamiento y de expresión, deben ejercer con responsabilidad la función social que desarrollan.* 45. *Dada la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática y la elevada responsabilidad que ello entraña para quienes ejercen profesionalmente labores de comunicación social, 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, impulsando el pluralismo informativo. En consecuencia, la equidad debe regir el flujo informativo. En estos términos puede explicarse la protección de los derechos humanos de quien enfrenta el poder de los medios y el intento por asegurar condiciones estructurales que permitan la expresión equitativa de las ideas”*<sup>(27)</sup>.

Es de apuntar la relevancia decisiva del precedente pretranscripto habida cuenta que, como lo tiene reconocido la CSJN<sup>(28)</sup>: “la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las directivas de la Comisión Interamericana, constituyen una imprescindible pauta de interpretación de los deberes y obligaciones derivados de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.

---

.....

(27) Para consultar el texto completo de la sentencia [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_238\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_238_esp.pdf). Cfr. también ROMERO, CARLOS, “La CIDH valoró la ley de medios y los avances en libertad de expresión”, Tiempo Argentino, Año 2, Nro. 581, 22/12/2011, p. 10.

(28) CSJN, Fallos 328:2056, sentencia del 14/06/2005, caso “Simón”, en especial considerando 17.

# El rol del Estado como garante del derecho humano a la comunicación

por **DAMIÁN LORETI<sup>(1)</sup>** y **LUIS LOZANO<sup>(2)</sup>**

## Introducción

Una cuestión pocas veces trabajada que buscaremos abordar en este artículo es dilucidar de qué modo —además de su reconocimiento por vía de tratados internacionales— puede ser jurídicamente resguardado el derecho humano a la comunicación y que rol les cabe a los Estados nacionales como garantes de su ejercicio.

---

(1) DAMIÁN LORETI (dloreti@sinectis.com.ar), abogado por la Universidad de Buenos Aires y Doctor en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid. Es titular de la Cátedra Libre UNESCO-Libertad de Expresión de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata. Fue Director de la Carrera de Ciencias de la Comunicación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (2002-2006) y Vicedecano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (2006-2010). Es asesor de la Federación Argentina de Trabajadores de Prensa, de la Confederación Sindical de Trabajadores de los Medios de Comunicación Social y de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias en temas de libertad de expresión y radiodifusión. También forma parte de la comisión directiva del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

(2) LUIS LOZANO (lozanodopporto@gmail.com), Licenciado en Ciencias de la Comunicación (UBA). Realizó estudios de posgrado en Derechos Humanos y Comunicación en la Université d'été des droits de l'homme et du droit à l'éducation (UEDH) y el Collège Universitaire Henry Dunant. Trabajó como periodista en medios gráficos y digitales y en la agencia de noticias Télam. Hasta noviembre de 2011 dirigió el área de Comunicación del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y en la actualidad está a cargo de la dirección de Prensa y difusión de la Defensoría General de la Nación. Se desempeña como docente e investigador en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Nacional de Lomas de Zamora.

La primera parte del trabajo está dedicada a contraponer distintas perspectivas y analizar el desarrollo histórico del concepto de libertad de expresión y las obligaciones estatales en esta materia. Se planteará en ese apartado la tensión entre una concepción más restrictiva —conocida como *free speech tradition*— que sólo exige al Estado abstenerse de censurar y una mirada más amplia que emana de los instrumentos internacionales y de los sistemas de protección de derechos humanos. Desde este enfoque surgen exigencias concretas para la adopción de reglas jurídicas y políticas públicas encaminadas a fomentar el pluralismo y la diversidad de voces.

En el segundo apartado profundizaremos aspectos vinculados a las características que deben tomar las intervenciones estatales en esta materia, de acuerdo con los instrumentos internacionales de derechos humanos y los estándares establecidos por los organismos de protección y promoción.

Veremos, entonces, de qué modo esos principios y estándares se vinculan con los debates políticos y jurídicos que tienen lugar en la actualidad en Argentina y en la mayoría de los países de la región. Revisaremos algunos de los cambios que se han producido en los últimos años en materia de políticas de comunicación y que pusieron en juego acciones específicas por parte del Estado en cuestiones cruciales como la despenalización de las expresiones referidas a temas de interés público, las políticas de acceso a la información pública, la protesta social y la regulación no discriminatoria de acceso a los servicios de comunicación audiovisual, entre otros. Por último, ofreceremos unas palabras de cierre.

## Del orador de la esquina al set de televisión

Quizás una de las voces más estrictas y fundadas para poner en crisis la teoría clásica del *free speech*, como totalidad de los derechos individuales en materia de libertad de expresión, sea la del constitucionalista norteamericano Owen Fiss. Reiteradamente ha cuestionado las interpretaciones de la Primera Enmienda<sup>(3)</sup> por las cuales el Estado sólo debe cuidar

---

(3) La similitud entre la Primera Enmienda, el texto histórico de la Constitución Argentina en sus arts. 14 y 32 y la difusión internacional del principio “la mejor ley de medios es la que no existe” da una relevancia particular a las posiciones de Fiss.

al *hombre de la esquina* que toma la voz pública, como si allí terminaran todas sus obligaciones y se agotara así el sentido de la protección. En “Libertad de expresión y estructura social”<sup>(4)</sup>, Fiss señala que las corrientes progresistas se han dedicado no sólo a la búsqueda de la libertad, sino también a fomentar la igualdad como medio para proteger y volver efectiva esa libertad de comunicar.

Esta definición nos impone resolver cuál es el rol del Estado y quiénes son los destinatarios de su protección, si es que en definitiva entendemos que debe proveerla. Tal como afirma el propio Fiss: “El Estado limitado puede ser un instrumento para promover la libertad, pero la persecución de objetivos igualitarios requiere un ejercicio fuerte del poder estatal, incluyendo, en opinión de algunos, aquel que restringe la libertad expresiva o de opinión, como la pornografía y las expresiones de odio (...) Otros se resisten a ello”<sup>(5)</sup>. Lo que se pone nuevamente en el tapete es si la libertad de expresión es un derecho individual tendiente a la auto realización o si su papel es “preservar la plenitud y franqueza del debate público: asegurar que las personas son conscientes de todas las cuestiones con las que se ven enfrentadas, y de los argumentos a favor y en contra. La libertad de expresión, según esta opinión, es un derecho público —un instrumento de la autodeterminación colectiva— y el Estado es presentado bajo una nueva forma, posiblemente como un amigo de la libertad”<sup>(6)</sup>.

Resulta ostensible el hecho de que en el ejercicio de la libertad de expresión hay actores de diversos orígenes, tamaños y condiciones, tanto objetivas como subjetivas. Se predica de esta libertad su universalidad, y está bien que así sea. Partimos de la premisa que sostiene que las conductas también son expresivas y que el derecho a comunicar no se agota en las cuestiones de interés político o institucional. Seguiremos entonces las líneas interpretativas más generosas como las emanadas del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su interpretación por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

---

(4) Fiss, OWEN, *Libertad de expresión y estructura social*, Distribuciones Fontamara, México, 1997.

(5) Ibídem.

(6) Ibídem.

Ya en los considerandos de la opinión consultiva 5/85, emitida por la Corte IDH, el máximo tribunal regional estableció que el derecho a la libertad de expresión no era declamativo y que implicaba contar con las herramientas para hacer efectivo su ejercicio. Si esto es así es clara la respuesta a la pregunta de si con la sola manifestación de su reconocimiento alcanza. ¿Estamos frente a una libertad negativa en la que el rol del Estado se limita a abstenerse de censurar? En el caso de las empresas de medios de comunicación ello no funciona así, ni en el derecho ni en la práctica. Subsidios o desgravamientos, condiciones de utilización del espectro radioeléctrico, regulaciones sobre derechos de exhibición, tratamientos específicos al papel para impresión de periódicos, prórrogas o concesiones para el acceso y explotación de licencias de medios audiovisuales, medidas específicas para el fomento y la protección de la industria cinematográfica, marcan a las claras que en el libre mercado de ideas el Estado actúa y no todo es obra de una mano invisible. De este modo, hay expresiones que resultan favorecidas para su difusión, independientemente de los resultados que obtengan de acuerdo a las reglas de mercado. En países de Europa Occidental incluso hay subsidios directos destinados a fomentar el pluralismo y la diversidad de voces. Una cosa es clara. Si en el mercado hay quienes entienden que la mano invisible garantiza la distribución de los bienes, es ostensible que en la vida de la comunicación social y de las industrias culturales no hay mano invisible y menos que ella garantiza pluralismo y diversidad.

Ahora bien, ¿qué decir cuando se trata de que de esta libertad no sólo la gocen aquellos que tienen facilitadas el acceso a las vías más poderosas de comunicación, sino que algo se debe hacer respecto de quienes ni siquiera pueden sumar su expresión al concierto de voces? Es aquí donde entran a jugar cuestiones como el pluralismo y la diversidad. El derecho a la comunicación es demasiado amplio como para pensarlo sólo a través de medios de comunicación social institucionalizados. Aún con medios públicos y pluralismo. Es preferible y, más aún, imprescindible que estos medios participen en la vida democrática, pero aún así es insuficiente una consideración de tal naturaleza.

Roberto Gargarella sostiene que "el juez no puede cerrar los ojos al contexto que organiza la expresión pública en la sociedad. En países como la Argentina, dicho contexto resulta muy problemático por la fuerte corre-

lación que existe entre expresión y dinero, y por el modo extraordinariamente desigual que se encuentra distribuido ese dinero (...) el acceso a los medios depende de lo que uno se encuentra dispuesto para acceder a ellos, o de la capacidad que uno tiene para seducir a los que puedan pagar, dentro de un marco en el cual no son muchos los que pueden pagar ese precio... Sí diría que uno debe estar alerta de modo tal de evitar una confusión bastante común, que es la de pensar que uno garantiza la libertad de expresión respetando un *status quo* donde algunas voces resultan sistemáticamente silenciadas y otras se encuentran sobre representadas en la esfera política. Respetar la libertad de expresión exige de acciones públicas destinadas a que se escuchen voces diferentes, de acciones que faciliten el acceso a la escena pública de puntos de vista opuestos, de acciones que rompan una inercia que castiga a quienes están peor por razones completamente ajenas a su responsabilidad”<sup>(7)</sup>.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado en numerosas ocasiones que la pobreza es una denegación fundamental de derechos humanos, entre ellos, del derecho a comunicar. En su informe del año 2002, el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la OEA, Eduardo Bertoni, planteaba que “la pobreza y la marginación social en que viven amplios sectores de la sociedad en América, afectan la libertad de expresión de los ciudadanos del hemisferio, toda vez que sus voces se encuentran postergadas y por ello fuera de cualquier debate”<sup>(8)</sup>. Del mismo modo, el informe del año 2000 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, en aquel momento a cargo de Santiago Cantón, se refirió al efecto que produce la discriminación de ciertos sectores de la población en el fortalecimiento de las democracias: “El efectivo respeto a la libertad de expresión es una herramienta fundamental para incorporar a quienes, por razones de pobreza, son marginados tanto de la información, como de cualquier diálogo. Dentro de este marco de referencia, es deber del Estado garantizar la igualdad de oportunidades a todas las personas para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, eliminando todo tipo de medidas que discriminen

---

(7) GARGARELLA, ROBERTO, *Carta abierta sobre la intolerancia*, Ed. Siglo XXI. Buenos Aires, 2005.

(8) Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2002. Disponible en <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=138&IID=2> Fecha de última consulta: 20 de noviembre de 2011.

a un individuo o grupo de personas en su participación igualitaria y plena de la vida política, económica y social de su país. Este derecho garantiza una voz informada para todas las personas, condición indispensable para la subsistencia de la democracia”<sup>(9)</sup>.

Dadas estas premisas, creemos estar en condiciones de afirmar que no hay modo de sostener que se garantiza el derecho a la comunicación de modo universal si se lo considera una libertad negativa, protegida exclusivamente por obligaciones vinculadas a la abstención de censura por parte de los Estados. El ejercicio efectivo de este derecho entendido de manera restrictiva como la mera protección del orador en la esquina de la calle ha dejado (o debería dejar) de ser la única misión de los Estados, en tanto pretendan cumplir con sus obligaciones de fomentar un debate abierto, desinhibido y vigoroso, que redunde en el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

La historia ha demostrado que no sólo los Estados están en condiciones de intervenir para promover la circulación libre, democrática y universal de informaciones y opiniones. Y tampoco de ser los únicos en condiciones de obstaculizarla. Al respecto, la Corte Interamericana ha advertido que la libertad de expresión debe poder ejercerse tanto en su faz individual —el derecho de cada persona a utilizar cualquier medio apropiado para difundir sus opiniones— como en su faz social, satisfaciendo la necesidad de todos los ciudadanos de recibir información y opiniones diversas. Por esta razón, el máximo tribunal regional entiende que “no sería lícito” limitar las posibilidades de expresión a través de cualquier tipo de censura ni recortar el pluralismo presentando a la sociedad un solo punto de vista, expresado por monopolios privados o estatales: “Así, 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. Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los

---

(9) Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2000. Disponible en <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=136&IID=2> Fecha de última consulta: 20 de noviembre de 2011.

requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable, *inter alia*, la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar, y la garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas”<sup>(10)</sup>.

El peligro que encierra la consideración de la libertad de expresión como un derecho individual, alejado de los objetivos de la autonomía colectiva y desligado de su valor social, se vuelve tangible cuando la expresión de opiniones se lleva a cabo en contextos de escasez. Una declaración desplaza a otra, y la protección de la autonomía de quien toma la voz pública se revela insuficiente. Esta variante de la teoría del mercado de ideas producirá un debate condicionado por los mismos poderes fácticos que dominan la estructura social.

La importancia del fortalecimiento del debate público no deja opciones. El riesgo ya no es sólo la censura o la detención del disidente o del manifestante. La exclusión es también una afectación clara a la libertad de expresión. Como afirma el constitucionalista norteamericano, actual titular de la Oficina de Información y Asuntos Regulatorios del gobierno de Barack Obama, Cass Sunstein: “En la era moderna, las calles y los parques no desempeñan más los roles propios del *common law* (...) Mantener las calles y los parques abiertos es seguramente importante. Pero está lejos de ser suficiente si estamos a favor de que diversos puntos de vista sean alcanzados por el público”<sup>(11)</sup>.

De aquí en más, las tomas de posición sobre qué debe hacer el Estado tendrán que ver con opciones políticas, por supuesto, pero también con compromisos internacionales que reclaman garantizar el respeto y goce de los derechos humanos. Exigir este cumplimiento importa, al decir de Fiss, que “...ver las controversias actuales sobre la libertad de expresión como una mera repetición del pasado es equivocado. Algo mucho más profundo y de mayor relevancia está sucediendo. Se nos está invitando —de hecho, se nos está obligando— a reconsiderar la naturaleza del Estado Moderno y a examinar si este debe desempeñar algún papel en la

---

(10) Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Disponible en [www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/serieA\\_05\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/serieA_05_esp.pdf) Fecha de última consulta: 20 de noviembre de 2011.

(11) SUNSTEIN, CASS, *Democracy and the problem of free speech*, Simon and Schuster, Nueva York E.U.A. 1995.

protección de nuestras libertades más fundamentales. Los debates del pasado asumían que el Estado era el enemigo natural de la libertad. Era el Estado el que estaba tratando de silenciar al individuo, y era el Estado al que había que poner límites. Hay una gran dosis de sabiduría en esta concepción, pero se trata de una verdad a medias. Ciertamente el Estado puede ser opresor, pero también puede constituir una fuente de libertad. (...) Este punto de vista —inquietante para algunos— descansa en una serie de premisas. Una de ellas se refiere al impacto que las concentraciones privadas de poder tienen sobre nuestra libertad; a veces se necesita al Estado para contrarrestar estas fuerzas. Más allá de esto y de modo más fundamental, este punto de vista se basa en una teoría acerca de la Primera Enmienda y de la libertad de expresión que está garantizada, que pone el acento en valores sociales más que individuales. La libertad que el Estado está llamado a promover es una libertad de carácter público, que ve en la libertad de expresión una protección de la soberanía popular. (...) En algunos casos, los órganos del Estado tratarán de asfixiar el debate libre y abierto y la Primera Enmienda constituye el mecanismo que frena los abusos de poder estatal. En otros casos, sin embargo, el Estado puede verse obligado a actuar para promover el debate público: cuando poderes de carácter no estatal ahogan la expresión de opiniones. (...) Puede que el Estado tenga incluso que silenciar voces de algunos para que se oigan las voces de los demás, a veces no hay más remedio”<sup>(12)</sup>.

Siguiendo al mismo autor, ya no alcanza analizar la situación del orador en la esquina de la calle, porque el régimen jurídico que “no haga más que proteger al orador de la esquina de la calle no asegura una democracia vibrante, porque en la actualidad, el carácter del debate público está determinado no por lo que el orador tiene que decir ni por su capacidad para llamar la atención del transeúnte casual sino por los medios de comunicación, especialmente por la televisión. Efectivamente, las actividades en la esquina de la calle, sea que se trate de un discurso, una demostración o una manifestación, se llevan a cabo en gran parte para las cámaras de televisión y obtienen su poder de la aparición en el noticiero de la noche”<sup>(13)</sup>.

Entre esas voces históricamente silenciadas, aparecen las de los trabajadores, los movimientos de mujeres, de indígenas, de desocupados, de

---

(12) Fiss, OWEN, *La ironía de la libertad de expresión*, Gedisa, México 1999.

(13) Fiss, OWEN, *Libertad de Expresión y estructura social*. Ed. Coyoacán SA, México 1997.

minorías sexuales, raciales, étnicas o religiosas. Por supuesto, se pone en juego nuevamente la tensión entre libertad y libertad. Pero es allí donde se hace realidad el derecho a comunicar, entendido como el derecho a existir en un mundo cada vez más interrelacionado por las comunicaciones, en el que la lucha por la visibilidad va de la mano de la lucha por la supervivencia.

## El rol del Estado: de la licencia real a los compromisos internacionales

En el nacimiento de la prensa periódica, a mediados del siglo XVII, la actividad informativa estaba supeditada a la posesión de una "Licencia Real". Es decir que la autorización para ejercer el poder de informar era un privilegio otorgado discrecionalmente por el régimen monárquico. De esta manera, el titular de la licencia accedía, mediante sus estrechos vínculos con el poder, a una situación de "cuasi monopolio"<sup>(14)</sup> para la distribución de los primeros contenidos informativos impresos.

A partir de la Revolución Francesa de 1789 y con el inicio de lo que Eric Hobsbawm llamó las "revoluciones burguesas"<sup>(15)</sup>, que se extendieron por Europa y América poniendo fin al Antiguo Régimen y sentando las bases del Estado moderno, aparece el reclamo por la libertad de prensa. En consonancia con este proceso surge la concepción liberal de la información que da origen a la etapa "empresarista", primera configuración del capitalismo informativo<sup>(16)</sup>, cuyas características fundamentales son:

- La libertad de prensa queda reducida a libertad de empresa.
- El empresario es el único titular del poder de informar y es quien mantiene la relación con el poder político-administrativo.

---

(14) SORIA, CARLOS, "La información pertenece al público. Más allá del capitalismo informativo", Lección inaugural del Curso 1987/1988, Universidad de Navarra, Pamplona, 1987.

(15) HOBSBAWN, ERIC, *La era de la revolución 1789-1848*, Crítica, Madrid, España, 2001.

(16) Ver, entre otros: NIETO, ALFONSO e IGLESIAS, FRANCISCO, *Empresa Informativa*, Ariel, Barcelona, España, 1993 y DESANTES GUANTER, JOSÉ MARÍA; NIETO, ALFONSO y URABAYEN, MIGUEL. *La cláusula de conciencia*. Eunsa, Pamplona, España, 1978.

- La empresa informativa acepta la lógica del lucro, asimilándose al resto de las actividades comerciales.
- La información se transforma en mercancía y el público en consumidor.

Ya en el siglo XX, el modelo empresarial entra en crisis, en la medida en que cobra fuerza el rol de los periodistas profesionales como actores centrales de la actividad informativa y se introduce una fuerte reflexión sobre el valor social y político de su práctica. Esta crisis dará origen a la etapa “profesionalista”, en la que el capital humano de las empresas informativas cobra una importancia que nunca antes había tenido. En palabras de Soria, “de la empresa informativa constituida, con más o menos matices para el lucro, se pasará a considerar la actividad informativa organizada como una actividad de mediación pública. Un editor no puede actuar con los mismos principios que un fabricante de zapatos. Comienza a abrirse paso, en consecuencia, la idea de que el fin jurídico de la empresa informativa no es la articulación del ánimo de lucro, sino la materialización del *animus difundendi*, de una forma constante, organizada y profesional”<sup>(17)</sup>.

Los cambios producidos a lo largo de la primera mitad del siglo XX —creación de asociaciones de periodistas, consejos y otras instancias de evaluación ética de la actividad informativa—, serán el preámbulo de una nueva fase en la que la información se consagrará como un derecho. La etapa “universalista”<sup>(18)</sup> tiene su inicio a partir de un suceso jurídico fundamental: la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que reconoce en su artículo 19 el derecho a la información<sup>(19)</sup>. De esta manera se llega a un estadio novedoso para las sociedades modernas en el cual la información y la comunicación dejan de ser potestades del Estado, de los empresarios periodísticos o, inclusive, de los propios periodistas, para convertirse en un derecho humano, cuyo titular es el público. Este desarrollo jurídico y político da lugar a los diversos compromisos y mandatos que

---

(17) SORIA, CARLOS, *op. cit.*

(18) DESANTES GUANTER, JOSÉ MARÍA, *op. cit.*

(19) “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”, Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 19. Texto adoptado y proclamado por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948.

se plasman en instrumentos internacionales asumidos por los Estados a lo largo de la segunda mitad del siglo XX.

Si nos limitamos a la geografía americana —además de las mencionadas interpretaciones elaboradas por la Relatoría Especial y las definiciones brindadas por la Corte IDH en la Opinión Consultiva 5/85—, los Estados de la región deben atender previsiones específicas contenidas en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y particularmente en los Principios de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana.

La Convención Americana, suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, deja claramente asentado que las obligaciones de los Estados exceden la mera abstención de censura:

#### Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

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.
4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

Artículo 14. Derecho de Rectificación o Respuesta:

1. Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio, a través de medios de difusión legalmente reglamentada y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley.
2. En ningún caso la rectificación o la respuesta eximirán de las otras responsabilidades legales en que se hubiese incurrido.
3. Para la efectiva protección de la honra y la reputación, toda publicación o empresa periodística, cinematográfica, de radio o televisión tendrá una persona responsable que no esté protegida por inmunidades ni disponga de fuero especial.

En su Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de octubre de 2000, la CIDH profundiza sobre el rol del Estado como garante del pluralismo y la diversidad al establecer que:

12. Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. 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.

En el marco del Sistema Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratifica-

ción y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, establece:

#### Artículo 19

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.
3. 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.

#### Artículo 20

1. Toda propaganda en favor de la guerra estará prohibida por la ley.
2. Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley.

En el mismo sentido, la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, del 20 de noviembre de 1989, exhorta a los Estados a adoptar un rol activo para garantizar el acceso y la participación de niños, niñas y adolescentes en condiciones de equidad en el debate público:

#### Artículo 13

1. El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones

e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño.

2. El ejercicio de tal derecho podrá estar sujeto a ciertas restricciones, que serán únicamente las que la ley prevea y sean necesarias:

- a) Para el respeto de los derechos o la reputación de los demás; o
- b) Para la protección de la seguridad nacional o el orden público o para proteger la salud o la moral públicas.

#### Artículo 17

Los Estados Partes reconocen la importante función que desempeñan los medios de comunicación y velarán porque el niño tenga acceso a información y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales, en especial la información y el material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental. Con tal objeto, los Estados Partes:

- a) Alentarán a los medios de comunicación a difundir información y materiales de interés social y cultural para el niño, de conformidad con el espíritu del artículo 29;
- b) Promoverán la cooperación internacional en la producción, el intercambio y la difusión de esa información y esos materiales procedentes de diversas fuentes culturales, nacionales e internacionales;
- c) Alentarán la producción y difusión de libros para niños;
- d) Alentarán a los medios de comunicación a que tengan particularmente en cuenta las necesidades lingüísticas del niño perteneciente a un grupo minoritario o que sea indígena;
- e) Promoverán la elaboración de directrices apropiadas para proteger al niño contra toda información y material perjudicial para su bienestar, teniendo en cuenta las disposiciones de los artículos 13 y 18.

De esta enumeración surge claramente que el reconocimiento del derecho humano a la información implica un goce y un ejercicio efectivo no

sólo para quienes cuentan con los medios sino, sobre todo, para quienes desean hacer oír sus voces. Por lo demás, resulta notorio que el rol del Estado ha dejado de limitarse a las obligaciones de abstención. Antes bien, de la lectura y análisis de los compromisos internacionales se desprende que este derecho exige a las autoridades el cumplimiento de obligaciones de prestación destinadas a garantizar pluralismo, diversidad y desconcentración frente a las tendencias o prácticas monopólicas. La protección efectiva del derecho a la información prevista por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos apunta a construir sistemas de medios que garanticen el derecho del público a recibir la máxima diversidad posible de información a resguardo, tanto de la intervención gubernamental, como de los intereses comerciales de las empresas del sector. El control de los niveles de concentración y la legislación en contra de los monopolios y oligopolios de la información y la comunicación resulta fundamental para alcanzar esos fines.

La intervención de los Estados se torna, por lo tanto, imprescindible para garantizar un reparto equitativo de los medios y preservar la diversidad de las manifestaciones culturales. Así lo afirma un estudio realizado en el 2008 por la UNESCO, el cual concluye que un indicador clave de pluralismo y diversidad es el hecho de que "las autoridades responsables de ejecutar las leyes anti-monopolios cuentan con las atribuciones suficientes, por ejemplo para negar las solicitudes de licencias y para exigir la desinversión en las operaciones mediáticas actuales cuando la pluralidad esté comprometida o se alcancen niveles inaceptables en la concentración de la propiedad"<sup>(20)</sup>.

Los relatores de libertad de expresión de todos los sistemas de protección de derechos humanos también se han hecho cargo de esta problemática con pronunciamientos específicos sobre el rol de los Estados. En el año 2001, los Relatores de ONU, OEA y la Organización para la Seguridad y

---

(20) En 2008, la UNESCO, mediante el Consejo Intergubernamental de su Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC), identificó las características clave de un entorno mediático en el cual puedan prosperar la libertad de expresión y el pluralismo de los medios y elaboró una serie de Indicadores de Desarrollo Mediático (IDM) para la medición de su progreso. Este conjunto de Indicadores proporciona una herramienta objetiva para analizar en un país todos los aspectos de la ecología mediática y diagnosticar el estado de la comunicación en un determinado contexto nacional. Los indicadores están disponibles en <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102s.pdf> Fecha de última consulta: 20 de noviembre de 2011.

Cooperación en Europa (OSCE), avanzaron en una declaración conjunta sobre los “mecanismos internacionales para la promoción de la libertad de expresión”. De acuerdo con este documento:

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<sup>(21)</sup>.

Estos mismos principios fueron recogidos en diciembre de 2007, en la “Declaración para la Promoción de la Diversidad en los Medios de Comunicación”, que aporta definiciones concretas sobre el rol de los Estados como garantes de la diversidad y el pluralismo. La Declaración reconoce tres tipos de medios de comunicación audiovisuales: comunitarios, comerciales y de servicio público y subraya la obligación de garantizar un acceso equitativo, tanto a las frecuencias como a los soportes de distribución de contenidos para cada uno de estos grupos de actores, en particular teniendo en cuenta la inminente transición de las transmisiones analógicas a las digitales.

Los Relatores exhortan a los Estados a tomar medidas para asegurar la diversidad de contenidos, garantizando la libertad de expresión y poniendo un límite a la concentración de la propiedad de medios. Al respecto la Declaración es unívoca:

En reconocimiento de la particular importancia que la diversidad de los medios de comunicación tiene para la democracia, para prevenir la concentración indebida de medios de comunicación o la propiedad cruzada de los mismos, ya sea horizontal o vertical, se deben adoptar medidas especiales, incluyendo leyes antimonopólicas. Tales medidas deben implicar el cumplimiento de estrictos requisitos de transparencia sobre la pro-

---

(21) Declaración Conjunta “Desafíos a la Libertad de Expresión en el Nuevo Siglo”. Abid Hussain, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Libertad de Opinión y Expresión (ONU); Freimut Duve, Representante sobre la Libertad de los Medios de Comunicaciones de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE); Santiago Canton, Relator Especial para la Libertad de Expresión (OEA). Diciembre de 2001.

piedad de los medios de comunicación a todos los niveles. Además deben involucrar un monitoreo activo, el tomar en cuenta la concentración de la propiedad, en caso que sea aplicable, en el proceso de concesión de licencias, el reporte con antelación sobre grandes combinaciones propuestas, y la concesión de autoridad para evitar que tales combinaciones entren en vigor. (...) Se debe proveer apoyo a aquellos que deseen establecer nuevos tipos de medios de comunicación, con base en criterios equitativos y objetivos aplicados en forma no discriminatoria<sup>(22)</sup>.

La Declaración también advierte 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<sup>(23)</sup>.

El mandato de los Relatores incluye previsiones en materia de contenidos, a partir de las cuales indica a los Estados que:

Se pueden utilizar políticas públicas, para promover la diversidad de contenido entre los tipos de medios de comunicación y dentro de los mismos cuando sea compatible con las garantías internacionales a la libertad de expresión. Se debe considerar

---

(22) "Declaración para la Promoción de la Diversidad en los Medios de Comunicación". Am-beyi Ligabo, Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión; Miklos Haraszti, Representante de la Organización por la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) sobre Libertad de los Medios de Comunicación; Ignacio Álvarez, Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y Faith Pansy Tlakula, Relatora Especial de la Comisión Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos (CADHP) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. 12 de diciembre de 2007.

(23) Ibídem.

proveer apoyo para la producción de contenido que contribuya de manera significativa a la diversidad, fundado en criterios equitativos y objetivos aplicados en forma no discriminatoria. Esto puede incluir medidas para promocionar productores de contenidos independientes, incluso solicitando a los medios públicos que adquieran una cuota mínima de su programación de dichos productores.<sup>(24)</sup>

## De los principios a las políticas

Muchas de las cuestiones planteadas en el apartado anterior encuentran su correlato en los debates políticos y jurídicos que tienen lugar en la actualidad en Argentina y que se replican con características diferenciadas, según el caso, en la mayoría de los países de la región. A continuación analizaremos algunos de los cambios que se han producido en los últimos años en materia de políticas de comunicación y que pusieron en juego intervenciones específicas por parte del Estado.

### El efecto intimidatorio de las sanciones. La despenalización

Uno de los temas más sensibles vinculados con el derecho a la comunicación es el que se relaciona con la necesidad, magnitud y supuestos de aplicación de las denominadas responsabilidades ulteriores que enfrentan quienes toman la voz pública. Históricamente, han existido en la legislación dos tipos de previsiones penales para castigar estas conductas: el desacato y los delitos contra el honor. Sin embargo, las corrientes de despenalización de la crítica a los funcionarios públicos, las personas de reconocimiento público y las que sin tener esta condición se involucran voluntariamente en temas de interés social han cobrado un impulso decisivo en los últimos años.

El eje del debate aparece en la fricción que surge de analizar las interpretaciones sobre la pertinencia de las leyes de desacato o que imponen

---

(24) *Ibidem.*

otras figuras penales (calumnias e injurias) que ha dado el Sistema Interamericano versus las legislaciones internas de los países de América latina. En su Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, la Comisión Interamericana ha fijado el estándar de interpretación de la CADH respecto de este punto:

10. Las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infiligrir daño o pleno conocimiento de que se estaban difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas.

11. Los funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad. Las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos generalmente conocidas como "leyes de desacato" atentan contra la libertad de expresión y el derecho a la información.

En nuestro país, la figura de desacato fue derogada en 1993, a partir de un litigio internacional protagonizado por el periodista Horacio Verbitsky, que concluyó con un acuerdo de solución amistosa firmado ante la Comisión Interamericana. El Estado asumió su responsabilidad en el caso particular<sup>(25)</sup> y se comprometió a eliminar del Código Penal este delito contemplado en el art. 244, que preveía la pena de cárcel para quienes ofendieran "de cualquier modo en su persona, en su dignidad o decoro a un funcionario público, a causa del ejercicio de sus funciones"<sup>(26)</sup>.

---

(25) El litigio se originó por una demanda del ministro de la Corte Suprema, Augusto Belluscio, quien querelló a Verbitsky por haberlo llamado "asqueroso" en una nota periodística. Agotadas las instancias internas, el caso fue presentado ante la Comisión Interamericana.

(26) El desacato excluía además la *exceptio veritatis*, para la defensa en juicio, por lo cual al acusado no le servía de nada demostrar la verdad de sus dichos y sólo le quedaba la posibilidad de retractarse o ratificar sus expresiones.

No obstante, los procesos contra periodistas y ciudadanos en general impulsados por funcionarios públicos, lejos de frenarse, se incrementaron a lo largo de toda la segunda mitad de la década de 1990, bajo la forma de querellas por calumnias e injurias. Es decir que, en los hechos, la figura del desacato fue reemplazada por una extensión de las figuras penales destinadas a proteger el honor de las personas —como las calumnias y las injurias—, que resultaba incompatible con la Convención Americana.

En el año 2008, luego de que el Estado argentino reconociera su responsabilidad internacional por la condena penal impuesta al periodista Eduardo Kimel por la publicación del libro “La masacre de San Patricio”, la Corte Interamericana condenó al Estado por considerar que había violado no sólo el principio de fin legítimo y el principio de necesidad, sino también el principio de legalidad. El máximo tribunal regional ordenó entonces modificar la legislación interna para garantizar la protección de la libertad de expresión en los términos previstos por el Sistema interamericano de Derechos Humanos. El resultado fue la sanción de la ley 26.551, que modificó sustancialmente el articulado sobre Delitos contra el Honor, despenalizando la crítica pública, por opiniones o informaciones atinentes a cuestiones de interés público.

## La información pública

Otra arista en debate tiene que ver con la consagración de herramientas jurídicas que garanticen el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Esta es otra batalla política que hace a las políticas públicas de comunicación. Su sola caracterización implica un enfrentamiento de posiciones y no necesariamente desinteresadas.

Por información pública entendemos no sólo la que está en manos del Estado, sino aquella información de interés público en tanto se vincula con la propia gestión del Estado, con la de los servicios que éste ha cedido, licenciado o concesionado —con lo que se incluyen a las empresas de servicios privatizados como obligadas a dar información—, o aquella que guarda relación con cuestiones de interés social como la información sanitaria o ambiental. Resulta obvio que esta información debería estar disponible a cualquier habitante de la Nación. Pero no es así. Desde el simple pedido de acceso a un expediente en un municipio o una universidad, hasta el co-

nocimiento de los estudios de impacto ambiental sobre la instalación de industrias extractivas o las estadísticas solicitadas por un sindicato antes de una negociación colectiva, pareciera haber un mundo de diferencia.

El acceso a la información pública resulta prioritario, no sólo a partir del principio republicano que consagra la publicidad de los actos de gobierno. El ejercicio efectivo de este derecho excede su utilización como herramienta para combatir a la corrupción. Es necesario comprender que se trata de un instrumento sustantivo para el ejercicio y goce de derechos sociales, económicos, culturales y de incidencia colectiva. También por eso, hace a una política de Estado en materia de comunicación.

## Protesta social y libertad de expresión

Un tópico del cual el derecho no parece aún haberse hecho cargo del todo es la caracterización de la protesta social como ejercicio del derecho a difundir informaciones y opiniones. Generalmente, los sectores más comprometidos con las transformaciones han amparado las acciones de protesta social como una de las formas de peticionar a las autoridades, de reclamar por derechos conculcados de distintas formas o de exigir la modificación de situaciones inequitativas. Resulta crucial que las formas de la protesta social empiecen a ser estudiadas desde otro plano. El de la expresión de opiniones e informaciones. Este es un desafío en la agenda del derecho a la información. De otra forma, el derecho de la comunicación nunca se hará cargo de amparar una problemática tan importante como la búsqueda de soluciones mediante el uso de espacios públicos.

Esta advertencia proviene de la necesidad de que la legislación y la jurisprudencia reconozcan que el acceso a los medios continúa siendo un privilegio, y que la criminalización de las formas de expresión pública que se engloban bajo la lógica de la protesta social merece un debate más profundo. En especial cuando los medios de comunicación masivos sólo presentan este tipo de cuestiones como una irrupción de actores marginales en el espacio público, sin tener en cuenta que se trata de acciones de comunicación que deben estar protegidas.

En este sentido, el Informe de 2002 de la Relatoría de Libertad de Expresión de la OEA sostiene "que la participación de las sociedades a través

de la manifestación social es importante para la consolidación de la vida democrática de las sociedades y que, en general, ella como ejercicio de la libertad de expresión, reviste un interés social imperativo, lo que deja al Estado un marco aún más ceñido para justificar una limitación a esa forma de ejercicio de la libertad de expresión”.

Es evidente la urgencia por iniciar un debate profundo sobre la legislación atinente a la protesta social desde una óptica distinta o al menos mucho más amplia que la vigente. Existen procesados y condenados en nuestros tribunales por infracciones al articulado del Código Penal que castiga el entorpecimiento de los transportes por tierra como si lo único que tuviera que tenerse en miras ante la expresión de un colectivo en el espacio público fuera la habilitación del paso por las rutas. La comprensión cabal del fenómeno de la protesta social implica entender estas acciones como parte del ejercicio del derecho de difundir informaciones y opiniones. Esta tesis excede con holgura el análisis del tema como un fenómeno relativo al derecho penal.

## Radiodifusión y no discriminación

Un último tópico a considerar y que hace también a las políticas del Estado respecto de la información y la comunicación, apunta a la discriminación existente respecto del acceso a los medios, y en particular a los servicios de radiodifusión. En la casi totalidad de los países de América latina existen restricciones directas (como las hubo en Argentina hasta la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, en el año 2009) o indirectas para que las entidades de la sociedad civil que no tengan finalidad comercial estén excluidas del pleno ejercicio del derecho a la información a través de un medio de comunicación social electrónico, en violación clara a los principios de universalidad a los que nos referimos en el inicio.

En ciertos casos, aun existiendo previsión para que estos emprendimientos no comerciales puedan acceder a frecuencias, las restricciones u obstáculos se expresan mediante limitaciones al alcance de sus emisoras, como es el caso de las radios comunitarias de mínima cobertura en Chile<sup>(27)</sup> y

---

(27) La potencia no puede exceder 1 vatio, de acuerdo con la Ley 18.168 artículo 3. Esto permite un alcance de apenas unas pocas cuadras.

Brasil<sup>(28)</sup>. O a la imposición de utilizar una ubicación marginal del espectro violentando así cualquier posibilidad de pluralismo, tal como sucede también en Brasil con la autorización para un solo canal en todo el país, de los 200 potencialmente disponibles. Es usual verificar que las radios no comerciales están impedidas de formar redes transitorias o permanentes, lo que conspira contra la posibilidad de difundir eventos de trascendencia nacional o regional, en clara discriminación frente a otros usuarios.

A estas exclusiones se sumen severos recortes a la posibilidad de conseguir recursos genuinos provenientes del reconocimiento de la creación intelectual o artística que desarrollan. Esta discriminación respecto a otras formas jurídicas se establece especialmente para las radios gestionadas con fines sociales en casi todos los países (con excepción de Colombia y Venezuela, con algunas limitaciones y, recientemente, Ecuador), confinando a las radioemisoras no comerciales al amateurismo y limitando su capacidad de independencia.

También es posible constatar la existencia de regímenes de subasta como único mecanismo de otorgamiento de frecuencias radioeléctricas, como ocurre en Guatemala<sup>(29)</sup> y en Paraguay<sup>(30)</sup>, países en los cuales el factor económico no sólo es preponderante, sino único. Este procedimiento fue —en ambos casos— duramente objetado por la Relatoría de Libertad de Expresión y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>(31)</sup>, por entender que la capacidad económica no debe ser criterio para otorgar o no autorizaciones de uso de espectro para el ejercicio del derecho a comunicar.

Tanto más grave son las previsiones legales y reglamentarias por las cuales los radiodifusores de emisoras que sean propiedad de entidades intermedias enfrentan limitaciones de contenido, puesto que se las destina de modo excluyente a tratar determinadas temáticas. Las cláusulas típicas en

---

(28) La ley 9612 establece un máximo de 25 vatios, pero el reglamento (decreto 2/98) es más restrictivo aún: sólo permite la libertad de expresión en un radio de 1 kilómetro.

(29) Decreto 94/96. Arts. 61, 62 y concordantes.

(30) La ley 642, art 70, exige el pago por única vez como requisito de acceso, sin perjuicio del canon del 1% anual.

(31) Informe CIDH especial sobre Guatemala OEA/Ser.L/V/II.111, 6/4/2001, punto 30 y sobre Paraguay OEA/Ser./L/VII.110 doc. 52, 9/3/2001, punto 53.

esta materia son las que obligan a difundir de manera exclusiva cuestiones educativas, culturales o sociales como si se tratara de propagandistas y no de medios de comunicación social. Así ocurre en varios países de la región<sup>(32)</sup>. Finalmente, aunque no por ello menos importante, se registra también la imposición de sanciones más graves que llegan a incluir el cierre de la emisora para infracciones que, en el caso de los medios comerciales, sólo ameritarían un llamado de atención o una amonestación en el legajo. La más evidente de este tipo de situaciones se denota es la distinta protección contra las interferencias perjudiciales de la que gozan plenamente las emisoras comerciales y no las de la sociedad civil, lo cual significa una clara violación al principio de igualdad ante la ley<sup>(33)</sup>.

Aunque algunas veces la regulación y las propias constituciones reconocen el acceso en igualdad de condiciones, los reglamentos específicos y requisitos burocráticos suelen contener exigencias que limitan fuertemente o que ese reconocimiento se traduzca en un ejercicio efectivo de derechos. Es el caso de la exigencia de umbrales técnicos o económicos para el acceso a los concursos o procedimientos de adjudicación, que se vuelven infranqueables para las emisoras pequeñas<sup>(34)</sup>. También en situaciones donde se exige tener una naturaleza social específica para postular, afectando la libertad de asociación<sup>(35)</sup>. Junto con esas disposiciones explícitas de los marcos legales vigentes, las prácticas administrativas aportan nuevas fuentes de discrecionalidad y discriminación.

La ausencia de mecanismos justos, democráticos y, sobre todo, transparentes, permite que las frecuencias radioeléctricas sean entregadas como verdaderos ducados para amigos políticos o empresarios cercanos al poder. Sin perjuicio de ello, pueden destacarse algunas reglamentaciones auspiciosas en cuanto al acceso a las frecuencias radioeléctricas<sup>(36)</sup>, así como modificaciones legales recientes tendientes a incorporar pautas de

---

(32) Por ejemplo, en Perú (D.S. No. 013-93, artículo 99).

(33) Es el caso de Brasil: decreto reglamentario 2/98, art. 27.

(34) Tal el caso de México por los requerimientos de contar con cierto equipamiento de difícil acceso o la necesidad de contar con avales técnicos de difícil acceso para las comunidades pobres.

(35) Venezuela, decreto 1521 del 3 de noviembre de 2001, art. 2.

(36) Colombia y Venezuela, decretos 1446/95 y el mencionado decreto 1521, respectivamente.

aplicación de mejores prácticas hacia las radios no comerciales, como la legislación ecuatoriana que elimina discriminaciones de contenidos y acceso a la recaudación publicitaria, o decisiones gubernamentales que comienzan a resolver parcialmente esta situación discriminatoria, en países como Paraguay.

De tal modo, las exclusiones a sectores determinados de la sociedad civil por el sólo hecho de su conformación jurídica, al igual que las restricciones en materia de contenido, alcance y financiamiento por esa misma causa, presentan un grado de violación a los derechos humanos que excede las previsiones vinculadas a la libertad de expresión.

En Argentina, la idea de un acceso plural y en condiciones equitativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisuales guió las acciones desarrolladas por la Coalición por una Radiodifusión Democrática, tal como puede comprobarse en los “21 puntos para una ley de radiodifusión de la democracia”. A partir de esa iniciativa, a principios de 2008 el Poder Ejecutivo impulsó un inédito proceso de participación que dio origen a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (ley 26.522). La nueva regulación propone una plataforma legal destinada a la promoción del pluralismo y la diversidad.

Si bien la ley 26.522 no podrá, por su mera sanción, revertir los múltiples factores que generan un desigual acceso a los medios, representa un paso fundamental para modificar la situación de amplios grupos sociales que fueron históricamente discriminados. El texto de la norma ha puesto especial atención en la situación de esos colectivos, al asegurar una justa distribución del espectro entre todos los posibles grupos de prestadores —públicos y privados, con o sin fines de lucro—, con reglas de juego claras y equitativas que permitirán robustecer el debate democrático al sumar las voces de sectores marginados.

La nueva norma, que ha sido avalada y señalada como un modelo a seguir en diversos aspectos por los Relatores de Libertad de Expresión de OEA y ONU, contempla una reserva de un tercio de las localizaciones radioeléctricas en todo el país para las entidades sin fines de lucro. Esto implica un avance respecto de la situación que imperó en nuestro país desde los inicios de la radiodifusión. A la vez, establece procedimientos para la

asignación de frecuencias que permiten el monitoreo público y reducen el modelo de total arbitrariedad en la tramitación. De este modo, las cláusulas introducidas por la ley estimulan la participación de diferentes actores en la prestación de servicios de comunicación y garantizan que el sector comercial siga siendo económicamente viable.

## Palabras finales

Lo expuesto hasta aquí nos permite pensar un escenario, tanto en Argentina como en el conjunto de los países de la región, en el cual los funcionarios, académicos y políticos se encuentran frente a diversos desafíos sobre cómo articular el derecho a la comunicación en la agenda de políticas públicas. Estos desafíos obligan a debatir sobre las intervenciones estatales en esta materia, incorporando cuestiones usualmente poco consideradas. Todos nos debemos un marco jurídico que garantice el ejercicio del derecho a la comunicación de modo compatible con los derechos humanos y que reconozca la especificidad de un *corpus jurídico* con principios propios.

En este contexto aparecen grandes conglomerados de empresas periodísticas, pequeñas empresas, autores de graffitis, periodistas, hombres y mujeres de sus casas, sindicatos, trabajadores individuales, repartidores de panfletos, empresas de música, expositores de pinturas, empresas de cine, radios comunitarias, radios indígenas, emprendedores de sitios de Internet, manifestantes públicos y otros muchos actores sociales en un listado que puede ser inagotable. Abandonados a su suerte, todos estos actores pueden satisfacer muchos objetivos, pero no, quizás, los más críticos para una sociedad en un momento determinado. Por eso, el interés público, como principio rector de la regulación de los medios de comunicación, debe centrarse sobre todo en su contribución potencial a la gobernabilidad, el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el desarrollo económico y social<sup>(37)</sup>.

---

(37) BUCKLEY, STEVE; DÜER, KRESZENTIA; MENDEL, TOBY; Ó SIOCHRÚ, SEÁN. *Broadcasting, voice and accountability*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 2008.

Tal como ha quedado establecido, en las sociedades contemporáneas los Estados tienen un rol activo de prestación que se suma a la obligatoriedad de abstenerse de censurar y de proteger al orador de la esquina. Ahora bien, esta redefinición plantea nuevas preguntas que obligan a precisar las funciones estatales y el carácter que deberían tener las políticas públicas destinadas a lograr una efectiva universalización de este derecho. A modo de ejemplo, expresamos algunos de esos interrogantes: ¿Cabe hacer algo respecto de los oradores o grupos cuyas expresiones incomodan a un sector importante de la sociedad? ¿Qué lugar se reserva a las expresiones opuestas a los cánones democráticos? ¿Las medidas tendientes a fomentar el pluralismo deben incluir la asignación de fondos? ¿Qué ocurre si un medio silencia una información que aporta al debate público? ¿Debe entenderse el mismo principio de abstención de regulación respecto de los medios gráficos que de los electrónicos?

Las respuestas a estas preguntas deberían orientarse en función de paradigmas comunes que revaloricen la expresión plural como elemento insustituible para alcanzar un Estado de derecho más justo y democrático.

---



# La noción de suelo como recurso natural. Conceptualización constitucional y usos posibles

por MARCOS REBASA<sup>(1)</sup> y JUAN J. CARBAJALES<sup>(2)</sup>

## I | Introducción

La reforma de la Constitución Nacional de 1994 introdujo numerosas modificaciones en su texto. Una de ellas es la referida a la definición sobre la correspondencia del dominio originario de los recursos naturales a las provincias (art. 124 *in fine*).

Los constituyentes intentaron definir, en ese punto, una cuestión largamente controvertida y sobre la cual no había una visión pacífica de parte de los operadores jurídicos. Sin embargo, sin que fuera su intención, al cerrar un capítulo abrieron una nueva polémica acerca del alcance de la denominación de “dominio originario” que reconocieron a favor de las provincias. Asimismo, introdujeron importantes novedades directamente

---

(1) MARCOS REBASA es Abogado (UBA), ha cursado las materias correspondientes al doctorado en Derecho Político y Constitucional, ha sido Director Académico del CEARE y profesor en el Posgrado de Recursos Naturales de la Facultad de Derecho (UBA), y es Profesor en el Posgrado de Derecho Administrativo de la misma Facultad. Ha participado en publicaciones jurídicas y de su especialidad: la energía, los servicios públicos y los recursos naturales.

(2) JUAN JOSÉ CARBAJALES es Abogado (UBA) y Licenciado en Ciencia Política (UBA), con Posgrados en regulación energética (CEARE) y Servicios Públicos (UBA) y es Magister en Derecho Administrativo (U. Austral). Es docente de grado en la Facultad de Derecho (UBA) y ha publicado el libro *Las sociedades anónimas bajo injerencia estatal (SABIE). ¿El regreso del “Estado empresario” a través de una nueva modalidad de “empresa pública”? (Legitimidad y límites constitucionales. Esbozo de régimen jurídico)*, con prólogo del Dr. Carlos Balbín, Ed. RAP, Buenos Aires, 2011.

relacionadas con los recursos naturales, que en conjunto constituyen el contexto para su comprensión integral: el art. 41 sobre uso racional y el art. 75 inc. 19 sobre desarrollo humano equilibrado, entre otros.

Este trabajo es un intento por seguir aportando ideas y criterios sobre el ámbito de aplicación de esos preceptos constitucionales, haciendo foco en la noción de suelo como parte de una novedosa clase como la de los recursos naturales.

Así, el suelo, una noción esquiva y polémica en nuestro derecho —pero también en el comparado—, ha sido reivindicado tradicionalmente por el derecho agrario, últimamente por los partidarios de la teoría de los recursos naturales y aún por aquellos que lo incluyen como materia del derecho ambiental<sup>(3)</sup>. Sin tomar partido por estas posiciones académicas, ha de entenderse aquí que la paternidad reclamada está vinculada con la creciente importancia de los recursos naturales en nuestra región, tanto desde el punto de vista económico como desde el social y el político. Es por ello que reviste la mayor importancia el poder configurar el objeto de análisis, a saber: el suelo como recurso natural, puesto que a pesar de lo aparentemente sencillo de la cuestión no hay consenso sobre el concepto y sus alcances.

En consecuencia, este trabajo se limitará al estudio de los aspectos generales de nuestra Constitución con relación a los recursos naturales, así como al análisis de los alternativos, complementarios y, a veces excluyentes, usos posibles que el recurso suelo puede adoptar en la actualidad, sin descuidar un análisis de la evolución histórica de esa jerarquización valorativa de unos sobre otros.

Vale advertir que se dejarán para un trabajo posterior las cuestiones vinculadas con la jurisdicción sobre el recurso, el análisis de la legislación al respecto y otras implicancias, siempre desde la perspectiva constitucional.

Por ejemplo, una de las aristas de esta temática ha sido recientemente regulada en la ley sobre la adquisición de tierras rurales por personas extranjeras, la que merece un tratamiento ulterior en forma detallada.

---

(3) BREBBIA, FERNANDO P. y MALANOS, NANCY L., *Derecho Agrario*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 2011, pp. 40 y ss.; y PASTORINO, LEONARDO F., *Derecho Agrario Argentino*, Ed. Abeledo Perrot, pp. 11 y ss. Los autores mencionados, especialmente el primero, sostienen la autonomía del derecho agrario y las dificultades para organizar una teoría general de los recursos naturales. Reconocen, sin embargo, la importancia de estos últimos y el aporte de los pioneros en esas lides, a saber: Guillermo Cano, Edmundo F. Catalano y Eduardo Pigretti.

## 2 | El alcance del dominio público<sup>(4)</sup>

La Convención Constituyente de 1994 incorporó, como segundo párrafo del nuevo art. 124, una novedad en materia de reglas sobre el federalismo, a saber: el reconocimiento de que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”. Pero, al mismo tiempo, fueron introducidas otras disposiciones sobre recursos naturales, a saber: el art. 41 sobre las actividades productivas sustentables, su uso racional y acerca de la competencia de la Nación para el dictado de las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección; el art. 75, inc. 17, relativo a la necesaria participación de los pueblos originarios en la gestión de sus recursos naturales que se asientan en los territorios que ancestralmente les corresponden. Y, por último, la cláusula “del progreso” adicional del inc. 19 del mencionado art. 75.

Ahora bien, el reconocimiento operado en el art. 124 ha renovado la disputa dogmática en cuanto al alcance del dominio originario allí previsto. A tales efectos, es preciso efectuar preliminares distinciones con el tradicional dominio público y con el dominio eminente proveniente de la legislación sobre minería.

### 2.I | Propiedad o legislación, dos visiones alternativas del dominio público

Históricamente, se han planteado dos aproximaciones excluyentes sobre la caracterización jurídica del dominio público o dominialidad<sup>(5)</sup>. Por un lado, se encuentra la dogmática clásica, representada por el pensamiento

(4) El presente y los siguientes apartados sobre la caracterización general de los recursos naturales, reconocen como antecedente el siguiente trabajo: REBASA, MARCOS y CARBAJALES, JUAN JOSÉ, “Los recursos naturales en la Reforma del '94: aportes para una interpretación constitucional. (El caso de los hidrocarburos)”, en La Ley, Suplemento Administrativo, 21/06/2011, pp. 1 a 14. Ver también, de los mismos autores, “Extranjerización de tierras. Conceptualización constitucional”, La Ley, Suplemento Actualidad, 06/10/2011, pp. 1 a 4; y “Recursos naturales”, en Diario Página/12, Suplemento Cash, domingo 18/09/2011, p. 4.

(5) Ver una primera aproximación al tema en CARBAJALES, JUAN J., “Dominio y jurisdicción de los recursos naturales (coordinación de competencias en materia energética)”, El Derecho, Suplemento Administrativo, N° 12.391, 30/11/2009, pp. 10 a 13.

del profesor Marienhoff, mientras que, por el otro, pueden hallarse posturas críticas más actuales, que intentan reconstruir el andamiaje jurídico constitucional a partir de premisas diferentes. Marienhoff postula un enfoque propietarista del dominio público<sup>(6)</sup>, que funda la “naturaleza jurídica” de ese instituto en un derecho real de propiedad, tipificado por cuatro elementos, a saber: objetivo, subjetivo, teleológico y normativo.

En cambio, la otra vertiente, de raíz reconstructiva, sostiene un enfoque potestativista, donde el dominio público se centra en una potestad o título jurídico de intervención del Estado sobre los bienes públicos<sup>(7)</sup>. Los fundamentos constitucionales de esta postura descansan en las siguientes normas: los arts. 4º, 75 incs. 5 y 18 de la CN, que prescriben la configuración de las tierras públicas como instrumento del progreso<sup>(8)</sup>.

## 2.2 | Semejanzas y diferencias con el dominio eminente

Pareciera razonable, *prima facie*, reconocerle al dominio originario algunos de los efectos que la doctrina le ha otorgado a la teoría del dominio

---

(6) MARIENHOFF, MIGUEL S., *Tratado de derecho administrativo*, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2ª edición, Tomo V, 1988, p. 43. Para este autor, el régimen jurídico único y especial que define a la dominialidad está caracterizado, fundamentalmente, por (i) la inalienabilidad y (ii) la imprescriptibilidad, propiedades de las que se deriva la inembargabilidad de los bienes de dominio público; así como por hallarse sujetos a la existencia de (iii) un poder de policía destinado a su tutela.

(7) SALOMONI, JORGE L., “El régimen del dominio público en la República Argentina: un intento de reconstrucción dogmática”, *Actualidad en Derecho Público* (AeDP), N° 14, Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, 2000, pp. 81 y ss.; GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS, *Los Derechos Reales Administrativos*, Cuadernos Civitas, Madrid, segunda edición, 1984, pp. 18 y 34, citado en BOTASSI, CARLOS, “Dominio y jurisdicción. Competencia nacional, provincial y municipal”, en AA.VV., *Organización administrativa, función pública y dominio público*, Ed. RAP, Buenos Aires, 2005, p. 666, nota 4; GONZÁLEZ MORAS, JUAN M., “El régimen dominial del Estado y los recursos naturales”, inédito; y GONZÁLEZ GARCÍA, JULIO V., *La titularidad de los bienes del dominio público*, Marcial Pons, Madrid, 1988, p. 39, citado en SALOMONI, JORGE L., “El régimen…”, op. cit., p. 82, nota 5.

(8) Para una aproximación más exhaustiva de los alcances de la disputa acerca del concepto de dominio público entre la visión propietarista y la postura del título de intervención, ver VERA, RODRIGO E., “El impacto del artículo 124 de la Constitución Nacional en la dogmática del domino público en la Argentina”, Ediciones RAP (363), p. 121 y ss. Vale aclarar que la adopción de una u otra visión sobre la dominialidad tiene efectos trascendentales para nuestra organización constitucional, en particular en el reparto de competencias entre la Nación y las provincias.

eminente<sup>(9)</sup>, esto es, de una cierta soberanía estatal sobre el territorio y sus componentes, de una capacidad para regular intensamente un conjunto específico de bienes, a saber: los recursos naturales.

En una primera mirada, Marienhoff distingue los conceptos de "dominio público" y "dominio eminentí", afirmando que este último es un poder supremo sobre el territorio, que se vincula a la noción de soberanía. En este sentido, afirma que el dominio eminentí "se ejerce, potencialmente, sobre todos los bienes situados dentro del Estado, ya se trate del domino privado o público del mismo o de la propiedad de los particulares o administrados. (...) El dominio eminentí es la expresión político-jurídica de la soberanía interna (...). Se trata, en suma de una 'potestas', no de una propiedad; es una facultad de legislación sobre las personas y los bienes y como expresión de soberanía interna no reconoce otras limitaciones que las preceptuadas por el ordenamiento constitucional"<sup>(10)</sup>. Para el citado tratadista la diferencia definitoria se halla —recostándose en la concepción propietarista—, en que la dominialidad no es una mera facultad sino un conjunto de bienes sometido a un régimen jurídico especial, distinto del que rige los bienes del dominio privado.

Por su parte, Hernández distingue ambos conceptos, afirmando que el dominio originario va más allá del eminentí, puesto que "en el art. 124, además de comprenderse el dominio eminentí, se reconoce la propiedad de los recursos naturales para las provincias, como derecho real de dominio"<sup>(11)</sup>.

Esta posición no se compadece con la variedad y carácter de los recursos naturales, en este caso del suelo, por lo cual es insostenible y amerita un análisis más detallado y conceptual de la definición constitucional. En ese sentido, al establecer que "corresponde a las provincias...", el constituyente parece haber otorgado una capacidad de hacer, de legislar, no de

(9) MARIENHOFF, MIGUEL S., *Tratado de derecho administrativo*, op. cit., p. 38; CASSAGNE, JUAN C., "Acerca de la noción...", op. cit., pp. 8 y ss.

(10) MARIENHOFF, MIGUEL S., *Tratado de derecho administrativo*, op. cit., p. 38, y *Tratado del dominio público*, TEA, Buenos Aires, 1960, p. 37.

(11) HERNÁNDEZ, ANTONIO MARÍA (h.), *Federalismo, autonomía municipal y Ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Ed. Depalma, 1997, p. 114, nota 157.

propiedad. De lo contrario, hubiera usado el vocablo “pertenece” a las provincias...

Por su parte, Díaz Araujo afirmó en el debate en Comisión que el “dominio originario es el que posibilita el ejercicio de determinadas competencias, lo que técnicamente se llama, dominio eminentí del Estado. A partir de esa decisión que todos los recursos que se encuentran en el suelo, en el subsuelo, en los espacios aéreos, en los ríos, en todos los elementos de los recursos naturales son de dominio eminentí, originario de las provincias, estamos restableciendo el equilibrio orgánico, estructural, que requiere nuestro país para su desarrollo pleno”<sup>(12)</sup>.

Por último, Cassagne ha sostenido, en una explicación histórica, que el dominio eminentí proviene de los principios del regalismo, donde las minas eran del rey (Corona de España), cuya propiedad se transfirió a la Nación por ser ésta la continuadora de tales derechos; y que se traduce “en el derecho de tutela o jurisdicción, que el Estado posee sobre todas las cosas ubicadas en su territorio, vinculado a la soberanía que ejerce y no a la propiedad, en virtud del cual, como representante del interés público, puede reglar jurídicamente el destino de las cosas aunque no pertenezcan a su patrimonio”<sup>(13)</sup>.

## 2.3 | ¿Qué es el “dominio originario”?

Ciertamente, no es idéntico al dominio eminentí. La razón es que si bien el art. 124 de la Constitución reformada presenta ciertas propiedades asimilables, al mismo tiempo delinea un concepto más amplio y —a su vez— más específico que aquél. Más específico, ya que si bien comprende

---

(12) Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994, Tomo IV, pp. 3430 y 3431, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Ministerio de Justicia de la Nación, Ed. La Ley, Buenos Aires, 1995, citado en GONZÁLEZ MORAS, JUAN M., “El régimen dominial del Estado y los recursos naturales”, inédito.

(13) CASSAGNE, JUAN C., “El Artículo 124 de la Constitución Nacional y el dominio originario”, en *Academia Nacional de Derecho*, julio de 2007, I; y, del mismo autor, “Acerca de la noción del dominio público y las nuevas ideas sobre los usos especiales”, Ed. LexisNexis, Buenos Aires, 2010, pp. 2 y ss. Para un análisis de los antecedentes históricos, ver MANILI, PABLO L., “El dominio originario de los recursos naturales en la reforma de 1994 (Con especial referencia a los hidrocarburos)”, en *A una década de la reforma constitucional 1994-2004*, BIDART CAMPOS, GERMÁN J. y GIL DOMÍNGUEZ, ANDRÉS (Coord.), Ed. Ediar, Buenos Aires, 2004, p. 353.

al dominio eminentí como categoría, está vinculado especialmente a un conjunto de bienes, esto es, a la clase de los recursos naturales, y su alcance queda limitado por sus características particulares. De lo contrario, la Constitución estaría avanzando en una calificación general que no se compadece con el universo del bien objeto de su definición.

Pero, a su vez, es también más amplio, en razón de que el texto constitucional reformado otorga facultades concretas que trascienden el significado simbólico e histórico del dominio eminentí. Se trata de una especial definición jurídica delineada por nuestra Norma Fundamental, que resulta razonable sea interpretada en el contexto de los "nuevos derechos" que aparecen en la reforma de 1994 y que están indisolublemente conectados al precepto del art. 124 *in fine*.

### 3 | El dominio originario de los recursos naturales en la Constitución de 1994

La primera afirmación posible es que los recursos naturales en general, y el suelo en particular, por la especial determinación del art. 124, tienen carácter público, en el sentido de la capacidad estatal para regular en forma intensa su uso y disposición (siempre dependiendo de las calidades de cada recurso, de cada bien). Desde esa perspectiva, podría afirmarse que, en principio, no son "originariamente" privados. Uno de los fundamentos de ese carácter público está dado por la simple correspondencia o titulidad asignada por la Constitución: "corresponde a las provincias" dicho dominio, esto es, a entes públicos por definición.

Pero ha de advertirse que ello no implica necesariamente asumir la teoría clásica del dominio público. Nótese, por caso, cómo podría considerarse el dominio originario de las provincias sobre el suelo y sus productos. Este recurso natural por excelencia pertenece generalmente a propietarios privados, así como el fruto de su explotación<sup>(14)</sup>. Es evidente que el carácter

---

(14) Y que incluye recursos estratégicos para las economías regionales y nacionales como es la producción y comercialización de la soja.

público del dominio originario provincial sobre esos recursos no puede confundirse con el concepto de "dominio público". El constituyente ha legislado para todo el conjunto de los recursos naturales y sobre esa plataforma deben ser analizadas sus características definitorias. Y siempre teniendo en cuenta que algunos recursos naturales, por su condición legal y fáctica, son susceptibles de propiedad y explotación por titulares privados.

Otro aspecto relevante es el de la supuesta "historicidad" del dominio originario, esto es, que los constituyentes han querido reconocer, con la calificación de dominio "originario", que se trata de un derecho que perteneció históricamente a las provincias, con efectos hacia el pasado o *ex tunc*, es decir, desde siempre. Sin embargo, no puede dejar de plantearse una discrepancia con esta visión, basada en numerosos antecedentes legales y doctrinarios y hasta de la Constitución del '49 —que definió a esos recursos como nacionales—<sup>(15)</sup>. En virtud de ello, la pauta del art. 124 *in fine* representa una nueva disposición constitucional que crea derechos a partir de su sanción, esto es, *ex nunc*, los que deben ser interpretados armónicamente en el contexto del conjunto de "nuevos derechos" de la Constitución reformada en 1994<sup>(16)</sup> y de la nueva clase, o categoría jurídica, creada ahora con esa jerarquía en la norma fundamental.

Pero lo más importante no pasa por la historicidad o contemporaneidad del dominio, sino por el objeto al que ese poder se refiere. En efecto, en la Convención de 1994 fue adoptado definitivamente el carácter público de los recursos naturales como bloque, *id es*, en tanto conjunto. Ergo, dicha clase de recursos ha pasado a formar parte de ese amplio ámbito que supone la tutela del Estado o del poder público en tanto regulador y legislador sobre sus usos y en beneficio del conjunto social. En efecto, hasta entonces el vasto bloque conceptual de los recursos naturales carecía de tratamiento constitucional vigente, por lo que quedaba a los operadores jurídicos la tarea de atribuirle, en cada caso particular, su calidad específica. A partir de la definición plasmada en la última reforma a la Carta

---

(15) SALOMONI, JORGE L., *Teoría general de los servicios públicos. Su reconstrucción histórica y conceptual*, 1<sup>a</sup> reimpresión, Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, 2004, p. 125 y ss.

(16) En contra, CASSAGNE, JUAN C., "Acerca de la noción...", op. cit., p. 9; y VERA, RODRIGO E., "El impacto...", op. cit., pp. 127 y ss.

Magna, aquella categoría adquiere su encuadramiento jurídico preciso y definitivo en tanto clase unívoca y de contornos precisos.

Así, los recursos naturales han pasado a comprender, sin más, una variedad amplia de bienes que presentan condiciones diversas de *status jurídico*, así como en su uso y disposición por parte de la comunidad. En efecto, ese extenso conjunto de bienes integra a los minerales (hidrocarburos); al suelo y sus riquezas; al agua en sus diferentes habitáculos y estados; al mar y sus frutos; al espacio aéreo; a la flora y fauna silvestres, que comprenden la biodiversidad; a ciertas formas de energía, etcétera<sup>(17)</sup>.

Así, pues, la controversia doctrinaria relativa al alcance de la definición constitucional del término “originario” parece conveniente que tienda a ser salvada a través de la caracterización de este objeto. Es que el dominio originario no es un concepto que haya sido creado por la Constitución del '94 como una definición académica; antes bien, es un derecho que atribuye a determinados titulares sobre un objeto claro en la ciencia actual, y perfectamente delimitado como universo conceptual.

## 4 | El uso racional y la nueva cláusula del progreso

Toda interpretación que se pretenda del alcance de la regla contenida en el nuevo art. 124 *in fine* no puede desconocer que la reforma introdujo otras disposiciones que, junto con el texto antiguo, sirven para una comprensión integral de la temática de los recursos naturales en nuestra Carta Magna. Esa visión conjunta, indispensable desde la perspectiva de la hermenéutica constitucional, supone un delicado trabajo de integración de conceptos, de límites entre las distintas capacidades y facultades, de ampliación de universos conforme los nuevos artículos y de criterios novedosos, y las consecuencias de esas interacciones.

---

(17) CATALANO, EDMUNDO F., *Teoría General de los Recursos Naturales*, Ed. Zavalía, Buenos Aires, 1977, pp. 9 y 10. Este autor enumera esta categoría de la siguiente manera: 1) el suelo, 2) la atmósfera y el espacio aéreo, 3) el agua, 4) los minerales y las rocas, 5) la flora y la fauna silvestres, 6) las bellezas panorámicas o escénicas, y 7) la energía. Otros autores enumeran con mayor o menor detalle este mismo universo de los recursos naturales, que hoy tiene amplio consenso en cuanto a su ámbito conceptual.

Así, la reforma también dispuso que "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras (...) Las autoridades proveerán (...) a la utilización racional de los recursos naturales (...). Corresponde al Congreso Nacional dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas (...)" (art. 41, 1º, 2º y 3º párrafos)<sup>(18)</sup>.

Esta norma, desde una interpretación armónica y coherente de estas disposiciones, impone el reconocimiento de la existencia de facultades concurrentes entre Nación y provincias, cada una desde su ámbito particular, para regular el uso racional de los recursos naturales, con el fin de preservarlos para su utilización por parte del conjunto social, con sustentabilidad y cuidado del medio ambiente. Desde la Nación, se trata de facultades generales básicas en cabeza del Congreso Nacional. Desde las provincias, quedan habilitadas disposiciones complementarias que agreguen eventuales exigencias al estándar de base que fijan los presupuestos mínimos federales<sup>(19)</sup>.

Pero, a su vez, el constituyente introdujo una norma complementaria del viejo art. 75, inc. 18, de la Constitución histórica, donde se detallan las facultades del Congreso Nacional para promover el progreso, el bienestar y la prosperidad del país, llevando adelante diversas técnicas de promoción, fomento y estímulo. El agregado actual radica en una nueva "cláusula del progreso" o del "desarrollo humano" (art. 75, inc. 19), actualizada a los desafíos del presente.

Así como la cláusula tradicional atribuye al Congreso Nacional facultades de carácter general para regular el funcionamiento y promoción de la economía del país, que atañen a los recursos naturales de un modo amplio, en la nueva cláusula del progreso económico con justicia social (más vinculada al tema bajo análisis por su contemporaneidad), prescribe específicamente que las políticas activas del Estado deben procurar el "crecimiento armónico de la Nación" y la "promoción de políticas diferen-

---

(18) GRASETTI, EDUARDO R., *Estudios Ambientales*, Ed. Heliasta, Buenos Aires, p. 100.

(19) Asimismo, a través del art. 75, inc. 17, la reforma incluye en la cuestión de los recursos naturales a los pueblos originarios, disponiendo su necesaria participación en la gestión de aquellos recursos existentes en sus territorios. Esta facultad del Congreso Nacional admite la presencia concurrente de las provincias.

ciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones”<sup>(20)</sup>.

Este marco es de vital importancia para la temática de los recursos naturales, en tanto ámbito de relevancia estratégica dentro de la economía nacional, en atención a los desafíos que plantea en términos de desigualdad de riquezas existentes en su vasto territorio. Tal relevancia se vincula con una realidad palpable: toda referencia a los recursos económicos no artificiales ofrece, hoy, una distribución que abarca desde los patrimonios exuberantes de suelo en la pampa húmeda, hasta las vastas reservas de aguas en el litoral y de bienes de la minería en las regiones cordilleranas y la Patagonia<sup>(21)</sup>.

Así, la cláusula decimonovena del art. 75 propone (con sabiduría) propender a una redistribución novedosa de esos capitales, que coincide con las previsiones del art. 41, en tanto sólo es entendible la preservación y uso racional de los recursos naturales de manera sustentable, si ese cuidado se extiende al beneficio del conjunto del país, y no se limita a la región o territorio involucrado. De manera tal que el Congreso de la Nación debe establecer instrumentos adecuados para mitigar las desigualdades existentes a través de la legislación común, herramientas que deberán tener en cuenta las restantes disposiciones sobre los recursos naturales, y que —siguiendo la regla del art. 41 CN— fungirán como piso mínimo y homogéneo para todo el territorio nacional<sup>(22)</sup>.

(20) LORENZETTI, RICARDO L., *Teoría del Derecho Ambiental*, Ed. La Ley, Buenos Aires, 2008, pp. 1 a 25. Para el autor, la cuestión ambiental plantea la existencia de un nuevo paradigma en el derecho, y entre otras consecuencias de esa novedad, la existencia de una fraternidad o solidaridad que supone el tratamiento conjunto de Nación y Provincias de los efectos transfronterizos adversos y un principio de cooperación sobre los sistemas ecológicos compartidos en los recursos naturales.

(21) Un ejemplo concreto de los efectos prácticos de esta disposición constitucional puede hallarse en un reciente fallo de nuestro máximo tribunal. En efecto, en el caso “Argenova”, la Corte Suprema —y especialmente el voto concurrente de la Dra. Argibay— aborda el alcance de la regla contenida en el art. 75 inc 19 en un reclamo por una ley de la Provincia de Santa Cruz sobre restricciones laborales en materia de pesca. Allí la Corte se adentra en los límites de la nueva cláusula del progreso humano, del poder de policía concurrente, del derecho a la igualdad y la cláusula del comercio interprovincial. Ver “Argenova S.A. c/ Santa Cruz, Provincia de s/acción declarativa”, CSJN, A. 246. XXXIX (2010), con nota de GELLI, MARÍA ANGÉLICA, “Delimitación de competencias federales, cláusula para el progreso y derechos de trabajadores y empresas (en el caso ‘Argenova’)”, El Derecho, 15/09/2011.

(22) El art. 75 inc. 12 integra también el conjunto normativo atinente al tema, en este caso vinculado a la minería y los hidrocarburos.

## 5 | La noción de suelo como recurso natural

Conforme lo enunciado precedentemente, se intentará en este trabajo circunscribir o configurar el concepto de suelo, sus ámbitos de aprensión y sus limitaciones.

En cuanto a su definición, el suelo suele ser considerado, en general, como "las tierras". No obstante ello, es posible afirmar que en la actualidad el suelo es apreciado como un concepto más amplio, que comprende además de las tierras, los montes, los desiertos, los humedales, etc. También es conveniente establecer su relación con el concepto de territorio y, si la hay, qué implica esa diferencia<sup>(23)</sup>. Asimismo, determinar si tiene relación con el subsuelo y/o con el espacio aéreo, y si pertenecen a ese término los frutos del suelo. Todas estas cuestiones han de ser distinguidas en forma previa a proceder al análisis del valor jurídico del recurso natural como tal.

La literatura existente da por sobreentendido el alcance del concepto en tanto recurso natural, al estar éste generalizado y aceptado vulgarmente, admitiéndose en ese pensamiento que no es necesario incurrir en mayores aclaraciones, sin profundizar así en una cuestión que es fundamental a la hora de avanzar en su definición.

En este sentido, como tesis preliminar es posible afirmar que, si bien es pariente de la locución "territorio", la caracterización del suelo tiene un significado diferente, en tanto aquélla está relacionada con una demarcación geográfica, jurisdiccional, de límites políticos relativos a la soberanía nacional, vis-à-vis las naciones limítrofes con quienes se comparten fronteras. Es uno de los atributos básicos de un país. En cambio, el suelo está vinculado con la idea de la superficie de la tierra, del terreno, en toda su

---

(23) PASTORINO, LEONARDO F., *op. cit.*, p. 255. El autor, por el contrario, postula a "la tierra" como concepto abarcativo, limitando el concepto de suelo al humus, apto para la agricultura. En cambio, ha de afirmarse aquí que el recurso natural suelo comprende un universo amplio de zonas y aspectos que merecen ese calificativo, y la tierra es, precisamente, el suelo apto para la actividad agraria. Si no fuera así, sólo se justificaría el cuidado de los suelos destinados al uso agrícola. Conf. CATALANO, EDMUNDO F., *op.cit.*, p. 27, quien aclara que el suelo aprovechable es escaso en comparación con la superficie total.

extensión y sin asociación con determinados límites de cualquier carácter. Supone todo lo que se pisa, más allá de desniveles y/u obstáculos. Por ello, "suelo" es la palabra que el lenguaje nos da para describir una idea de generalidad, globalidad y extensión, como la que requiere el recurso natural que define. Contiene tanto las llanuras como las montañas y demás accidentes de la tierra.

El territorio está relacionado con la apropiación y su consiguiente posesión, más allá de los usos que se le dé. Está íntimamente relacionado con la formación de los Estados-Nación y sus soberanías internas en sus relaciones mutuas como sujetos de derecho<sup>(24)</sup>. Por el contrario, el suelo está referenciado principalmente con sus usos, más allá de las titularidades: representa un bien primordial del hombre en su desarrollo como tal en la superficie del planeta. De allí que la idea de territorio permita contener en su ámbito de referencia al suelo como recurso natural.

Así, esa primera distinción permite un acercamiento inicial a la configuración del concepto. Ahora bien, en nuestra cultura el suelo no comprende las riquezas del subsuelo, entendiendo por estas últimas las minas, los hidrocarburos, las aguas, etc. En cambio, podrían considerarse como parte del suelo los minerales que afloran a la superficie, más allá de su consideración legal en el derecho minero<sup>(25)</sup>. El espacio aéreo, en cambio, puede considerarse como parte del suelo, en la medida en que contribuya a su uso en las distintas funciones del mismo, y solamente en ese sentido y limitado por esa finalidad.

Más complejo es definir la pertenencia al suelo de aquellos bienes que son el resultado de su riqueza, esto es, sus frutos. Ya sea por el trabajo del hombre o bien por la acción de la naturaleza, como sería el caso de los bosques y de la flora en general. Para ello, es plausible relacionar este análisis con el que ha de hacerse del agua, al evaluar si la vida que contiene, *id es*, los peces, es parte del recurso. Al equiparar ambos, surge que la vida del suelo son los frutos directamente vinculados con su capacidad de riqueza. El suelo aislado, sin relación con sus potencialidades diversas,

(24) Su correlato político es el derecho a la no injerencia en los "asuntos internos" de otros países.

(25) Arts. 2°, 3°, 4° y 5° del Código de Minería.

no es un concepto jurídicamente relevante. A diferencia de otros recursos naturales cuyo valor está en ellos mismos, el suelo es pura potencia. Su mérito es su disposición para crear valor a partir de los usos que se le otorgue. Así, por ejemplo, en el uso para el asentamiento de vivienda adquiere importantes valores dependiendo de determinadas circunstancias de ubicación, contexto, etc. Pero, en sí mismo, el suelo donde se asiente una población puede ser roca pura, arena, tierra de cultivo, etc., por lo que su valor no consistirá en la configuración material del suelo sino —antes bien— en el fin al que va a dedicarse; en este caso, al uso inmobiliario. De igual manera, un suelo fértil no tiene valor intrínseco en su materia constitutiva, sino en la medida en que es capaz de generar riqueza a través de la agricultura, por dar vida a la flora que puebla el planeta o por servir de alimento y hábitat a la ganadería.

De manera tal que el valor del suelo está íntimamente ligado a los beneficios que presta a la sociedad, según los usos a los que sea destinado. Tiene un valor derivado, relativo, funcional. El petróleo, los minerales y el agua, son recursos que tienen valor en sí mismos, ya sea que se comercialicen o se consuman. En cambio, el suelo es la base, la disposición condicional para que determinadas utilizaciones generen bienes que adquieran el valor de riquezas. Incluso, el uso panorámico y el de esparcimiento representan bienes o frutos con valor económico a partir de la dedicación del suelo a esos fines no productivos pero no por ello menos útiles a la vida humana.

Sin embargo, desde otra perspectiva es posible afirmar que todos los recursos naturales son, en potencia, generadores de riqueza. Así, el petróleo no vale en sí mismo, sino en la medida en que puede ser transformado en diversas sustancias con valor comercial<sup>(26)</sup>. Idéntica apreciación se aplica a los diferentes minerales y también al agua, que puede ser consumida y almacenada para permitir la vida humana, o transformada en riquezas diversas (vgr. generación de energía eléctrica). La diferencia podría estar representada en la dificultad del suelo en ser consumido, circunstancia que aunque no es imposible (a través de prácticas de deterioro de su en-

---

(26) En el sector de los hidrocarburos se denomina "recursos" en tanto están en potencia bajo tierra, y "reservas" cuando están debidamente cuantificados y con capacidad económica para ser extraídos.

tramado), es remota y lo distingue de los otros recursos naturales. El fin consuntivo no es, por ende, su característica más común y específica.

Como consecuencia de estas ideas, ha de entenderse que el suelo no puede separarse en su estudio y consideración de los diversos usos a que ha sido y es sometido, los cuales son extensamente regulados por la humanidad. La cuestión reside, aquí, en qué tipo de ligazón existe, desde el punto de vista conceptual, entre el suelo —en tanto recurso natural— y sus frutos. Es decir, si puede considerarse una aproximación al concepto de suelo sin atender a su consecuencia habitual (por lo menos en la mayor parte de su superficie), consistente en su laboreo y la extracción de la riqueza que es fruto del mismo.

Otro uso del suelo es el asentamiento del hombre, función que compite históricamente con el trabajo de la tierra. Esa instalación incluye no solamente a las poblaciones sino también a todos sus requerimientos modernos. En esa medida confronta con el uso del suelo para la alimentación. Sin embargo, en algunos casos, determinadas poblaciones conjugan en una misma porción de suelo su uso habitacional y de agricultura, ganadería o de recolección de frutos naturales.

De manera tal que el concepto de suelo, en tanto recurso natural, está relacionado íntimamente con sus usos. Y, por ende, no tanto con su posesión o distribución en determinadas jurisdicciones.

## 6 | El suelo y sus usos

Sin pretender efectuar un análisis exhaustivo de la cantidad de usos posibles del suelo, algunos de los destinos más comunes —aunque alternativos y complementarios— son los siguientes:

### 6.1 | El uso agrario

Es el más antiguo en la historia de la humanidad, e incluye el pastoreo como un uso derivado del agrario, en tanto los ganados consumen en general alimentos procedentes del producto agrario y en su mismo contexto

ambiental. Así como su antigüedad se remonta a las etapas y evoluciones históricas de su utilización, esta modalidad de utilización ha recobrado una importante actualidad en razón de constituir uno de los usos de mayor valor contemporáneo, en tanto fuente de alimentos para las sociedades modernas.

Es posible sostener que, en nuestro país, el uso agrario reviste una importancia económica superlativa a partir del desarrollo de tecnologías modernas en el laboreo agrario<sup>(27)</sup>. Esta revolución agraria provoca también un conflicto de diversas aristas, tanto con los titulares (o arrendatarios) de tierras que destinan el suelo a otros usos, como con la propia conservación de las tierras en un uso sustentable, ante el deterioro causado por una explotación intensiva y sin cuidados ambientales.

Al respecto, nuestra Constitución es clara en cuanto al contenido del citado art. 41, en consonancia con leyes nacionales y provinciales<sup>(28)</sup>. La utilización racional y sustentable para las próximas generaciones se imbrica aquí con el dominio originario de las provincias sobre este recurso natural, dominio que supone una gran responsabilidad en el dictado de normas que contemplen las obligaciones derivadas del uso sustentable de las tierras aptas para la agricultura, tanto como en el ejercicio de su poder de policía (restricción de derechos) en el cumplimiento de las leyes nacionales y locales. Tal poder normativo involucra facultades concurrentes con las potestades nacionales cuando sea el caso.

La función de generar alimentación para el consumo por los habitantes del país (o para su exportación), convierte a este uso en un bien estratégico para la sociedad argentina, que no puede estar ajeno a esos requerimientos. En cuanto tal, es prudente promover normativas e instituciones que superen la mera explotación económica por parte de los particulares. Así, se impone el dictado de una legislación general para el cuidado de los

---

(27) Circunstancia no exenta de peligros y excesos, y que implica el desplazamiento de fronteras (físicas) en el aprovechamiento de los suelos, normalmente en detrimento de otros usos.

(28) Así, por ejemplo, la ley 22.428 nacional de fomento de la conservación del suelo. Vale advertir que el cumplimiento de esas normas suele ser escaso y un cambio en ese comportamiento no se vislumbra en el corto plazo. Así como tampoco se encuentran en los distintos ámbitos del sector planes adecuados con capacidad de hacer efectivos el mandato y objetivos del art. 41 de la Constitución.

suelos, planes para el uso racional de las tierras (que incluyan, entre otros, la rotación de los cultivos) y el fomento diferenciado de determinadas especies.

## 6.2 | El uso habitacional

El suelo es la base del asentamiento del hombre, lo que exige, aún en ciudades modernas, la disposición de porciones de suelo necesarias para ese fin. Desde antaño esta función —y otras vinculadas— compite con el uso agrario. Disponer de suelo para las crecientes necesidades de una población en aumento supone destinar superficies que en otras circunstancias estarían dedicadas al uso rural, máxime cuando aquéllas están asentadas en territorios fértiles. A ello se agregan los diferentes servicios e industrias que requieren esos conglomerados humanos, los que se agregan a la disputa por el suelo.

En este conflicto entre diferentes destinos influye también la habitual valorización del suelo para usos inmobiliarios respecto del valor agrario de la tierra. Ese antagonismo se presenta frecuentemente en las zonas de frontera (o cohabitación) entre ambos usos. Ahora bien, en este punto ha de cuestionarse si es factible considerar al uso habitacional como relacionado con el suelo en tanto recurso natural.

Ello, habida cuenta que, en general, cuando se habla del suelo como recurso natural se piensa principalmente en su uso agrario, sin considerar que los asentamientos requieren de su disposición, que es —además— cada vez mayor. Lo que traslada la problemática al ámbito de las políticas públicas de ordenamiento territorial en tanto forma de arbitrar entre ambos usos —y otros más que serán analizados a continuación—; y frente al urbanismo, visto como materia de optimización del espacio y, por lo tanto, del suelo.

## 6.3 | El uso industrial

Se incluye en este rubro la disposición de establecimientos industriales y comerciales de todo tipo, que exigen espacios de suelo de diferentes

magnitudes y de localización también especial —no siempre contiguos a las ciudades— y, consiguientemente, a la utilización de crecientes porciones de suelo. También aquí emergen habituales disputas por el uso del espacio, lo que no es ajeno a los valores comerciales que se otorgan a esas superficies. Nuevamente, se impone la necesidad de procurar un ordenamiento racional de los diferentes usos para evitar avances perjudiciales de unos sobre otros.

## 6.4 | El uso para infraestructura

Las sociedades modernas dedican cada vez más espacio a estos usos. Así, ferrocarriles, caminos y rutas, conductos de agua o saneamiento cloacal, redes de gas o electricidad, y las diversas instalaciones vinculadas a ellos, ocupan cada vez mayor superficie de los suelos, perturbando a menudo el uso agrario, que puede considerarse como el de mayor valor para este recurso.

## 6.5 | El uso de esparcimiento y panorámico

Comprende el uso para los deportes y el turismo fuera de los ejidos urbanos. Cada vez mayores espacios se dedican a la conservación de determinadas zonas en su estado natural, impidiendo la explotación agrícola u otros usos. Ello está vinculado con la necesidad de destinarlas al esparcimiento o a un uso panorámico para el turismo y la recreación. Esa finalidad, loable, compite a menudo con su uso agrario, lo que debe tenerse en cuenta al analizar estas cuestiones. A lo que se unen instalaciones deportivas de todo orden que también ocupan importantes espacios fuera de las poblaciones.

## 6.6 | El uso minero

Este tema, de gran actualidad, comprende las superficies destinadas a la extracción de minerales, que en nuestros días y a través de la denominada “megaminería” no suponen la explotación del subsuelo a través de socavones, sino que directamente eliminan el suelo para llegar a disponer

de los minerales a cielo abierto. Sin pretender aventurarse ahora en los desafíos que ello plantea, es oportuno advertir acerca de la manera en que ese tipo de aprovechamiento dispone del suelo, modalidad de uso que implica su destrucción como bien productivo y, a veces, su potencial o actual contaminación. Ese uso compite con el panorámico, a menudo con el uso del agua (en cantidades ingentes, aún en zonas áridas), a veces con el pastoreo, y siempre con la conservación de la naturaleza.

## 6.7 | El uso para conservación de la flora

Este uso del suelo comprende a los bosques y selvas y las zonas de protección de fauna autóctona. Así, parques nacionales, reservas de biosfera, hábitats protegidos, que abarcan grandes superficies, son extraídos de la explotación agraria. Si bien se ha considerado a estos bienes como recursos naturales en sí mismos, con exclusión del suelo que los sostiene y alimenta, es dable analizar este recurso en pos de la utilización de su espacio y disponibilidad para contener ese otro bien natural. Importantes superficies del suelo son conservadas como depositarias de uno de los recursos más importantes de la humanidad, como son los bosques nativos, y la función que cumplen en el planeta, además de la gran biodiversidad que contienen. La disputa actual reside en la tala de estos bosques para destinarlos al uso agrario, sin que un ordenamiento de prioridades haya permitido hasta ahora una optimización razonable de estos usos en conflicto<sup>(29)</sup>.

Se suma a ello las plantaciones de bosques artificiales que, en general, suponen una industria de la madera (para destino como pasta de celulosa), compitiendo con el uso agrario y con el mantenimiento de las condiciones naturales de los suelos.

## 6.8 | El uso del suelo y el agua

El suelo está en íntimo y permanente contacto con el agua. Por lo cual, a veces se dificulta considerar a estos dos recursos naturales por separado. En efecto, el suelo deja pasar el agua: la de lluvia que se filtra hacia las

(29) Aunque, vale reconocer, la sanción de la ley 26.331 de presupuestos mínimos para la protección de los bosques, ha significado un gran avance al respecto.

napas; la de los ríos y otras corrientes, que también se filtran en parte, y a menudo se extienden por el suelo más allá de sus cauces.

Pero el suelo también contiene las aguas en lagos y humedales, nieves (eternas), hielos (continentales) y glaciares. Es posible afirmar que estas últimas superficies son parte del suelo —con excepción de los mares—, en atención a que no hay definiciones extendidas que establezcan que el suelo es solamente lo seco. Aunque tampoco debe olvidarse que los recursos naturales no responden a criterios de clasificación, sino que son únicos e integrales, conformando en cada zona o región ecosistemas.

## 6.9 | El uso energético

Por último, es habitual observar la disposición de importantes espacios de suelo para explotaciones de hidrocarburos, como una especial característica del uso minero. Últimamente se ha extendido el uso del suelo para la instalación de nuevos equipamientos energéticos. Así, ya es común observar la disposición de molinos generadores de energía en extensiones nada despreciables, así como —en algunos países— equipos de energía solar. Si bien estos emplazamientos son embrionarios y no ocupan todavía un espacio excesivo, la tendencia a su crecimiento es notable.

Asimismo, los biocombustibles implican el uso del suelo como generador de bienes de la agricultura para ser transformados en bienes energéticos. Este fenómeno es estudiado con aprensión —en la medida que son mayormente exportados— por quienes consideran una transferencia de las riquezas de nuestros suelos, que podrían tener un uso alimentario.

A modo de conclusión preliminar de este apartado, es dable afirmar que, tal como se ha visto, todos los usos tienen su importancia relativa, aunque algunos se acercan más al concepto (arbitrario, sujeto a reformulación constante) del suelo como recurso natural; y casi siempre compiten con el uso para la conservación de la flora autóctona (bosques y otras manifestaciones de ese carácter), con el uso agrario y con el habitacional. Este conflicto nace con la humanidad misma debido a que el suelo ha supuesto, ancestralmente, la lucha por su posesión y, al mismo tiempo, la pelea por sus usos.

En esa batalla, la disputa por los diferentes usos ha estado relacionada con las cambiantes valoraciones que le han otorgado las sociedades a cada uno de ellos a lo largo del tiempo. Así, por ejemplo, en la América de la conquista, el uso principal o prioritario era la minería y, en menor medida, el pastoreo. Al disminuir la importancia de la minería, paulatinamente y durante la Colonia, se fue imponiendo el pastoreo a partir de la multiplicación explosiva de los ganados. Con el paso del tiempo comenzó a adquirir relevancia la agricultura, que venía desarrollándose en forma tenue pero constante. Actualmente, la agricultura ha desplazado al pastoreo, pero también avanza sobre bosques y flora autóctona. Este fenómeno está vinculado con el incremento del valor relativo sucesivamente adjudicado a cada uno de esos usos. La historia muestra con claridad cómo suelos primariamente desvalorizados fueron luego adquiriendo trascendencia para el desarrollo de los países.

El otro combate ha sido el de la posesión de los suelos, que no está divorciado del anterior sino —antes bien— le es complementario y, por lo tanto, sufre un entrecruzamiento necesario. La pelea permanente por la titularidad del suelo ha estado vinculada con los usos y su valorización en el tiempo; y en ella se definen ganadores y perdedores, tanto al interior de cada sociedad o grupo humano, como entre países y civilizaciones entre sí<sup>(30)</sup>.

En definitiva, la discriminación sobre qué uso es relevante en cada momento histórico constituye un juicio de valor (pragmático o ideológico, siempre político) que cada comunidad plasma en decisiones obligatorias a través de legislaciones generales.

## 7 | Corolario

La reforma constitucional de 1994 optó y definió una cuestión controvertida hasta entonces: el dominio originario de los recursos naturales por la Nación o las provincias. A partir de esa decisión a favor de los Estados provinciales, los constituyentes crearon dentro de nuestra Carta Magna una concepción integral de los recursos naturales, como una novedad jurídica adaptada a los nuevos tiempos, e instalando un equilibrio de facultades y

(30) Una muestra de ello es la sanción de la ley de restricción de la propiedad rural en manos de extranjeros.

capacidades entre la Nación y las provincias, en un balance que supone un marco jurídico amplio y claro de política constitucional.

Una de esas novedades, no menor, es que se incluye en el texto, por primera vez, la mención del concepto de recursos naturales. Así, esta definición de los constituyentes inaugura la consideración acerca de tales recursos en el texto constitucional y, para no dejar dudas al respecto, abarca a todos los recursos naturales. Esto ya es un gran avance en sí mismo, digno de ser resaltado con énfasis, y supone un aporte central de la reforma.

Otra consecuencia radica en que, al proponer la definición de "dominio originario" para la titularidad provincial, establece también de forma inequívoca el carácter público de esa pertenencia. Esa cualidad pública proviene, en primer lugar, de la tradicional doctrina sobre el concepto de dominio eminentí (antecedente del dominio originario), el que es atribuido siempre al Estado, o al conjunto social. En segundo término, deriva del propio titular del dominio, esto es, las provincias, sujetos públicos por excelencia. En tercer lugar, por el objeto que le atribuye la Constitución a dicha pertenencia, a saber: los recursos naturales, bienes que la doctrina nacional e internacional han calificado como del más alto interés público. De esa manera, el dominio originario nunca podrá considerarse como de carácter privado.

Ahora bien, los alcances de ese dominio originario y sus límites son aspectos que la Constitución ha señalado a través del art. 124 y de otras normas antes mencionadas, provenientes de la misma reforma, como lo son los arts. 41 y 75, inc. 19 CN.

En cuanto al suelo como recurso natural, el mismo se encuentra en tensión entre quienes han hecho de su defensa una causa global y quienes intentan su apropiación para extraer las (extraordinarias) rentas que su explotación proporciona según las épocas y los usos. Esta circunstancia es el resultado de una creciente valorización del recurso, siguiendo una tendencia que comprende a todos los recursos naturales. No es un fenómeno nuevo, corresponde a una actualización, con características especiales, de una lucha permanente de la humanidad por la adquisición de la tierra.

A su vez, nuevas apetencias por los suelos expresan la valorización que la sociedad les está otorgando a determinados usos. Esta evolución suele

estar cada vez más relacionada con su uso como destino agrícola, con una intensidad y características inusitadas. Responde ello a los requerimientos crecientes por la alimentación de los pueblos. Los dueños del suelo, cualquiera sea su uso, representan en general a las élites dominantes en cada sociedad; y las naciones con mayor acumulación de suelos ricos en usos valorizados tienen la aptitud para desarrollar civilizaciones poderosas, claro está, uniendo a esa condición el factor humano.

De allí la creciente importancia del estudio del recurso natural suelo y de sus implicancias de todo orden. Ello, sin dejar de reconocer las dificultades de este desafío, la primera de los cuales es la definición y alcance del concepto de este recurso.

Desde esta perspectiva de interpretación integral y armónica de la reforma constitucional del '94 en lo referente a los recursos naturales en general, y al suelo en particular, es oportuno resaltar que resta aún la legislación de fondo que instrumente esas disposiciones constitucionales y las vuelva totalmente operativas.

---



# Notas sobre leyes de tierras en el derecho comparado

por **MARIO CÁMPORA (H.)<sup>(1)</sup>**

## Introducción

La tierra es un recurso fundamental del Estado-Nación, el hábitat del hombre, el modo de proveer a su subsistencia; y la convivencia pacífica de los pueblos se basa en su ordenamiento y uso.

En estos tiempos, la humanidad convive con una compleja situación económica global que ha llevado a una revalorización de la tierra: por un lado, se prolonga la crisis financiera, que mutó en crisis social y en algunos casos derivó en crisis alimentaria; por otro lado, el aumento de la demanda energética agudizó los interrogantes ambientales sobre las posibles consecuencias del agotamiento de los recursos fósiles y la viabilidad de fuentes alternativas de energía. En última instancia, ambas problemáticas inciden en el incremento del valor económico de la tierra rural.

Aun cuando puede acudirse a diversos factores para explicar esta problemática, bien vale empezar por acordar un punto de partida común: la evidencia de que los recursos que ofrece el planeta son finitos y que, ante el crecimiento de la población mundial, esa finitud se muta en una insuficiencia más preocupante y urgente, que las ciencias del ambiente definen como escasez: simplemente, los recursos no alcanzan —tal como los usamos hoy— para satisfacer las crecientes necesidades vitales de la humanidad.

---

(1) Abogado (Diploma de Honor y Abanderado, UBA); LLM por la Universidad de Nueva York (NYU, Becario Philip E Semel '23); Profesor Adjunto (interino) de Elementos de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

Esta evidencia es hoy reconocida por las organizaciones multilaterales, los Estados nacionales, las empresas, las sociedades civiles y las comunidades; de una u otra forma todos estos sectores están a la búsqueda de recursos que les permitan subsistir y desarrollarse. Como puede intuirse, intereses de uno y otros se superponen sobre los mismos recursos: así como los países desarrollados pero con escasos recursos naturales pretenden asegurar el suministro de alimentos y energía necesarios para sostener a sus poblaciones, los países ricos en recursos procuran organizar en forma sustentable la respuesta a esa demanda.

Esta tensión se materializa en el cambiante panorama de inversiones extranjeras en tierras. Envueltos en esta dinámica, es de esperarse que a medida que se acelera el ritmo de la integración económica y de la globalización, muchos enfoques normativos existentes sean reexaminados en la búsqueda de un mejor equilibrio entre los intereses nacionales en la regulación de la inversión extranjera en la tierra y los imperativos modernos de una economía integrada en el plano internacional.

Desde esta perspectiva, la primera parte de este trabajo se refiere una serie de criterios que se ensayan en el ámbito internacional y que pueden condicionar las legislaciones nacionales de tierras, mientras que la segunda parte apunta a delinear los posibles objetivos que pueden inspirar la legislación que limita la propiedad de tierras de extranjeros. La tercera parte se ocupa del análisis de las opciones legales disponibles —y de las políticas subyacentes que las explican— para lidiar con la delicada cuestión de la propiedad extranjera de la tierra.

## Preliminar: Actualidad de la cuestión y objetivo del trabajo

Con 278 millones de hectáreas de tierras, y como país central en la producción de alimentos a escala mundial, la Argentina se encuentra en el epicentro de este debate; en 2009, la Organización de Naciones Unidas (ONU) estimaba que entre el 6% y el 9% del territorio nacional era propiedad de extranjeros<sup>(2)</sup>. El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), por su parte, informa que el *American International Group* se erige

---

(2) Es decir entre 17 y 30 millones de hectáreas.

en el mayor terrateniente: posee el 7% del territorio de la provincia de Salta<sup>(3)</sup>. Respecto de personas físicas, la lista es encabezada por el empresario estadounidense Ted Turner, que posee 4 millones de hectáreas en diversas zonas del país<sup>(4)</sup>.

A fines de 2011, el Congreso Nacional sancionó la ley 26.737, que establece el Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales<sup>(5)</sup>.

El objetivo de este estudio es llevar a cabo una reseña de los enfoques que se han adoptado para regular la propiedad extranjera de la tierra en el derecho internacional y en el derecho comparado. Se intentará proporcionar un marco para el análisis y una muestra representativa de las técnicas jurídicas y estrategias que se han ideado para hacer frente a la cuestión<sup>(6)</sup>.

Dado que el trabajo está enfocado sobre el tema de la propiedad extranjera y el uso de la tierra, un número de cuestiones conexas importantes quedarán en el tintero, como las relativas, en particular, a las restricciones generales a las inversiones mineras y recursos naturales no renovables<sup>(7)</sup>.

## I | En el Derecho Internacional

Ha habido un creciente número de intentos por parte de organismos internacionales para delinejar un conjunto de normas de alcance universal sobre determinados aspectos de los derechos que regulan la propiedad de la tierra. Estas iniciativas buscan, entre otras cosas, atender principalmente

---

(3) Equivale a 1,5 millones de hectáreas.

(4) *Land grabbing in Argentina*, presentación del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) realizada en el marco del Foro sobre Inversión Externa Directa en la Agricultura Mundial, organizado por la Universidad Humboldt, de Berlín, 19-20 enero 2011, por EUGENIO JULIO CAP y VALERIA NOEMÍ MALACH.

(5) Sancionada el 22 de diciembre de 2011, promulgada el 27 de diciembre de 2011.

(6) De más está decir que el trabajo no pretende ser exhaustivo, sino intentar resaltar los elementos principales que pueden delinearse en base a la experiencia que nos ofrece el derecho comparado.

(7) Algunos Estados como Australia y Brasil también regulan el derecho de los extranjeros para explotar minas y otros recursos.

las preocupaciones humanitarias sobre los desalojos en masa de personas. En ámbitos regionales de derechos humanos, los sistemas normativos que surgen de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH) establecen normas sustantivas que, al incidir de una u otra forma sobre la propiedad de la tierra mediante la creación de ciertos compromisos recíprocos entre los Estados firmantes, afectan la soberanía y condicionan el contenido de las legislaciones nacionales.

## I.a | En el ámbito interamericano

En el sistema interamericano, el artículo 21 de la CADH prevé la protección del derecho al uso y disfrute de la propiedad, y somete toda privación de bienes de utilidad pública o interés social al pago de una indemnización justa. Al interpretar esa norma, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha abordado peticiones presentadas contra los Estados miembros por la infracción de los derechos de propiedad de la tierra.

En particular, vale mencionar dos precedentes que condicionan desde el punto de vista del derecho interamericano el acceso a la propiedad de la tierra, pues aunque esta doctrina no distingue entre nacionales y extranjeros, sí lo hace entre propiedad comunitaria de la tierra de pueblos originarios y quienes no lo sean, independientemente de su nacionalidad.

En el primero de ellos, "caso Awas Tingni", la CIDH reconoció los derechos de propiedad colectiva de los grupos indígenas sobre las tierras que tradicionalmente han ocupado en Nicaragua; seguidamente, definió al derecho de propiedad colectiva como aquel que deriva de la tradición entre los pueblos indígenas y que no coloca la propiedad de la tierra en manos de un individuo, sino en el conjunto de la comunidad<sup>(8)</sup>.

Posteriormente, en el "caso del pueblo Saramaka", la CIDH ordenó al Estado de Surinam adoptar las medidas necesarias para proteger el uso y disfrute de las tierras pertenecientes a ese pueblo; y, en cuanto aquí más

---

(8) Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicaragua (Sentencia de 31 de agosto de 2001).

interesa, delineó un mecanismo para incluir a la comunidad demandante en la planificación y aplicación de estas medidas.

De acuerdo a los términos de la demanda, el pueblo Saramaka planteó que el Estado de Surinam había otorgado concesiones mineras dentro del territorio indígena sin consultar a esa comunidad, ni buscar su consentimiento expreso. El objeto de la demanda consistía entonces en solicitar que la CIDH declare la responsabilidad internacional de Surinam por la violación del derecho de propiedad consagrado en el artículo 21 de la CADH, en perjuicio del pueblo Saramaka, al no adoptar medidas efectivas para reconocer su derecho de propiedad comunitaria sobre las tierras que tradicionalmente había ocupado y usado.

En este caso, la CIDH reiteró la jurisprudencia del “caso Awas Tingni”, reconociendo los derechos de propiedad colectiva. A continuación, articuló por primera vez los elementos de una prueba que permitiría a los Estados llevar a cabo una determinación adecuada del procedimiento de participación de las comunidades indígenas con respecto a cualquier proyecto o plan de desarrollo sobre sus tierras. En primer lugar, el Estado debe garantizar la participación efectiva de los miembros de la comunidad, de conformidad con sus costumbres y tradiciones, con respecto a cualquier plan de desarrollo, inversión, exploración y extracción dentro de su territorio. En segundo lugar, el Estado debe asegurar que recibirán un beneficio razonable de cualquier plan de este tipo. En tercer lugar, debe garantizar que ninguna concesión se llevará a cabo dentro de ese territorio, a menos que entidades independientes y técnicamente capaces, con la supervisión del Estado, realicen una evaluación previa de impacto ambiental y social. Estas medidas de seguridad, explicó la CIDH, apuntarían a preservar, proteger y garantizar la relación especial que tienen los miembros de la comunidad con su territorio, lo que a su vez asegura su supervivencia como pueblo<sup>(9)</sup>.

(9) Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, Sentencia del 28 de noviembre de 2007 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párrs. 133 a 137. También resulta de interés la posterior decisión interpretativa de la CIDH en los mismos autos, dictada el 12 de agosto de 2008 respecto de la Interpretación de la sentencia de excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.

## I.b | En el ámbito europeo

El Tratado de Roma, que estableció la Comunidad Económica Europea, no trata específicamente la cuestión de la propiedad de la tierra por extranjeros, sean o no los extranjeros nacionales de otros Estados miembros de ese espacio de integración regional.

Sin embargo, las disposiciones de su texto que prohíben la discriminación por motivos de nacionalidad<sup>(10)</sup> y que garantizan la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales<sup>(11)</sup>, y la libertad de establecimiento dentro de lo que posteriormente se constituyó en la Unión Europea (UE)<sup>(12)</sup>, se combinan para restringir la competencia de los Estados miembros para limitar la adquisición de tierras por nacionales de otros Estados miembros. En "Konle c/ Austria"<sup>(13)</sup>, el Tribunal Europeo de Justicia (ECJ) interpretó las legislaciones nacionales que restringían la adquisición de tierras a la luz del Tratado de Roma, invalidando una disposición legal austriaca por la cual los extranjeros que pretendiesen adquirir tierras en la región de Tirol debían, previamente, obtener una autorización administrativa. Al actor, Konle, ciudadano alemán, le fue denegada dicha autorización por la justicia de Austria, con fundamento en la política estatal de limitar la compra de segundas viviendas para preservar el medio ambiente alpino.

En ese caso, el ECJ invalidó la legislación austriaca que restringía a un extranjero la compra de tierras en el marco del derecho comunitario, al considerar que las restricciones a la adquisición de tierras fronterizas generalmente equivalen a impedimentos de libre circulación de capitales. Sostuvo que el objetivo de la legislación era garantizar el ordenamiento y protección del medio ambiente, pero que las leyes nacionales basadas en dichos objetivos deben aplicarse de manera no discriminatoria, prohibiendo por lo tanto la distinción en base a la nacionalidad. Aclaró, además, que estas restricciones también deben cumplir con la prueba de proporcionalidad, es decir, que solamente serán válidas si se verifica que los ob-

---

(10) Art. 7 del Tratado de Roma.

(11) Art. 8 *idem*.

(12) Art. 54 *idem*.

(13) C-302/97, Konle v. Austria [1999] ECR I-3099.

jetivos regulatorios no pueden ser logrados por medidas idóneas menos restrictivas<sup>(14)</sup>.

La jurisprudencia del ECJ circscribe, entonces, el derecho de los Estados miembros para restringir o regular la propiedad de la tierra por los extranjeros que sean nacionales de otros Estados miembros. Sin embargo, esta jurisprudencia no permite llegar a la conclusión de que existe una ley sustancialmente uniforme de tierras dentro de la UE. En realidad, casi todos los aspectos de la legislación sobre tierras en Europa aún se rigen por el principio de territorialidad, tanto para la solución de controversias como respecto de las normas sustantivas regulatorias de la propiedad de la tierra.

Respecto de las legislaciones nacionales, Italia y España tienen restricciones sobre la adquisición de tierras para extranjeros en zonas fronterizas; en España, los ciudadanos de Estados miembros de la UE están exentos de estas restricciones; y en Italia, la propiedad y el uso de la tierra de frontera por parte de nacionales de la UE y otros extranjeros debe ser autorizada por las autoridades locales. Por su lado, Bélgica, Alemania, Francia, los Países Bajos, Portugal y el Reino Unido no tienen restricciones a la propiedad extranjera de la tierra<sup>(15)</sup>.

## I.c | Los Tratados Bilaterales de Inversiones (TBI)

Otra posible fuente de restricciones proveniente del derecho internacional sobre el derecho de los Estados nacionales para regular o restringir la propiedad extranjera de la tierra son los TBI. Como su nombre lo sugiere, esos tratados apuntan a enmarcar los esquemas de inversiones transnacionales entre Estados. En particular, los TBI pueden contener dos cláusulas de interés para la temática que nos ocupa: la primera es la que otorga el beneficio del "trato nacional", mediante el cual los inversionistas extran-

---

(14) Párrafo 40 de "Konle".

(15) En la República de Irlanda, los extranjeros (excepto aquellos con 7 años de residencia continua) requieren el permiso de la Comisión de Tierras para comprar tierras o celebrar un contrato de arrendamiento en tierras agrícolas. Ver HODGSON, CULLINAN and CAMPBELL, *Land Ownership and Foreigners – A Comparative Analysis of Regulatory Approaches to the Acquisition and Use of Land by Foreigners*, FAO, Legal Papers Online # 6, Diciembre 1999.

jeros reciben el mismo trato que los nacionales; la segunda, es la que se conoce como la cláusula de "nación más favorecida", según la cual todos los inversionistas extranjeros, independientemente de su nacionalidad, reciben el mismo trato. En estos términos, los TBI pueden conceder a los extranjeros un derecho de propiedad equivalente al de los nacionales del Estado receptor<sup>(16)</sup>.

En contrapartida, aun cuando los TBI suelen estipular que cada Estado parte "deberá" reconocer las inversiones del otro Estado parte, tales obligaciones con frecuencia suelen estar calificadas por una cláusula en el sentido de que las inversiones serán admitidas "*de conformidad con la legislación del Estado anfitrión*". En esos casos, se aplicarían las leyes nacionales que regulan la propiedad extranjera de la tierra<sup>(17)</sup>.

Estos esquemas normativos dan lugar a conflictos bien complejos de resolver. Como muestra, vale recordar que en 2001, la comunidad indígena Sawhoyamaxa presentó una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, alegando que el gobierno de Paraguay no había respetado su derecho de propiedad colectiva.

La comunidad alegó que de la CADH y de la legislación interna paraguaya surgía el derecho de los pueblos indígenas de preservar su forma de vida en su hábitat, y que por esa razón el Estado paraguayo no podía disponer de ciertas tierras que la comunidad ocupaba desde "tiempos ancestrales". Por su lado, Paraguay sostenía que la tierra en cuestión era propiedad privada de inversionistas alemanes y que esa propiedad se encontraba protegida por un TBI firmado entre Alemania y Paraguay.

En marzo de 2006, la Corte Interamericana falló a favor de la comunidad indígena, razonando que la ejecución de los TBI debe siempre ser compatible con la CADH; el tribunal consideró que "*la aplicación de acuerdos comerciales bilaterales no justifica el incumplimiento de las obligaciones estatales emanadas de la Convención Americana; por el contrario, su aplicación debe ser siempre compatible con la Convención Americana, tratado multilateral de derechos humanos dotado de especificidad propia, que*

---

(16) LEHAVI, AMNON, *The Global Law of the Land*, 81 U. Colo. L. Rev. 425, p. 450.

(17) *Idem*.

*genera derechos a favor de individuos y no depende enteramente de la reciprocidad de los Estados”<sup>(18)</sup>.*

Desde esta perspectiva, concluyó que los derechos de propiedad de la tierra de algunos individuos protegidos bajo un régimen jurídico (la Convención Americana y la legislación nacional concordante) prevalecían sobre los derechos de propiedad de otras personas protegidas bajo un régimen jurídico diferente (el TBI entre Alemania-Paraguay).

## 2 | Objetivos posibles de la reglamentación de la compra de tierras por parte de extranjeros

### 2.a | Limitar el dominio extranjero sobre la propiedad de la tierra para asegurar la seguridad alimentaria: los procesos de apropiación de tierras trasfronterizas (fenómeno del “land grabbing”)

Con el auge del precio de las materias primas, la cuestión de la propiedad extranjera de la tierra se ha vuelto prioritaria en la agenda de los Estados poseedores de un sector económico agrícola importante, dado que, en estos casos, el control de la tierra puede traducirse en el control del aparato productivo de alimentos.

Esta cuestión reviste particular importancia en América Latina, en la medida en que el subcontinente es un actor principal en la producción de alimentos a escala global. La relación entre acuerdos transfronterizos de compra o arrendamiento de tierras a gran escala y las necesidades alimentarias básicas ha sido definida de la siguiente manera por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación: “El derecho a la alimentación contribuye con lecciones importantes para el

---

(18) Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay, Sentencia de 29 de marzo de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 140.

debate sobre la adquisición de tierras a gran escala o los arrendamientos. Hay oportunidades en este desarrollo, pero también hay importantes problemas de derechos humanos. Los estados estarían actuando en violación del derecho humano a la alimentación si, por el arrendamiento o la venta de tierras a inversores (nacionales o extranjeros), se les priva a las poblaciones locales del acceso a los recursos productivos indispensables para su subsistencia. (...) En la conclusión de acuerdos sobre la adquisición de tierras a gran escala o los arrendamientos, los Estados deberían tener en cuenta los derechos de los usuarios de las tierras actuales en las áreas donde se realiza la inversión (...) guiados por la necesidad de garantizar el derecho a la libre determinación y el derecho al desarrollo de las poblaciones locales”<sup>(19)</sup>.

La magnitud del fenómeno del *land grabbing* es directamente cuantificable: a escala mundial, una superficie de tierras equivalente a más de 6 veces el territorio de Alemania<sup>(20)</sup> ha sido vendida o arrendada desde 2001. Desde OXFAM, se advierte que “este interés por la tierra no es algo pasajero, sino una tendencia impulsada por factores muy poderosos. (...) Frecuentemente, los acuerdos sobre tierras están enfocados a producir para los mercados internacionales de alimentos y de biocombustibles. A muchos se los puede llamar, con acierto, ‘acaparamiento de tierras’. Este término se refiere a adquisiciones de tierra que cumplen uno o más de los siguientes criterios: a.) violan los derechos humanos, y en particular los derechos de las mujeres; b.) desatienden el principio de consentimiento libre, previo e informado de los usuarios de la tierra afectados, en particular de los pueblos indígenas; c.) ignoran los impactos en las relaciones sociales, económicas y de género, así como sobre el medio ambiente; d.) evitan contratos transparentes, con compromisos claros y vinculantes sobre el empleo y la distribución de beneficios; e.) eluden la planificación democrática, la supervisión independiente y la participación sustantiva”<sup>(21)</sup>.

---

(19) Declaración “Adquisiciones y arrendamientos de tierras a gran escala: once principios para afrontar el reto de los derechos humanos” (11 de junio de 2009) del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, OLIVIER DE SCHUTTER. Texto original disponible en inglés en <http://www.srfood.org/>

(20) Equivalente a 227 millones de hectáreas.

(21) “Tierra y poder: El creciente escándalo en torno a una nueva oleada de inversiones en tierras” Informe de OXFAM, 151, 22 de septiembre de 2011, disponible en <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp151-land-power-rights-acquisitions-220911-es.pdf>

El estudio citado motivó muy recientemente un pedido de informe parlamentario a la Comisión Europea<sup>(22)</sup>, la cual explicó que “respecto de la llamada apropiación de tierras, ello constituye una cuestión generalmente vinculada a deficiencias de gobierno en los países involucrados”<sup>(23)</sup>. En ese sentido, sostuvo que esa institución “es plenamente consciente de una mayor demanda de los inversores por la tierra y de los riesgos sociales, económicos y ambientales asociados a grandes inversiones en tierras agrícolas en los países en desarrollo” y que “los posibles problemas derivados de la inversión extranjera en los medios de vida locales, la estabilidad política, la seguridad alimentaria local, la equidad, la eficiencia gubernamental y la sostenibilidad ambiental deben ser abordados a través de medidas adecuadas de política que no va a desalentar la inversión, sino más bien mejorar su calidad. En particular, los derechos de grupos vulnerables para garantizar el acceso a la tierra y los recursos naturales (...) son decisivos para compensar los riesgos e impactos negativos de la adquisición o arrendamiento de tierras a gran escala y largo plazo”<sup>(24)</sup>.

En gran medida, las inquietudes que expresan el relato de Naciones Unidas y la Comisión Europea giran en torno a las consecuencias ambientales y socioeconómicas de este tipo de inversiones. A corto plazo, los beneficios de este proceso parecen ser la explotación de tierra fértil en cantidades abundantes, que puede ser arrendada a bajo precio, en sitios del planeta con una infraestructura suficientemente desarrollada para llevar a cabo la explotación. Para el largo plazo, restan los interrogantes respecto del impacto que estas prácticas pueden causar sobre la fertilidad de la tierra, el acceso al agua y sobre las consecuencias de la deforestación para lograr el corrimiento de la frontera agropecuaria.

Respecto de este último punto, cabe observar que de acuerdo a los informes del Panel Intergubernamental de Calentamiento Climático AR 4 (IPCC AR 4), la actividad agrícola contribuye con el 14% de las emisiones antropogénicas de gases a efecto invernadero (IPCC 2007) y es responsable del consumo del 70% del agua dulce del planeta. De ahí que los temores

(22) Preguntas parlamentarias, 19 de octubre de 2011, E-009398/2011, Pregunta con solicitud de respuesta escrita a la Comisión, Artículo 117 del Reglamento, Marisa Matias (GUE/NGL).

(23) Parliamentary questions, 30 November 2011, E-009398/2011, answer given by Mr Piebalgs on behalf of the Commission (Texto original en inglés).

(24) Parliamentary questions, 18 October 2011, E-007895/2011, answer given by Mr Piebalgs on behalf of the Commission (Texto original en inglés).

relacionados con el calentamiento global y la escasez de tierras cultivables aumentan la incertidumbre respecto de la capacidad de producir alimentos para cumplir con la demanda de la creciente población mundial.

## 2.b | Limitar la propiedad extranjera de la tierra para apuntar a la sustentabilidad ambiental

Una política racional de tierras rurales puede contribuir a mejorar la atenuación de la contaminación en la medida en que permite ordenar la utilización sostenible de los recursos naturales.

En este punto, vale mencionar —por ejemplo— la conservación de los bosques para combatir el cambio climático, en razón de su aptitud de almacenamiento de carbono; dicha aptitud comprende tanto a los bosques tropicales, como a los bosques de las latitudes extremas del norte (bosques boreales) y del sur (bosques patagónicos).

Los bosques boreales de coníferas del sub-ártico forman un halo verde alrededor del hemisferio norte de Rusia a Canadá, donde representan una cuarta parte de los últimos bosques intactos del mundo. Rusia tiene alrededor de un quinto de la superficie total de bosques del mundo: aproximadamente 10 millones de kilómetros cuadrados de bosques.

En 2006 Rusia y China encararon un proyecto de arrendamiento de un millón de hectáreas de bosques nativos rusos por parte de China, como prueba piloto de un proyecto conjunto de uso de recursos forestales para proveer madera al mercado chino.

Por su parte, Canadá ha encarado la cuestión de forma bien diversa: en 2010 se anunció el Acuerdo Forestal de Canadá Boreal (CBFA, por sus siglas en inglés) para proteger a 178 millones de hectáreas de bosques boreales de Canadá. En virtud de este acuerdo —uno de los esquemas de mayor conservación de la historia en términos de superficie involucrada— las principales compañías canadienses de productos forestales se unieron con organizaciones de conservación del ambiente, comprometiéndose a estrictas normas ambientales de manejo forestal en las áreas especificadas.

Estos ejemplos son ilustrativos de que la adopción de distintas políticas de tierras (arrendamiento de tierras a gran escala a Estados extranjeros en

el caso ruso, o acuerdos nacionales de protección en el caso canadiense) tiene un papel decisivo en la prevención de la degradación ambiental.

## 2.c | Limitar la propiedad extranjera para promover la utilidad social de la tierra

La definición de reglas eficaces que regulan el acceso y uso de la tierra, el agua y otros recursos naturales son un medio esencial para garantizar a largo plazo la gestión de tierras y otros recursos. Cuando existen, los régímenes de propiedad permiten que las decisiones locales respecto de la gestión de la tierra prioricen las necesidades de la comunidad, los valores culturales y la protección a largo plazo del medio ambiente, al impulsar el desarrollo de proyectos productivos de inclusión social de los sectores rurales.

## 2.d | Otros objetivos

Otros objetivos que se persiguen al establecer limitaciones a la propiedad extranjera de la tierra rural son, por ejemplo: proteger la seguridad nacional, en la medida en que las restricciones a la propiedad extranjera de la tierra en zona de frontera puede entenderse como parte de las políticas de los Estados sobre seguridad militar<sup>(25)</sup>; prevenir, impedir o restringir la especulación extranjera basada en el precio de la tierra (particularmente, en los países con monedas que sufren oscilaciones marcadas)<sup>(26)</sup>; controlar la dirección de la inversión extranjera<sup>(27)</sup>; asegurar el control sobre la producción de alimentos<sup>(28)</sup>; recopilar información sobre los niveles de propiedad de la tierra<sup>(29)</sup>.

---

(25) HODGSON, CULLINAN and CAMPBELL, *Land Ownership and Foreigners – A Comparative Analysis of Regulatory Approaches to the Acquisition and Use of Land by Foreigners*, FAO, Legal Papers Online # 6, diciembre 1999, p. 19.

(26) *Idem*.

(27) *Idem*. Algunos de los ejemplos citados son los estados que limitan severamente los fines para los cuales puede adquirirse tierra, tales como Tailandia y Malta, con el objetivo de que esas tierras sean utilizadas en conformidad con los “objetivos y metas de desarrollo económico nacional”.

(28) *Idem*. En Marruecos donde sólo los marroquíes pueden ser propietario de tierras agrícolas; un número de Estados canadienses y estadounidenses también restringen o prohíben la propiedad extranjera de tierras de cultivo.

(29) Estados Unidos actualiza en forma anual esta información: de acuerdo a los datos más recientes, los extranjeros poseían de forma directa o indirecta 22.7 millones de acres, es decir

## 3 | Criterios generales en leyes de tierras

Existe gran variedad de enfoques para regular la propiedad de la tierra extranjera en el derecho comparado. En un sentido, esto no debería sorprender teniendo en cuenta que la cuestión —tal como se sostuvo en la segunda parte— no se encuentra regulada por el derecho internacional, dejando a los Estados legislar de conformidad con sus propias políticas y requisitos.

Esta tercera parte versará, primeramente, sobre ciertos criterios que han sido utilizados para definir quién debe ser considerado extranjero —a los efectos reseñados— por diversas legislaciones nacionales; seguidamente, se mencionarán algunos sistemas de restricción de acceso a la tierra, con especial mención del caso brasileño.

### 3.a | Definición de “extranjero”

Para regular la propiedad de tierras por extranjeros es esencial definir de qué forma personas físicas y jurídicas son consideradas “extranjeras”.

i) Respecto de las personas físicas, puede utilizarse un primer criterio de reciprocidad; un segundo criterio, referido a la nacionalidad (que equiparemos en este esquema a ciudadanía); un tercer criterio que combina este atributo con el de residencia; y un cuarto criterio, más infrecuente, que hace referencia a la distinción étnica<sup>(30)</sup>.

En primer lugar, aparece el criterio de reciprocidad entre Estados al momento de determinar a qué extranjeros se les conferirán ciertos derechos de propiedad, posesión o tenencia sobre la tierra: un Estado A reconocerá tales derechos a un nacional del Estado B, en la medida en que los nacionales de A gocen de idénticos derechos en B. Las disposiciones de los

---

el 1,8% de la tierra en manos privadas, equivalente al 1% de todas las tierras del país. Foreign Holdings of U.S. agricultural Land through February 28.2010, by the Farm Service Agency, U.S. Department of Agriculture.

(30) HODGSON, *supra* nota 18, p. 7.

tratados constitutivos del espacio de integración europea son ejemplos de las obligaciones que dan lugar a un *status preferencial* para algunos extranjeros sobre la base de la existencia de derechos recíprocos (en este caso, para los ciudadanos de otros Estados miembros de la UE).

En segundo lugar, el test de nacionalidad, que distingue entre nacional y extranjero puede parecer sencillo, aunque una revisión de su uso en el contexto de la propiedad de la tierra muestra que la idea tiene una amplia variedad de aplicaciones. Algunos Estados diferencian entre “tipos” o clases de extranjero en la regulación de la tenencia o uso de la tierra, por ejemplo, las disposiciones legales que imponen restricciones adicionales de extranjeros en circunstancias excepcionales<sup>(31)</sup>. Otras jurisdicciones discriminan positivamente a favor de ciertas clases o tipos de extranjero<sup>(32)</sup>, o establecen un proceso de naturalización oficiosa particular en lo que respecta a la propiedad de la tierra por parte de extranjeros<sup>(33)</sup>.

En tercer lugar, la prueba de residencia es el otro método más común de restringir o impedir la propiedad de la tierra por individuos que no son nacionales o ciudadanos. Parece ser que la prueba de residencia es utilizada por Estados en parte para asegurar que los propietarios ausentes, que pueden ser menos inclinados a utilizar la tierra productivamente y a contribuir con la economía del Estado, no posean tierras.

Aparece, finalmente, el test de origen étnico: algunos estados aplican pruebas basadas en el origen étnico de sus propietarios; esta situación es más probable que ocurra en los sistemas de tenencia consuetudinaria<sup>(34)</sup>.

---

(31) Ejemplo de ello es la legislación que en Estados Unidos puede ser aplicada a nacionales de países enemigos en tiempos de guerra: US trading with the Enemy Act; US Foreign Assets Control Regulations.

(32) Como explica HODGSON, *supra* nota 18, Arabia Saudita prohíbe la propiedad extranjera de la tierra, pero hace una excepción para los ciudadanos de otros Estados del Consejo de cooperación del Golfo.

(33) El artículo 27, I de la Constitución de México dispone que sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización tienen el derecho a poseer tierras, pero que el mismo derecho podrá concederse a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos.

(34) En América Latina, un gran número de países ha introducido en sus constituciones normas relativas al reconocimiento de derechos de propiedad de los pueblos originarios:

ii) Respecto de las personas jurídicas, son variados los criterios que se aplican para determinar cuando una empresa debe ser considerada extranjera, con el fin de limitar o restringir la tenencia de la tierra o su derecho de uso.

La prueba más simple es examinar el lugar donde ha sido registrada —esto es, bajo el régimen normativo de qué Estado—. Como es evidente, una prueba de nacionalidad corporativa puede ser simple. Sin embargo, también puede ser engañosa: incluso si un individuo o empresa satisface las pruebas pertinentes, puede ocurrir que no sea el último beneficiario de la tierra, a pesar de que legalmente sea el propietario u ostente de derechos sobre su uso. Desde esta perspectiva, la propiedad de esos derechos puede resultar nada más que una mera formalidad, si los extranjeros pueden acudir a alguna forma societaria o a un vacío en la ley para eludir las restricciones a la propiedad extranjera mediante —por ejemplo— el uso de fideicomisos y participaciones accionarias en sociedades subsidiarias y controladas.

Por esa razón, es común la existencia de cláusulas para “correr el velo corporativo” y examinar la cuestión del control más allá de lo que establecen las normas que registraron formalmente a la persona jurídica<sup>(35)</sup>.

Se han identificado dos cuestiones relevantes en este aspecto que deben ser analizadas en cada caso: 1.) qué tipo de tratamiento cabe otorgar a las filiales locales de empresas transnacionales o a otras empresas localmente incorporadas controladas por extranjeros; 2.) en qué momento debe considerarse que una empresa de origen nacional es controlada por extranjeros y, por lo tanto, sujeta a las restricciones propias del régimen de tierra<sup>(36)</sup>.

---

por citar algunas, la de México protege la “integridad de las tierras de los grupos indígenas” (art. 27); Paraguay resguarda la propiedad comunitaria de la tierra (art. 64); Guatemala ha asumido el compromiso constitucional de desarrollar programas especiales de tierra para las comunidades indígenas (art. 68); la nueva Constitución política de Bolivia reconoce la propiedad exclusiva de los indígenas de los recursos forestales de su comunidad y prohíbe el latifundio a partir del establecimiento de un máximo de 5000 ha de propiedad por persona.

(35) HODGSON, *supra* nota 18, p. 13.

(36) *Idem*. En Estados Unidos, la ley que ordena la divulgación de las inversiones extranjeras agrícolas (Agricultural Foreign Investment Disclosure Act “AFIDA”) requiere que los extranjeros registren la adquisición de cualquier interés de más de 10 acres (equivalente

### 3.b | Técnicas para restringir

La mayoría de los Estados adopta un enfoque intermedio por el cual la propiedad por parte de extranjeros está permitida pero sujeta a una regulación restrictiva, ya sea por cantidad (como es el caso de Brasil) o por “sector clave”, es decir, que los extranjeros no podrán poseer tierra en determinados ámbitos geográficos.

#### i) *Restricciones de cantidad de tierra: el caso de Brasil*

Las restricciones de porcentaje sobre la cantidad total de tierra que pueden poseer los extranjeros son una característica de varios esquemas legales.

En Brasil, por ejemplo, se imponen restricciones a los derechos de las personas extranjeras y empresas para la compra y alquiler de tierras rurales. Los extranjeros no están autorizados a adquirir más de 50 “módulos” de tierras rurales, ya sea como una sola parcela o en varias parcelas; a su vez, las adquisiciones de propiedades rurales con una superficie de 3 a 50 módulos están sujetas a autorización previa por el INCRA (Instituto Nacional de Reforma Agraria). Un “módulo” de tierra rural es una unidad de referencia. El área del módulo es establecido por el INCRA y varía de acuerdo a cada municipio del país y a la densidad de población<sup>(37)</sup>.

También se establece que la suma de las tierras rurales pertenecientes a personas extranjeras en cualquier distrito municipal no puede exceder un cuarto del área del distrito, y no más de 40 % de ese cuarto puede ser ocupado por personas físicas o jurídicas de la misma nacionalidad<sup>(38)</sup>.

---

aproximadamente a 4 hectáreas) de tierras agrícolas dentro de 90 días, y define un “extranjero” como una “entidad que se crea o se organizan dentro de los Estados Unidos”, en el que, entre otras cosas, cualquier persona extranjera tiene un 10 por ciento o mayor interés, o una “coalición” de esas personas posee al menos el 10%; o si 50 por ciento de la entidad es propiedad de una combinación de “extranjeros”.

(37) La Ley Federal 5709/71 y las normas dictadas en virtud del Decreto Federal 74.965/74. El artículo 1º de la Ley Federal 5709/71 establece que las empresas brasileñas que son controladas por personas naturales o jurídicas extranjeras son tratados como extranjeros a los efectos de la ley.

(38) Ley Federal 5709/71 de 7 de octubre de 1971.

Además, las personas jurídicas extranjeras y las empresas brasileñas controladas por personas extranjeras están autorizadas a adquirir suelo rural sólo para proyectos agrícolas, industriales o de asentamiento poblacional, y esos proyectos deben ser aprobados por el Ministerio de Agricultura, después de recibir la opinión del INCRA.

Excepcionalmente, para los proyectos que son evaluados como prioritarios para el desarrollo de Brasil, la adquisición de tierras rurales por encima de estos límites puede ser autorizada por decreto<sup>(39)</sup>.

#### ii) Restricciones por “sector clave”

Este enfoque “*limita o excluye los derechos de los extranjeros en bienes raíces que afectan a ciertas áreas económicas de especial importancia para una nación*” y versa sobre “*la tierra con fines económicos esenciales tales como la agricultura o la minería, y designando secciones estratégicas del país tal como la tierra a lo largo de las fronteras y las costas*”<sup>(40)</sup>.

## Conclusión

El debate sobre el uso y tenencia de la tierra para garantizar el uso de los recursos naturales es muy amplio. En todo caso, no se trata ya de adquirir tierras para emprender un proyecto preestablecido específico (como sería, por ejemplo, construir una fábrica, organizar un emprendimiento agropecuario, etc), sino de entrar en los mercados inmobiliarios extranjeros para invertir en la compra de tierra y, de esta forma, asegurarse activos estratégicos independientemente del proyecto que se realice sobre ellos.

Por un lado, el derecho internacional no impone ninguna restricción uniformemente aplicable sobre el derecho de los Estados para restringir o regular propiedad extranjera de la tierra dentro de sus territorios, aunque existan parámetros como los que se han mencionado que deben ser tomados en cuenta.

---

(39) Artículo 5 § 3 del Decreto Federal 74.965/74.

(40) HODGSON, *supra* nota 18, p. 33.

Por el otro, los casos que han llegado a los sistemas regionales de derechos humanos son ilustrativos de que en conflictos por la tierra intervienen instituciones internacionales, nacionales y subnacionales, y que el control y uso de la tierra llevan también a evaluar relaciones entre las instituciones del Estado y las comunidades locales.

Finalmente, el impacto asociado a esta cuestión merece la atención concentrada y la energía dedicada de los Estados en la medida que las iniciativas nacionales siguen estando a cargo de estas políticas.

---



# Aspectos económicos a tener en cuenta para reformar las leyes que regulan las inversiones extranjeras

por ANDRÉS ASIAIN<sup>(1)</sup>

## Introducción

La extranjerización de la economía argentina es un fenómeno complejo que abarca aspectos económicos, políticos, jurídicos y hasta culturales, tanto locales como regionales y mundiales. De esas múltiples cuestiones, este trabajo intenta desarrollar en forma crítica los conceptos económicos que se encuentran detrás de la actual legislación que regula a los capitales extranjeros en Argentina.

Se considera que esa legislación “amigable” hacia el inversor externo, proveniente en su mayoría de los tiempos de la última dictadura militar y el menemismo, parte de una caracterización errónea del capital extranjero y de las consecuencias de su penetración en la economía local. Este equívoco teórico deriva en una regulación que no brinda elementos para volver compatibles los intereses del inversor foráneo con los del desarrollo nacional y social del país. Es más, la actual legislación permite una dinámica económica perversa que prioriza la obtención de ganancias de corto plazo por parte del inversor externo aún a costa de la sustentabilidad del proceso de acumulación de capital de la economía local y, por tanto, aun-

---

(1) Profesor e investigador de: CEMOP-Madres de Plaza de Mayo; Cátedra Nacional de Economía Arturo Jauretche, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires

en contra de la sostenibilidad del negocio del inversor en el mediano y largo plazo.

Se propone una interpretación alternativa del capital extranjero y su papel en la economía nacional que puede servir de sustento teórico a una nueva legislación que priorice los objetivos del desarrollo económico y social del país y subordine a ello las posibilidades de negocios del capital foráneo.

## Nivel de extranjerización de la economía argentina

La propiedad empresarial de la economía argentina se encuentra ampliamente extranjerizada. Según el informe del 29 de diciembre de 2010, de Grandes Empresas, del INDEC, de las mayores 500 empresas del país, 324 tienen participación de capital extranjero. Algunos indicadores del grado de extranjerización de la cúpula empresarial se presentan en los siguientes cuadros:

**CUADRO 1: Principales variables de la cúpula empresarial argentina según origen de capital**

Origen del capital		Valor Agregado	Utilidades	
	Cantidad de empresas	Millones de pesos		Puestos de trabajo
Total	500	230.436	72.425	698.965
Nacional (1)	176	42.846	15.048	256.439
Con participación extranjera	324	187.590	57.377	442.526

Datos del 2009.

(1) Incluye hasta un 10% de participación de capital de origen extranjero, que es inversión de cartera y que no está discriminada del total.

Fuente: elaboración propia en base a ENGE-INDEC.

**CUADRO 2:** Empresas por actividad principal, según origen del capital.  
2009, millones de pesos

	Cantidad de Empresas			Valor agregado (millones de pesos)		
	Nacional	Extranjera	Extranjera/ Total	Nacional	Extranjera	Extranje- ra/Total
Minas y canteras	4	36	90%	1.563	42.183	96%
Industria manufacturera	94	189	67%	20.395	91.956	82%
Alimentos, bebidas y tabaco	49	58	54%	12.147	36.103	75%
Combustibles, químicos y plásticos	15	61	80%	3.370	35.344	91%
Maquinarias, equipos y vehículos	8	35	81%	569	8.424	94%
Resto industria	22	35	61%	4.309	12.085	74%
Resto actividades (1)	78	99	56%	20.889	53.452	72%
<b>Total</b>	<b>176</b>	<b>324</b>	<b>65%</b>	<b>42.846</b>	<b>187.590</b>	<b>81%</b>

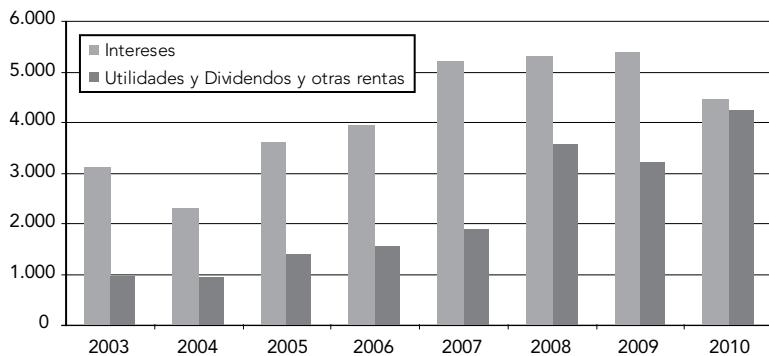
(1) Incluye Electricidad, Gas y Agua, Comunicaciones, Construcción, Comercio, Transporte y Otros Servicios.

Fuente: elaboración propia en base a ENGE-INDEC.

Entre las múltiples consecuencias de la extranjerización empresarial se encuentra la salida de divisas (dólares principalmente), que erosiona el superávit externo y corroe uno de los principales fundamentos para el desarrollo: la independencia económica.

Como se observa en el gráfico 1, en los últimos años el giro de divisas al exterior por parte de las multinacionales (en forma de remisión de utilidades y dividendos) fue creciendo hasta prácticamente igualar el gasto de divisas por pagos de intereses de deudas externas.

**GRÁFICO 1:** Egresos de divisas por pagos de intereses de deudas y por remisión de utilidades y dividendos. 2003-2010 (millones de dólares)



Fuente: elaboración propia en base al balance cambiario del BCRA.

Este elevado nivel de extranjerización es el resultado de un extenso proceso histórico pero que se acelera entre 1976 y 2003, donde la problemática del endeudamiento externo y las privatizaciones ocuparon un rol central<sup>(2)</sup>. Esta etapa dio lugar a un marco regulatorio afín al avance del capital extranjero en la economía Argentina, cuyos elementos centrales se encuentran contenidos en:

- 1) Ley 21.382 de Inversiones Extranjeras, sancionada en 1976 y modificada por el decreto 1853 de 1993.
- 2) Tratados Bilaterales de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (TBI), firmados entre 1992 y 2002.

En las siguientes secciones nos detendremos a estudiar las principales cláusulas de este marco regulatorio para debatir los conceptos económicos que se encuentran detrás.

## El capital extranjero, ¿instrumento para el desarrollo?

En primer lugar hay que señalar que tanto la ley 21.382 —de Martínez de Hoz y Menem— como los TBI, están inspirados en la idea de que el capital extranjero constituye el motor del desarrollo de las naciones periféricas —

(2) ASIAIN y CRIVELLI 2010 y 2011; BASUALDO 2000; CRIVELLI 2011; SCHVARZER 2002.

en este caso la Argentina— y que, por lo tanto, se debe generar un marco regulatorio que atraiga la mayor cantidad posible de inversiones externas.

La idea del capital externo como promotor del desarrollo se basa en las escuelas clásicas y neoclásicas del pensamiento económico, que consideran al subdesarrollo como un fenómeno que nace por la incapacidad de las economías pobres de generar un elevado nivel de ahorro que permita sostener un proceso de inversión y crecimiento acelerado. Es el denominado *círculo vicioso de la pobreza*, que impide a las naciones periféricas alcanzar a las más desarrolladas<sup>(3)</sup>.

La solución para este fenómeno es una transferencia del ahorro de las naciones más ricas hacia las naciones más pobres, que les permita acelerar el proceso de inversiones y crecimiento. La transferencia se vería estimulada por la creencia de que el capital rinde mayores frutos allí donde es poco abundante, de donde se originaría el estímulo económico a un flujo de capitales desde el norte hacia el sur<sup>(4)</sup>.

Esta *parábola del desarrollo* sufre de varias falencias teóricas. La principal es el hecho de que, como sostuviera Keynes, el ahorro no es la condición de la inversión, sino su consecuencia<sup>(5)</sup>. Es decir, la baja capacidad de ahorro no es la causa del bajo nivel de inversiones en las naciones pobres, sino lo contrario. El bajo nivel de inversiones impide la plena utilización de las capacidades productivas de las naciones pobres originando el desempleo o subempleo de sus recursos naturales, humanos y tecnológicos, generando en consecuencia bajos niveles de ingresos y de ahorro.

Desde la perspectiva keynesiana, el problema del desarrollo se origina en las limitaciones al proceso de inversión en los países de la periferia que impide la utilización plena de sus capacidades productivas. Pero, ¿qué li-

---

(3) NURSKE, 1961.

(4) MCKINNON, 1974.

(5) “El ahorro, de hecho, no es más que un simple residuo. Las decisiones de consumir y las decisiones de invertir determinan conjuntamente los ingresos. Suponiendo que las decisiones de invertir se hagan efectivas, una de dos, o restringen el consumo o amplían el ingreso. De este modo, ningún acto de inversión puede evitar que el residuo o margen, que llamamos ahorro, deje de aumentar en una cantidad equivalente”. KEYNES, JM (1993, 1936), p. 65.

mita el proceso inversor en la periferia? Variadas razones, algunas de las principales pasamos a enumerar:

- *Competencia de las importaciones*: las ventajas competitivas adquiridas por quienes dominan los mercados internacionales de los distintos bienes y servicios, vuelven poco atractivas las inversiones para desarrollar esas actividades en una nación periférica, en el marco de una apertura comercial, ya que difícilmente pueda sostener la actividad frente a la competencia externa<sup>(6)</sup>.
- *Frecuentes crisis externas*: El desequilibrio entre un perfil de consumo reflejo de los países ricos y una matriz productiva incompleta genera un elevado nivel de importaciones por unidad de ingreso. En el caso de haber recurrido al capital extranjero, a ello se suman el pago de intereses por deudas externas y la remisión de utilidades de las multinacionales, que generan otros dos canales de salida de divisas que erosionan las cuentas externas y conducen a frecuentes devaluaciones de las monedas locales (que carecen de aceptación internacional). Las devaluaciones transfieren ingresos a los sectores exportadores tradicionales, promoviendo estructuras primarias exportadoras con baja capacidad de generación de empleos y salarios; y también deterioran el rol de reserva de valor de la moneda local, fomentando la fuga de capitales que acentúa la inestabilidad externa<sup>(7)</sup>.
- *Reducido poder de compra interno*: debido en gran parte a los efectos redistributivos de la devaluación ya mencionados anteriormente. El bajo poder de compra interno impide el desarrollo de economías de escala reduciendo la rentabilidad empresarial y el estímulo a invertir —que a su vez perpetúa los bajos niveles de empleo y salario que deprimen el mercado interno<sup>(8)</sup>—.
- *Bajo financiamiento interno*: como se mencionó, las frecuentes crisis externas y las consiguientes devaluaciones de la moneda local deterioran la capacidad de crear instrumentos financieros locales que actúen

.....  
(6) LIST, 1841.

(7) SCALABRINI ORTIZ, 1936; FERRER, 1963; BRAUN y JOY, 1968; DIAMAND, 1972.

(8) KALECKI, 1977.

como reserva de valor. Ello impide el desarrollo de un amplio y sostenido financiamiento local a las inversiones, ya que los canales de retroalimentación entre préstamos y depósitos se ven perforados por la fuga hacia activos externos y la amenaza siempre latente de una crisis financiera-cambiaria.<sup>(9)</sup>.

El otro supuesto falso planteado por la *parábola del desarrollo* es que el capital fluye del norte hacia el sur, atraído por el mayor rendimiento que genera allí donde es escaso. En general, la rentabilidad es mayor allí donde el capital es abundante, ya que el tamaño del mercado, el desarrollo de infraestructura, la cercanía de proveedores y clientes, la experiencia técnico-productiva, entre otras, son también mayores y permiten el desarrollo de amplias ganancias por economías de escala<sup>(10)</sup>. De esa manera, los capitales sólo fluyen hacia el sur en búsqueda de algunas actividades altamente rentables, sea por la obtención de rentas basadas en el aprovechamiento de algún recurso natural, de la explotación de mano de obra barata, o por absorber empresas locales preexistentes que tienen mercados cautivos.

Sobre este punto; la consecuencia de largo plazo de las políticas de atracción de capitales externos es un flujo de capitales que va del sur hacia el norte, por la vía de los intereses por deudas, remisión de utilidades o fuga de capitales y que obliga a los países pobres a mantener un permanente superávit en su comercio exterior, so pena de caer en una crisis de balanza de pagos. Se genera de esta manera una lógica perversa a través de la cual los países más pobres sostienen el exceso de gasto por encima de su producción de las naciones más opulentas.

Del análisis de las falencias de la *parábola del desarrollo* se deriva que las políticas indiscriminadas de atracción de capitales extranjeros pueden profundizar el subdesarrollo. Esto es especialmente cierto si no tienden a reducir la brecha entre perfil de consumo y producción locales y su consecuencia: las importaciones; a la vez que acentúan la tendencia al desequilibrio externo por medio de las utilidades, dividendos, intereses y amortizaciones remitidos al exterior. De ahí se desprende cuál debe ser el eje de

---

(9) ASAIN, 2011.

(10) LIST, 1841; REINERT, 1996.

las políticas regulatorias hacia el capital foráneo, desde un punto de vista estrictamente económico (sin considerar cuestiones geopolíticas, ambientales, culturales, etc.). Éstas deben orientarse hacia:

- *Adquirir capacidades técnico-productivas y comerciales nuevas:* Que permitan cerrar la brecha entre la matriz de consumo y producción local, con la consiguiente reducción de las importaciones en relación al ingreso. Y que, a la vez, aumenten la competitividad sistémica de la economía local, permitiendo mayores exportaciones no tradicionales.
- *Arrojar un balance cambiario positivo:* Como se señaló, una de las principales restricciones al desarrollo lo constituye la dependencia externa dada por las dificultades para acceder a monedas aceptadas internacionalmente (dólar, euros, etc.), o las condiciones que deben aceptarse para ello (en términos de resignación de soberanía frente a las instituciones públicas y privadas que controlan los mercados financieros internacionales y/o de un perfil productivo primario-exportador que no permite el desarrollo económico y social del país). La penetración del capital externo implica un relajamiento temporal de esa restricción externa, por venir acompañada de un ingreso momentáneo de divisas que trae el inversor para adquirir bienes locales, pero la acentúa en el mediano-largo plazo, cuando las utilidades y dividendos superan el ingreso de divisas inicial. Es por ello que las inversiones extranjeras deben orientarse a sectores que sustituyan importaciones y/o incrementen las exportaciones, dejando en el país un balance cambiario favorable en el mediano-largo plazo.
- *Evitar un proceso de reducción del mercado interno:* Por otras consecuencias indirectas de la inversión externa como ser la posible generación de desempleo (asociada a la incorporación de tecnologías ahorradoras de mano de obra), la reducción de salarios, el desplazamiento de otras actividades económicas o la concentración económica en el sector que se realiza la inversión, etc.

Luego de haber discutido el espíritu general que inspira la actual legislación favorable al capital extranjero, es conveniente un análisis más específico de algunos puntos centrales de esa legislación.

# Análisis de los principales puntos de la actual legislación que regula los capitales extranjeros en Argentina

La ley 21.382 de Inversiones Extranjeras y los Tratados Bilaterales de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (TBI), comparten una serie de cláusulas que merecen un análisis pormenorizado de los conceptos económicos que se encuentran detrás de ellas. En esta sección procederemos al análisis de algunas de ellas:

- **Concepto de inversión:** Se maneja un concepto amplio, que incluye todo aporte de capital de un extranjero destinado a alguna actividad económica en el país, la compra de acciones de empresas preexistentes<sup>(11)</sup>, propiedad de bienes muebles, inmuebles, hipotecas, patentes, derechos de autor, know how, derechos de prospección y exploración, entre otros.

Esta concepción caracteriza como inversión extranjera la apropiación por un extranjero de la propiedad de algún valor económico en el país. Esta definición toma la perspectiva del individuo extranjero que adquiere un derecho de propiedad como la relevante para clasificar una inversión extranjera, en lugar de la perspectiva de la economía nacional que recibe la “inversión”. Desde esta otra perspectiva, una inversión extranjera real implica el ingreso de un flujo financiero en divisas utilizado para la importación de medios de producción. Sólo en ese caso la economía nacional recibe una ampliación de sus capacidades productivas proveniente del exterior y puede hablarse, en términos económicos, de una inversión extranjera<sup>(12)</sup>.

---

(11) Ley 21.382.

(12) La caracterización de una inversión extranjera directa como el flujo de divisas que financia la importación de mercancías para realizar una inversión era la utilizada por las estadísticas nacionales del balance de pagos hasta 1976. A partir de 1977, siguiendo las recomendaciones del cuarto Manual de Balanza de Pagos del FMI, se cambió la clasificación de inversión extranjera, pasando a incluir la reinversión de utilidades, la capitalización de créditos externos, y otros movimientos financieros. Es decir que, al igual que con las leyes que regulan la inversión extranjera, se deja de considerar la inversión directa como un aporte de factores productivos del resto del mundo y se pasa a considerarla como una inversión monetaria de un extranjero que signifique un compromiso con el funcionamiento de la empresa implique o no un aporte de capital físico real para la economía nacional.

La compra de una empresa preexistente, la adquisición de medios de producción fabricados en el país, o la apropiación de tierras, inmuebles, por citar algunos ejemplos, no implican para la economía nacional el ingreso de medios de producción del exterior financiados por un capitalista extranjero y no constituyen una inversión extranjera. Desde una concepción económica, serían (en el mejor de los casos) una inversión local – en la mayoría de los casos una operación puramente financiera-realizada por extranjeros y deberían, por lo tanto, ser reguladas de igual manera que cualquier inversión local, cabiéndoles a sus propietarios las mismas obligaciones que a los nacionales, como la obligación de acudir a un tribunal local o la restricción para adquirir divisas de un determinado monto máximo mensual de u\$s 2 millones<sup>(13)</sup>.

- *Trato nacional al capital extranjero:* Esta cláusula impide al Estado Nacional realizar políticas que discriminen al capital nacional del extranjero. Cabe decir que la libertad de remisión de utilidades y dividendos al exterior o la posibilidad de recurrir a un tribunal externo que la legislación vigente otorga a la empresa extranjera constituye una discriminación hacia la empresa local que no tiene esos mismos derechos y termina siendo desfavorecida en su capacidad de competir.

Por otro lado, la igualdad jurídica entre la empresa de capital nacional y la extranjera, dado el desigual poder económico de las empresas nacionales frente a las multinacionales extranjeras implica una desigualdad de hecho que termina generando el desplazamiento de la empresa nacional. Las redes comerciales, financieras, productivas, diplomáticas que gozan las empresas extranjeras superan ampliamente las que disponen la mayor parte de las empresas nacionales, por lo que una “libre competencia” entre ellas significa una creciente extranjerización empresarial.

Desde un punto de vista conceptual, esta ficticia igualdad jurídica entre empresas desiguales, se sustenta en la idea de que no es relevante la nacionalidad del capital para el desenvolvimiento económico de una nación. Esta afirmación es refutada por la experiencia de desarrollo de la mayor parte de las naciones del mundo, incluso las más recientes

---

(13) Comunicado “A” 4871 noviembre del 2008.

experiencias de desarrollo en el sudeste asiático<sup>(14)</sup>. Un ejemplo del diferente comportamiento entre las empresas nacionales y multinacionales es la reciente experiencia de la crisis económica internacional: las subsidiarias de muchas empresas multinacionales fueron obligadas a posponer todo tipo de inversión y remitir grandes flujos al exterior para mejorar el resultado de los balances de sus casas matrices<sup>(15)</sup>.

- *Ausencia de requisitos para la aceptación de una inversión extranjera:* No se establecen requisitos de inserción sectorial, geográfica, de derrame tecnológico, de cuidados ambientales y/o sociales, ni de sustentabilidad económica o financiera. Detrás de esta ausencia total de requisitos a la inversión extranjera se encuentra la vieja idea del liberalismo económico de que la *mano invisible del mercado* es suficiente para hacer congeniar el interés individual del inversor extranjero con el desarrollo nacional. No hacen falta demasiados argumentos para señalar que el mercado se ha mostrado ineficiente como administrador de la economía nacional y mundial; basta recordar la profunda crisis a que fue llevada la Argentina a comienzos de este siglo o la actual situación de crisis internacional, luego de décadas de aplicación de políticas neoliberales<sup>(16)</sup>.

Un ejemplo de algunas regulaciones posibles que buscan subordinar los intereses del inversor foráneo a los objetivos de un determinado proyecto económico nacional, son los requisitos que establecía la ley de inversiones 20.557 (1973), de radicación de capitales extranjeros, en sus artículos 5º y 6º. A continuación, reproducimos íntegramente algunas partes centrales de dicha ley, que fuera derogada por la última dictadura militar:

"Art. 5º — Los contratos de radicación deberán atender sustancialmente el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a. Que la radicación se efectúe en las actividades y zonas geográficas determinadas prioritariamente por el Poder Ejecutivo;

(14) AMSDEN y HIKINO, 1994.

(15) LEWKOWICZ, "El costo de la extranjerización de la economía", Página12, 13/11/2011.

(16) Una crítica al liberalismo económico que aborda aspectos teóricos, empíricos, políticos y económicos en un lenguaje de fácil acceso se presenta en ASIAIN y Crivelli (2010ii).

- b. Que contribuyan a un mejor empleo de los recursos humanos y naturales del país;
- c. Que tienda a mejorar las condiciones de vida de la población;
- d. Que adopte los recaudos necesarios a fin de impedir o limitar la contaminación ambiental;
- e. Que los bienes o servicios a producir posibiliten una sustitución de importaciones o sean objeto de exportaciones a través de un compromiso expreso, debiendo dejar un beneficio neto para el país en cuanto al balance de divisas de la radicación, computándose para su cálculo de probables egresos o repatriación de capital, utilidades, amortizaciones, intereses, regalías, importaciones —incluso las indirectas a través de los insumos— y otros egresos;
- f. Que incorpore la tecnología necesaria para los objetivos socio-económicos del país contemplando el desarrollo local de investigaciones y estudios de tecnología aplicada en el área que corresponda y la generación de tecnología nacional;
- g. Que emplee personal directivo, científico, técnico y administrativo de nacionalidad argentina, en la proporción que en cada caso indique la autoridad de aplicación;
- h. Que no signifique el desplazamiento actual o futuro del mercado de empresas de capital nacional;
- i. Que no requiera una captación de ahorro interno superior a los límites que se establezcan en virtud de esta ley, y que garantice una adecuada estructura financiera para cumplir con la evolución de la actividad a que se destine.

#### *Prohibiciones*

Art. 6º — No serán autorizadas nuevas radicaciones que:  
[... ...] c) Se destinen a los sectores de:

- 1. Actividades relacionadas con la defensa y seguridad nacional.

2. Servicios públicos, entendiéndose por tales la prestación de servicios sanitarios, energía, gas, transporte, telecomunicaciones y servicios postales.
  3. Seguros, banca comercial —excepto las sucursales de bancos extranjeros cuando exista un régimen de reciprocidad y convenga a los intereses nacionales y bancos de inversión— y actividades financieras.
  4. Publicidad, radioemisoras y estaciones de televisión, diarios, revistas y editoriales y otros medios de comunicación masiva.
  5. Servicios de comercialización interna de productos de cualquier índole, con exclusión de los de su propia elaboración.
  6. Actividades que por la ley estén reservadas a empresas estatales o a empresas de capital nacional, sin perjuicio de las normas que fijen para la subcontratación con empresas privadas.
  7. Actividades agrícola-ganaderas y forestales, salvo las que incorporen tecnología nueva de especial interés para la economía nacional, a juicio de la autoridad de aplicación.
  8. Pesca, excepto cuando posibilite el ingreso de la producción a mercados internacionales cerrados”.
- *Absoluta libertad para transferir utilidades y/o repatriar la inversión:* Esta total desregulación de los giros que realizan las multinacionales al exterior, tanto para pago de dividendos como para repatriar su inversión, es otra muestra del espíritu de “libre mercado” que impregna la legislación. Sólo ello explica que no se condicione los montos a girar a un determinado plazo y/o porcentaje de la inversión inicial, que no se exija una reinversión establecida de partes de los beneficios, ni que se supedite la remisión a la situación coyuntural que atraviesan las cuentas externas del país (hecho que figuraba incluso en la ley 21.382).

Así, las multinacionales tienen derecho a remitir todo el dinero que puedan aún cuando la economía nacional esté atravesando una corrida cambiaria. Ello sumado a la ausencia de un requisito de balance externo

para la radicación de la inversión (como el que señalaba el artículo 5.e de la ley 20.557, reproducido más arriba), deja en manos del mercado la sustentabilidad cambiaria de las inversiones. Esta legislación micro genera, a nivel agregado, una presión extra sobre las cuentas externas del país acentuando una de las principales restricciones al desarrollo económico: la restricción externa<sup>(17)</sup>.

- *Ficticia independencia jurídica entre la casa matriz y la subsidiaria:* Permite eludir obligaciones legales, facilita prácticas comerciales desleales mediante el establecimiento de precios intrafirma distintos a los de mercado, admite eludir el pago de impuestos, haciendo figurar como pago de intereses por (auto) préstamos, lo que en realidad son pagos de amortizaciones y dividendos, entre otras, y que no tiene ningún fundamento en ninguna teoría económica.

## ¿Qué es y qué papel debe cumplir el capital extranjero?

Una legislación que vuelva compatible el desarrollo nacional y social con los intereses del capital foráneo debe tener en claro las prioridades económicas para el desarrollo y qué puede aportar la inversión extranjera. Como ya se indicó al criticar la *parábola del desarrollo*, el proceso de acumulación de capital en la periferia se ve trabado principalmente por la competencia de la producción externa que maneja las técnicas más modernas, controla las redes comerciales, financieras y de proveedores, maneja amplias escalas de producción, entre otras condiciones que le permiten tener una posición dominante en el mercado mundial. A consecuencia de ello, y agravado por la penetración del capital extranjero, las economías periféricas se ven sometidas a permanentes estrangulamientos externos, que generan un perfil productivo primario exportador, con concentración del ingreso y el consiguiente debilitamiento del mercado interno, fuerte pérdida de soberanía en las decisiones de política económica y una atrofia del mercado financiero local (donde los instrumentos monetarios locales en permanente desvalorización delegan funciones en los patrones moneta-

.....  
(17) SCALABRINI ORTIZ, 1936; FERRER, 1963; BRAUN y JOY, 1968; DIAMAND, 1972.

rios internacionales), que impiden un desarrollo inversor local que permita la plena utilización de las posibilidades productivas de que disponen.

Desde esta perspectiva, debe regularse al capital extranjero para que, si se acepta su penetración en la economía local sea a cambio de que permita avanzar sobre esos limitantes para la acumulación de capital local. Pero para ello hay que comprender qué es una inversión extranjera. Como ya señalamos, ésta no debe ser confundida con cualquier posesión de un valor económico por parte de un extranjero. Desde un punto de vista económico, el capital extranjero es poder de compra internacional (dólares, por ejemplo) que se invierte en la economía local y, en el caso de una inversión extranjera directa, genera como contrapartida la importación, por un valor equivalente, de medios de producción desde el extranjero.

Siendo así, su aporte es un ingreso temporal de divisas que puede aliviar por un lapso la restricción externa y, en el caso de la inversión extranjera directa en sentido estricto (y no en la forma que es considerada por la actual legislación), ese aporte es utilizado para financiar importaciones de bienes que permitan una ampliación de las capacidades productivas locales. Para que esa inversión extranjera sea compatible, e incluso potencie el desarrollo económico y social local, debe generar una dinámica cambiaria sustentable y permitir el desarrollo de producciones que la economía local no estaba en condiciones de generar (por cuestiones de escala, acceso a técnicas productivas, a redes comerciales y de proveedores, etc.). Una vez satisfechas esas condiciones mínimas para que la inversión extranjera no deteriore el desenvolvimiento de la economía local, deben contrapesarse con otras metas socioeconómicas como ser la generación de empleo, la mejora de los salarios, el impulso a empresas locales, estándares ambientales y de seguridad nacional, entre otras.

En definitiva, una vez establecidas las condiciones mínimas de sustentabilidad cambiaria y que el capital externo genere un aporte productivo, deben contrapesarse los beneficios y pérdidas socioeconómicos que genera dicha inversión. La decisión final excede al marco estrictamente económico. Teniendo ello en cuenta, se presentan a continuación algunos puntos para una futura legislación, como un aporte al necesario debate social sobre la temática.

# Aportes para una nueva legislación que regule al capital extranjero

Algunos puntos centrales para una legislación de la inversión extranjera armónica con el desarrollo social y productivo de nuestra nación son:

1. Obligar al registro de las radicaciones de capital extranjero.
2. Partir de considerar la desigualdad de hecho existente entre un inversor extranjero y otro nacional, buscando regularla para evitar que ella se traduzca en el desplazamiento del capital nacional por el extranjero.
3. Restringir la inversión extranjera en áreas geográficas, especialmente en territorios fronterizos.
4. Evitar la inversión extranjera en sectores económicos sensibles para la seguridad nacional, considerando ésta con una visión amplia que excede el plano puramente militar. Es decir, no sólo deben restringirse las inversiones extranjeras en áreas directamente relacionadas con la defensa y seguridad nacional, como ser las industrias de armamentos, o las agencias de seguridad. También el transporte, el abastecimiento energético y las comunicaciones son áreas vitales en caso de conflicto, por lo que su control por inversores extranjeros hacen peligrar la seguridad de la nación.

Una posibilidad alternativa a la nacionalización de la propiedad de las industrias del transporte, abastecimiento energético y comunicaciones, es la intervención del Estado en su gestión, independientemente que el capital de la misma sea propiedad de extranjeros.

5. Los recursos naturales de un país son un recurso no renovable cuya propiedad no debe enajenarse al extranjero, pudiendo, en todo caso, permitirse su explotación en concesión, pero jamás otorgarse la propiedad sobre ellos.
6. La desigualdad, en términos de poder de mercado, existente entre el capital local y el extranjero, genera que la mayoría de las veces la llegada de un inversor extranjero a un sector de la actividad económica local implique

el desplazamiento de los capitales locales que se desempeñaban en la misma. Por ello, la autorización de la radicación de una inversión debe previamente garantizar (por acuerdo con el Estado y/o el inversor extranjero a radicarse) la posibilidad de competir al capital local: garantizándole el acceso al crédito en las mismas condiciones y tasas; asegurándole el acceso a redes comerciales equivalentes; permitiéndole el acceso a las mismas tecnologías de producción, etc.

Para ello, puede requerirse un compromiso expreso del inversor a radicarse, el garantizar al capital local preexistente un monto de ventas (ajustado año a año por los precios de venta promedio del sector) por lo menos igual al que hubiera realizado en promedio los últimos tres años de actividad.

7. La autorización para una radicación de capital extranjero debe contemplar que ésta no genere un impacto social y ambiental negativo.
8. Debe exigirse un compromiso expreso de transferencia tecnológica al país, que puede implicar la contratación de proveedores locales, la contratación de personal directivo, científico y administrativo de nacionalidad argentina, el compromiso de permitir el uso de sus tecnologías a los inversores locales luego de un determinado plazo de la inversión inicial (a partir del cual deberían dejar de regir los derechos de propiedad sobre la misma).
9. Que los bienes o servicios a producir posibiliten una sustitución de importaciones o sean objeto de exportaciones a través de un compromiso expreso, debiendo dejar un beneficio neto para el país en cuanto al balance de divisas de la radicación, computándose para su cálculo de probables egresos o repatriación de capital, utilidades, amortizaciones, intereses, regalías, importaciones —incluso las indirectas a través de los insumos— y otros egresos.

Esta norma que formaba el inciso e) del art. 4º de la ley 20.557 de radicaciones de capitales extranjeros, es una medida indispensable, teniendo en cuenta que el desbalance de divisas que genera la extranjerización de la economía argentina en la actualidad pone en riesgo el equilibrio de nuestras cuentas externas y, por ello, la sustentabilidad del actual proceso de crecimiento económico.

10. En relación a lo anterior, también debe limitarse la exportación de utilidades y dividendos a un determinado porcentaje anual de la inversión realizada que implique un plazo razonable de recuperación de la inversión (el que debería abrirse por sector económico o por monto de la inversión) y siempre que arrojen un resultado contable positivo y se garantice la continuidad de la actividad. Lo mismo cabe decir respecto al período para repatriar el capital invertido que debería poder realizarse luego de un plazo mínimo a determinar, a partir del cual podría comenzar la repatriación en una determinada proporción anual.

En caso de situación crítica en el balance de pagos del país, la autoridad correspondiente podría imponer el cese temporal de la exportación de utilidades, dividendos y amortizaciones, hasta resolver la situación.

II. Los actos jurídicos entre la empresa local de capital extranjero y la empresa que directa e indirectamente la controla, u otra filial de ésta última, deben ser considerados como celebrados entre empresas vinculadas. Ello es válido también para los préstamos entre ellas, evitando de esa manera la salida de utilidades, dividendos y amortizaciones escondidas como pago de intereses (y la consiguiente elusión del impuesto a las ganancias).

Al respecto debería poder exigirse que toda operación entre la empresa radicada en el país y una vinculada en el exterior deba ser detallada e informada a un determinado ente de regulación, para evitar la subfacturación de exportaciones y sobrefacturación de importaciones que signifique también una salida escondida de utilidades, dividendos y amortizaciones.

12. Mantener la soberanía jurídica nacional para dirimir disputas derivadas de una inversión extranjera.

## Palabras finales

La profundización del proceso de crecimiento con inclusión social requiere de un Estado presente con capacidad de regular el accionar económico empresarial, de modo tal de orientarlo según ciertos objetivos productivos y distributivos. Para ello, es menester contar con una legislación que

ampare esa acción reguladora estatal. Sin embargo, la actual legislación que regula al capital extranjero —y que dado el elevado nivel de extranjerización empresarial es la que regula al gran capital que actúa en la economía argentina— limita al extremo la capacidad reguladora del Estado y es por el contrario un escudo legal de las empresas contra la misma.

En este trabajo se desarrollaron los fundamentos económicos de dicha legislación, exponiéndose las falencias del mismo y sus consecuencias negativas para el desarrollo económico y social del país. Como propuesta superadora de la actual situación se presentaron los fundamentos económicos para una nueva legislación y hasta un esbozo de los principales puntos que la misma podría abarcar, esperando de esa manera contribuir al debate sobre la problemática.

---



# UNASUR: ¿un proyecto para la emancipación?

por JULIO C. GAMBINA<sup>(1)</sup>

## I | Introducción

La UNASUR surge en mayo de 2008 en Brasilia mediante la suscripción de un tratado por 12 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela<sup>(2)</sup>.

Es el resultado de iniciativas previas, entre las que se destaca la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), integrada por los mismos países, surgida en diciembre de 2004 en el Perú, en la cual se propugnó el desarrollo del espacio sudamericano y se impulsó un accionar conjunto.

En rigor, la CSN se transformó en la UNASUR en abril de 2007, en ocasión de celebrarse en Venezuela el Diálogo Político de los Jefes de Estado y de Gobierno y la Cumbre Energética de los países de América del Sur. Allí se decidió que la sede de la Secretaría General de la UNASUR fuera la Ciudad de Quito.

Como vemos, se trata de un proceso de años, convergente con un ciclo de importantes cambios políticos en la región a comienzos del siglo XXI, que entre otras cuestiones avanzó en el reconocimiento de objetivos comunes de una identidad sudamericana en construcción, con objetivos propios de

---

(1) Profesor de Economía Política en cursos de grado y posgrado de la Universidad Pública en la Argentina, en Brasil, México, Chile y Colombia. Doctor en Ciencias Sociales de la UBA. Presidente de la Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas, FISYP. Miembro del Comité Directivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.

(2) Ver sitio oficial de UNASUR en internet: <http://www.pptunasur.com> El sitio dejó de funcionar el 8/12/2011; actualmente puede encontrarse material en: <http://www.comunidadandina.org/sudamerica.htm>.

inserción en el ámbito mundial. Merece ser destacada la cuestión ante las actuales tendencias globalizadoras, especialmente en época de crisis de la economía mundial.

Vale reconocer que la integración regional reconoce una larga historia, y que la UNASUR actúa sobre la existencia de procesos subregionales de integración, tales como el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Si en estas dos experiencias de integración, el origen se asocia a lógicas mercantiles de libre comercio (hegemónicas en el marco de la integración de los años noventa del siglo pasado), en la UNASUR el privilegio se orienta a la articulación de voluntades políticas, lo que supone también —y en proceso— la articulación económica. De esto último es ilustrativa la formación del Consejo de Economía y Finanzas de la UNASUR en Buenos Aires, en agosto de 2011, vuelto a convocar en la capital de la República Argentina a fines de noviembre de 2011.

Los procesos de integración regional en la última década del siglo XX tienen el sello de la liberalización de la economía. En la primera década del siglo XXI, en algunos países, se procesa un cambio asentado en la crítica a las políticas de libre mercado implementadas previamente, lo que no supone el desmantelamiento de la institucionalidad derivada de ese proceso. En realidad, la UNASUR expresa la articulación de países que sustentan el clima de época de los noventa, de otros que critican las políticas de ese decenio, y de países que intentan ir más allá y avanzan en mutaciones sustanciales, incluso de rumbo socialista. Ese es el marco de la interrogación plasmada en nuestro título. Se trata de pensar en los alcances y límites de la pluralidad y complejidad que supone el desafío de construir unidad en la diversidad.

## II | Integración, mundialización y rumbo del desarrollo

La integración en el marco de la mundialización resulta un tema estratégico en esta época. En variados debates intelectuales sobre economía política en los últimos años, aprendimos que la “economía es mundial”, tanto como lo es la crisis contemporánea. Un límite serio a esa definición es que las políticas económicas son nacionales, aún cuando son múltiples

los foros y encuentros globales que intentan sacar conclusiones de relativa universalidad. Claro que esas políticas globales se aplican localmente según sea la tradición o el presente de una correlación de fuerzas sociales y políticas. Pese a la transnacionalización de la economía, cada país define sus formas de inserción en esa mundialización con políticas nacionales.

Cada quien atiende su juego, sin importar las contradicciones que eso genera en la esfera mundial. La tendencia a la integración entre los países podría morigerar la contradicción. Está expresado en potencial porque la propia crisis mundial coloca en evidencia cómo en los procesos integradores más desarrollados —la Unión Europea (UE), por ejemplo—, las respuestas de los gobiernos privilegian las soluciones nacionales por encima de un proyecto integrado, y cuando acuden a él, en general supone la subordinación de los más débiles a los más fuertes —por caso, Francia y Alemania—.

Toda la superestructura institucional del sistema mundial, especialmente la ONU y sus agencias, dan cuenta del impacto social regresivo que genera la crisis mundial en curso. Los principales efectos sociales son el desempleo y la precariedad laboral, tal como señala el informe mundial de la OIT<sup>(3)</sup>, que se detiene en pronósticos graves sobre el empleo en el futuro cercano, señalando los límites para la recuperación de los empleos perdidos. Ocurre que la realidad da cuenta de una ofensiva del capital para liderar la política anticrisis, especialmente en Europa, con ajuste estructural regresivo y aliento a la liberalización, lo que afecta derechos sociales, laborales y previsionales. La situación de crisis mundial tensa las relaciones entre los países, lo que fue evidente en la cumbre de Bruselas del 8 y 9 de diciembre del año pasado, donde la integración de la UE y la propia Zona Euro fue puesta en discusión. Insistimos con Europa por ser ejemplo reiterado de proceso de integración exitoso. Sin embargo, en esta y otras cumbres, los que aparecen son los intereses y políticas nacionales por encima de propuestas regionales, las que, además, expresan las relaciones de poder y hegemonía entre unos y otros países.

En rigor, las experiencias de integración en el marco del desarrollo capitalista suponen la lógica de la competencia y la acumulación, donde los países con mayores desarrollos imponen condiciones sobre los de menor

(3) OIT: Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2011. En: [www.ilo.org](http://www.ilo.org) consultado el 8/12/2011.

peso relativo. Es la lógica competitiva del régimen del capital. La cooperación es una norma en la división del trabajo, pero la mayor composición orgánica de unos capitales sobre otros condiciona la evolución de los capitales hacia la concentración y la centralización. La cooperación deviene en construcción monopólica, tránsito asimilable a la historia de la integración entre países. La integración solidaria es aún un proyecto ideal, a pensar en el marco de otro rumbo al desarrollo: no competitivo, solidario y de cooperación para el beneficio mutuo de los países involucrados.

Todo lo dicho son elementos a tener en cuenta cuando se discute la integración en nuestra región latinoamericana y caribeña, especialmente luego de la reunión fundacional de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC<sup>(4)</sup>, en Caracas a comienzos de diciembre de 2011. Con título tendencioso, el diario conservador de la ciudad capital de la Argentina, La Nación, informa que “(...) la unión de los países de la región en un organismo heredero de los foros de la Cumbre de América Latina y Caribe (CALC) y Grupo de Rio, que empezó a gestarse en una cumbre en Brasil en 2008, se plantea inevitablemente como una alternativa a la Organización de Estados Americanos (OEA), que excluye a Cuba, suspendida en 1962, e integra a Estados Unidos (EEUU) y Canadá”<sup>(5)</sup>. Lo novedoso, contra el pensamiento conservador en la región, es que la presidencia transitoria hasta la próxima cumbre presidencial en 2012 en Chile encuentra a tres Jefes de Estado: los de Venezuela, Cuba y Chile. Queda clara la contradicción de enfoques que suponen esos procesos con rumbos de desarrollo social muy diferente, incluso contrapuesto. Es una pluralidad que la OEA no se permitió nunca. Es evidente que el poder global se siente desafiado ante la posibilidad de una integración que excluye a EEUU y Canadá.

¿Será la UNASUR expresión de una articulación integradora más allá de la hegemonía y el poder económico de algunos de los países más desarrollados de la región? Vale la misma pregunta para la CELAC: ¿Existe disposición para aprender de las relaciones asimétricas de las experiencias de integración? Las asimetrías no sólo están en la UE, también son parte del reclamo de Paraguay y Uruguay sobre Argentina y Brasil; y es claro en la ONU, donde el Consejo de Seguridad manifiesta la diferencia en la

---

(4) Celac. [www.celac.gob.ve](http://www.celac.gob.ve)

(5) “Nace la Celac, un nuevo bloque americano impulsado por Hugo Chávez”. Diario La Nación, República Argentina, sábado 3 de diciembre de 2011. Consultado el 9/12/2011.

toma de decisiones producto del orden mundial emergente al final de la segunda guerra mundial en 1945.

Los procesos de integración pugnan por articular experiencias nacionales subordinándose a la lógica mundial de la acumulación de capitales. Esa es la razón por la que la hegemonía del ciclo de valorización de capitales se extiende a las relaciones internacionales entre países. Lo que pretendemos sugerir es que la integración termina siendo definida por el dominio del régimen del capital, especialmente en tiempos de transnacionalización, aún en la crisis. Son las condiciones estructurales del desarrollo capitalista contemporáneo en el ámbito global las que definen las características y formas del desarrollo integrado, desafiando así experiencias en desarrollo que pugnan por contribuir a construir un orden socioeconómico alternativo. Es lo que sugiere el “cambio político” contemporáneo en la región latinoamericana y caribeña, ámbito de inserción de UNASUR y CELAC.

### III | Tensiones entre la salida “nacional” o “integradora”

Abundemos más en las tensiones que se generan entre las respuestas nacionales y aquellas derivadas de la integración. La crisis europea es parte de la crisis mundial (y resulta curioso confirmar que la crisis argentina de 2001 y sus formas de salida son parte de los debates), lo que pone en discusión que exista alguna “ventaja” nacional por la subordinación de la periferia europea a la unidad monetaria hegemonizada por Alemania y Francia en el viejo mundo. Es que Argentina avanzaba en el camino de la dolarización a fines de 2001. Era un camino de anexión y de neo colonización, previsto en la institucionalización del Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA, que se discutió entre 1994 y 2005, cuando los países del Mercosur más Venezuela y la Cumbre Popular impidieron la inclusión del tema en la agenda de discusión en la Cumbre Presidencial de noviembre del 2005 en Mar del Plata, Argentina.

La propuesta estadounidense fue abortada por una resistencia extendida en todo el continente y la voluntad de algunos gobiernos de hacer explícita esa posición y rechazar las aspiraciones de avanzar en el estatuto de la integración subordinada. Afirmamos que el “acuerdo político” entre

pueblos y gobiernos, base de un proceso de integración alternativa, para otro rumbo de desarrollo, echó por la borda las aspiraciones de integración subordinada sostenida por el gobierno de los EEUU, así como por sus socios en la región.

Queremos enfatizar en un enfoque no idealista o inocente sobre la integración. El proceso de dolarización de la Argentina hacia 2001, similar al proceso surgido en otros países, marcaba una integración subordinada a los intereses de EEUU y de los capitales transnacionales que bregaban por la liberalización de la economía. Esa práctica social y política compartida en 2005, de rechazo al ALCA, es la base para pensar en los procesos actuales de integración regional.

La nueva experiencia tiene un punto inicial en el acuerdo político, base esencial para pensar en procesos de integración económica, cultural, social o aún más abarcativos. Esa voluntad política se manifiesta en la región como la CSN y luego como la UNASUR, destacando su papel original más como foro político que como ámbito de integración en políticas económicas, sociales, culturales, de defensa, etc. Sin embargo, insistimos en la diversidad de rumbos y experiencia política contenidas en la UNASUR y extensivas a la CELAC para pensar los límites del proceso de integración aún no concluido, con tensiones que remiten a la recidiva del proyecto liberalizador, manifestado por países que han suscrito Tratados de Libre Comercio (TLC) especialmente con EEUU, caso concreto de Chile, Colombia o Perú en la UNASUR, o de México en la CELAC. Insistimos en la voluntad política compartida, que algunos subestiman, pues sin ello resulta imposible compartir una estrategia de desarrollo y un modelo productivo alternativo al hegemónico que sustenta el poder transnacional.

La novedad reciente en UNASUR provino del primer encuentro del Consejo de Ministros de Economía y Finanzas junto a los Presidentes de los Bancos Centrales de los países miembros. En el cónclave se habilitó una discusión acerca de una temática que hoy está en proceso de desarrollo, referida a la integración monetaria, la promoción de estrategias para el uso coordinado de las reservas internacionales y la evaluación recurrente de los sistemas multilaterales de pagos y crédito con monedas locales. Existe una experiencia de compensaciones en monedas locales entre Brasil y Argentina desde el 2008 y que pretende extenderse al

resto de los países del MERCOSUR. También los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA) avanzaron en el SUCRE (Sistema Único de Compensación Regional) como parte de una nueva arquitectura financiera regional. Ambas experiencias de intercambios comerciales con monedas locales expresan esbozos de un tránsito que puede desembocar en una moneda única regional. Son rumbos que apuntan a la “desdolarización”, que pueden converger con aspiraciones a la “deseurización” de algunas economías europeas, y al interés de China de hacer valer su moneda en el ámbito mundial. Es una búsqueda concreta en momentos en los cuales la crisis también se manifiesta en lo monetario y desafía a la construcción de nuevas expresiones en el campo del dinero. La crisis alcanza a los restos del acuerdo de Bretton Woods, aquel que cimentó un orden mundial hegemonizado por EEUU desde 1944/5, lo que supuso el reinado del dólar. La integración regional debe considerarse como parte de una respuesta “global-regional” ante la crisis mundial.

Estamos en un tiempo de desorden mundial que otorga la posibilidad para pensar “otro orden”. Eso es lo que está detrás de las discusiones oficiales en la ONU y sus agencias; en los Organismos Internacionales; o en los ámbitos de la integración regional, por caso la UE o la Zona Euro. Son debates que incluyen la agenda de la UNASUR, la CELAC y la integración alternativa en la región, que convoca a la opinión de los pueblos y la sociedad en su conjunto, en aras de democratizar la toma de decisiones, especialmente cuando, producto de la crisis, el ajuste se descarga como chantaje sobre los sectores más vulnerables y empobrecidos. Es lo que devuelve la crisis en EEUU y Europa, pero es la recurrente experiencia de la crisis y el desarrollo capitalista en América Latina y el Caribe, tanto como en el resto del hemisferio sur. El movimiento de los indignados, ya sea en Europa, EEUU o Israel, como el movimiento de los “rebeldes estudiantiles” en Chile o Colombia, o el levantamiento de los pueblos árabes, son expresiones que se suman a la demanda de cambio político que se procesa en nuestra región desde el comienzo del presente siglo, y que en su conjunto pugnan por un nuevo orden mundial, que bien puede ser desafiado por una integración de signo diferente a los procesos de hegemonía y dominación a los que someten los países capitalistas desarrollados al conjunto del sistema mundial.

## IV | La discusión es por la economía y la política

En rigor, el debate mundial no sólo gira en torno del orden monetario, o del orden económico, sino que también está presente la discusión de "la política" y su crisis, de su institucionalidad hegemónica por años. Se discute la representatividad en los organismos supranacionales, en los propios movimientos y organizaciones sociales, en los sindicatos y en los partidos, tanto como sus coordinaciones y articulaciones globales o regionales. A modo de ejemplo, ante la acefalía en el FMI se habilitó un debate sobre el cambio de la tradición, negociada entre EEUU y Europa para que un europeo dirigiera el Fondo Monetario Internacional. En ese sentido, quienes formulaban las críticas, propiciaban el nombramiento de alguien de otra territorialidad, aunque las postulaciones recaían en personajes que representaban a los fundamentalistas de la corriente principal en economía contemporánea: neoclásicos de cuño neoliberal. El tema vale, pues ni aún así, manteniendo el sentido ideológico se resignaba el poder de designación, siendo la Ministra francesa la que finalmente accedió a la titularidad del FMI. Un debate a fondo no solo aspira a cambiar la nacionalidad del titular del FMI o del Banco Mundial (BM), sino a modificar el sentido y función de ambas organizaciones rectores del sistema financiero mundial. Ello viene asumido en la agenda y el debate regional como "nueva arquitectura financiera" (NAF).

Hay expectativas con la UNASUR, incluso con la CELAC, en las que se impulsan procesos que avanzan en la institucionalización de una integración regional que excluya a los países del norte de América (merece mención especial EEUU, la potencia imperialista omnipresente en el proceso de explotación y dominación regional). Los países que integran la UNASUR presentan diferentes niveles de acercamiento y confrontación con EEUU. Incluso, vale señalar que no siempre resultan convergentes las relaciones económicas y políticas. A modo de ejemplo puede señalarse que EEUU es el principal comprador de petróleo venezolano, y al mismo tiempo representa su principal hipótesis de conflicto. En este sentido, la designación de la colombiana María Emma Mejía<sup>(6)</sup>, para coordinar la UNASUR, en

---

(6) Sucedío a Néstor Kirchner (fallecido en octubre del 2010), primer titular de la Secretaría de UNASUR.

tanto estrecha colaboradora del ex presidente colombiano Álvaro Uribe<sup>(7)</sup> y del actual presidente Juan Manuel Santos<sup>(8)</sup> augura un debate sobre el rumbo de la inserción internacional de la UNASUR, si se considera el papel de Colombia como asociado especial a la política de libre comercio sustentada por EEUU.

No puede disociarse la economía de la política y, de hecho, la disciplina científica remite a la economía política, degradada a "Economía" por imperio de la tecnocracia apologética del régimen del capital y la búsqueda de optimización de las ganancias empresarias. La articulación de la política y de la economía existe en todos y cada uno de los espacios nacionales que se integran. Por eso, en los procesos de integración, conviven proyectos en disputa. El conflicto se da al interior de cada país, lo que conforma la base de la confrontación democrática del ciclo contemporáneo del desarrollo regional; pero también el conflicto existe a escala global. En los últimos años reaparecieron teorías sobre la hegemonía en la región, redimensionando el papel de Brasil, en tanto potencia económica; de Venezuela, en tanto novedad de cambio político; y el de la siempre presente Cuba con su proyecto anticapitalista, de experimentación socialista, para señalar un rumbo al desarrollo diferente.

El intento de la UNASUR es avanzar de foro político a la articulación económica. Por ello sobresale como novedad la constitución del Consejo Sudamericano de Economía y Finanzas. La primera reunión del Consejo de Economía y Finanzas de la UNASUR se realizó en Buenos Aires en agosto de 2011. Con carácter previo al encuentro de Ministros, funcionó el Grupo de Trabajo sobre integración financiera, que involucra temas esenciales en tiempos de crisis, tales como el Banco del Sur, el uso de las reservas internacionales y el efecto regresivo del movimiento internacional de capitales (salidas netas), especialmente asociados a la especulación y a la actividad delictiva del lavado de dinero y el comercio de armas, drogas y personas. Más allá de las declaraciones al final de cada reunión o de los informes de prensa, es aún escasa la información al respecto y con relativos avances en desarrollos compartidos.

Además de los temas propiamente financieros y económicos, aparece en el horizonte la preocupación por la cuestión ambiental. Ello se pone de

---

(7) Álvaro Uribe presidió Colombia en dos períodos, entre 2002-2006 y 2006-2010.

(8) Juan Manuel Santos preside Colombia desde agosto del 2010.

manifesto, considerando especialmente que durante junio de 2012 se llevará a cabo la cumbre "Río+20", para efectuar un balance de las dos décadas transcurridas desde la Cumbre de la Tierra y asumir el desafío por la creciente emisión de gases tóxicos derivados del modelo productivo global en curso. La UNASUR pretende ir más allá del foro político que hoy expresa, para lo cual la economía integrada de la región constituye un desafío a construir, siendo una de las incógnitas, quizás la principal, la orientación de ese proceso de articulación. Esta temática forma parte de la discusión sobre el orden contemporáneo, más allá de la economía, incluso de la política, afectando la calidad de vida en sentido integral. No es menor resaltar el carácter integral y sistémico de la crisis en curso, que pone en evidencia una crisis de civilización. Por ello es que no se puede pensar en términos de integración sin pensar en los desafíos civilizadores que propone la época.

Sigue siendo una asignatura pendiente la articulación económica que cuestione el modelo productivo en curso, sustentado en la explotación de los recursos naturales.

## V | Presencia popular en el debate

Un tema relevante para la integración es la participación de la sociedad, más allá de la representación institucional ejercida por los gobiernos. Un conjunto de organizaciones sociales y personalidades de la cultura y de la política presentaron un pedido de audiencia a los ministros partícipes del cónclave inicial del Consejo Económico y Financiero de la UNASUR<sup>(9)</sup>. En la solicitud recordaron que "desde por lo menos la primera Cumbre de la entonces Comunidad de Naciones del Sur, celebrada en Cochabamba, Bolivia, en diciembre de 2006, venimos trabajando en relación a los ejes de un financiamiento soberano y solidario en el marco de la Integración Regional", y les anunciaban que "estaremos reunidos en Buenos Aires en fecha coincidente con vuestra presencia en esta ciudad".

La misiva estaba encabezada por Adolfo Pérez Esquivel, premio Nobel de la Paz en 1980, y otros dirigentes representativos de variadas campañas

---

(9) Los principales argumentos volvieron a reiterarse en la solicitud de entrevista a los Ministros para la reunión de fines de noviembre del 2011 en Buenos Aires. La nota puede leerse en: <http://attacargentina.com.ar/leer.php/8993552>

contra el libre comercio, el pago de la deuda y la militarización. La demanda de los movimientos apunta a “[transmitir al Consejo] opiniones, iniciativas e inquietudes, y establecer un diálogo fluido y positivo, en la convicción que nos une la necesidad y urgencia de la mayor participación democrática para avanzar y profundizar en la integración de nuestros pueblos, y aprovechar las favorables circunstancias económicas y financieras que atraviesa la región en pos de la recuperación y la profundización de los derechos de nuestros pueblos así como también de la naturaleza”.

Entre varios temas que llevaron los movimientos a la reunión de Ministros se encuentra la demanda por las auditorías del proceso de endeudamiento externo en toda la región, tanto como la cuestión de las asimetrías económicas y políticas entre los países, tal el caso de la relación conflictiva y asimétrica entre Brasil y Argentina con Paraguay, que involucra junto al tema financiero, la dimensión energética y la afectación de los derechos de las poblaciones asentadas en territorios de emprendimientos binacionales.

Son temas económicos, sí, pero también políticos que involucran a los movimientos sociales y políticos interesados en discutir el orden mundial vigente desde una trayectoria que acumula una década de luchas e intercambios por otro mundo posible. Ello significa intervenir en la denuncia del modelo productivo y de desarrollo contemporáneo, al tiempo que se instala una agenda propia, asentada en la defensa de la soberanía alimentaria, energética, ambiental, financiera, por los derechos integrales de los pueblos de la región y del mundo. Es una cuestión que interpela a la institucionalidad vigente y a su agenda, para sustentar y proponer una nueva institucionalidad popular que, al tiempo que pretende definir qué se discute, constituye el sujeto de los cambios necesarios ante una situación de crisis que agudiza los problemas de vastos sectores sociales.

Las discusiones de la UNASUR, como las del Consejo de Ministros, o aquellas que remiten a la NAF (uso conjunto de reservas, mecanismos de compensaciones comerciales con monedas locales, bancos regionales como el del Sur, y otras iniciativas) se realizan en tiempos de turbulencia y volatilidad financiera, con enormes incógnitas sobre el desastroso impacto social generado. Por otro lado, jamás se convoca a los pueblos para conocer sus

opiniones sobre una u otra propuestas. La crisis mundial se procesa desde el 2007, y los encuentros por esta integración que discutimos se encausan en este tiempo, proclive a soluciones tecnocráticas sin participación popular. En efecto, muchas de las reuniones se hicieron durante procesos de crisis bursátil, bancaria, financiera o económica, convocando a todo tipo de propuestas, en general, remitiendo a ajustes sociales generalizados, en ocasiones resistidos con movilizaciones populares reprimidas para afirmar el rumbo funcional de la tecnocracia al poder económico en crisis. En ese contexto se realizaron encuentros que apostaron por definiciones favorables a la integración con el objeto de evaluar los puntos de complementariedad económica regional y los mecanismos para “blindarse” en la región ante las amenazas de crisis en las principales plazas financieras del mundo. Sin embargo, la participación popular se mantiene afuera de las deliberaciones y reclamando un lugar para su protagonismo.

La agudización de la crisis acrecienta las expectativas en la articulación económica regional. La gran desvalorización bursátil pone de manifiesto los problemas para afirmar la lógica de las ganancias en el capitalismo mundial. Sin ganancias en volumen adecuado se limita el proceso de acumulación de capitales y se dificulta la dominación en sus diversas expresiones: económica, política e ideológica. Es la oportunidad para pensar más allá de la lógica del capital, ya que esa “racionalidad” lleva hoy el sello del ajuste fiscal suscripto por demócratas y republicanos en EEUU, o el desmantelamiento del remanente de Estado benefactor en Europa, vía los partidos de la socialdemocracia, o los de carácter conservador y liberal. El resultado es el deterioro de las condiciones de vida y trabajo de la mayoría de la población. Ello impone la participación popular como signo distintivo de una integración alternativa.

## VI | La agenda del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas

En la agenda del cónclave de la UNASUR apareció el uso de las monedas locales en el intercambio regional; la coordinación de los bancos centrales en la utilización de las reservas internacionales; y el aliento a un mercado

regional financiero y de capitales. La agenda del encuentro inicial se concentró en tres aspectos, según consignó a la prensa el ministro anfitrión<sup>(10)</sup>:

- a. Uno remite “a la potencial conformación de un Fondo Latinoamericano de Reservas”, lo que supone discutir el Banco del Sur, su redefinición como institución de toda la UNASUR, como el tipo de activos externos que conforman las reservas internacionales que administran los bancos centrales, buena parte de ellas invertidas en bonos del tesoro de EEUU que acaban de sufrir una merma en la calificación (realizada por consultoras de dudoso prestigio y sospechadas de ser parte del negocio financiero más que auditores profesionales e independientes).
- b. Otro “es la cuestión del uso de monedas locales entre los países” para difundir el intercambio comercial sin la mediación cotidiana de las divisas ante la volatilidad internacional, en un intento de ir más allá del simple vínculo entre importaciones y exportaciones, y avanzar hacia articulaciones productivas de cadenas de valor.
- c. Un tercer aspecto apunta a profundizar una lectura política de la crisis en curso, e intentar la relativa autonomía de la región respecto del epicentro de la crisis. Según el ministro argentino, entre “el 2008, 2009 y 2010, el G-20 fue una muy buena herramienta para llevar certidumbre a los mercados, para dar una respuesta política al conjunto del mundo”, y hoy “lo que vemos es que desde el punto de vista político hay una respuesta pobre, porque está en debate el liderazgo de Estados Unidos, el de Europa, y nuestra situación es muy distinta, todos tenemos liderazgos fuertes y la posibilidad de incorporarlo a una visión sudamericana”.

La cuestión relativa al liderazgo político referido en último término es de sumo interés, ya que resulta discutible la convergencia de régimenes con objetivos políticos y económicos muy diversos entre los países sudamericanos, donde unos integran la experiencia de la ALBA y de los Tratados Comerciales de los Pueblos (TCP), y otros promueven la lógica del libre cambio, caso de Chile, Colombia o Perú con EE.UU., o incluso las nego-

---

(10) Gaceta de prensa del 25/11/2011 del Ministerio de Economía. En: [www.mecon.gv.ar](http://www.mecon.gv.ar).

ciaciones en curso por un tratado de libre comercio entre el Mercosur y Europa.

Las diferencias sobre modelos productivos y de desarrollo no son menores a la hora de analizar especificidades. Para abonar el tema consideremos algunos interrogantes: (i) ¿Qué tienen en común la estrategia de Petróleos de Venezuela con la proyección de Petrobras en la región? La integración en materia de combustible en Centro América y el Caribe bajo la orientación de la petrolera venezolana supone descentralizar refinerías y plantas de almacenamiento y distribución, con condiciones económicas y financieras muy favorables para las economías donde se asientan los emprendimientos, en momentos de alza del precio de los hidrocarburos. (ii) Y para Argentina, ¿cuál sería la estrategia de articulación energética, si el sector de la energía está bajo la dominación de empresas transnacionales? Algunos interrogantes similares podrían formularse respecto de otros aspectos de la producción, especialmente cuando nuestra región asume un carácter de productor y exportador de recursos naturales propios. Mientras los países asiáticos se posicionan en el mundo como proveedores de mercancías con alto desarrollo tecnológico, en nuestros países la dependencia tecnológica se concentra en la superexplotación de la tierra y el agua, el petróleo, los minerales y las cuantiosas riquezas naturales. No sólo se trata de articular cadenas de valor, sino de discutir qué modelo productivo y de desarrollo debería ser asumido desde una perspectiva integral.

Un tema importante remite a las cuestiones monetarias y al intercambio comercial, donde el ejemplo de la compensación con monedas locales entre Brasil y Argentina aparece como destacado. Claro que a la hora de los balances hay que ser cautos, pues una idea que empezó en septiembre de 2006 y se institucionalizó dos años después, a casi tres años de su desarrollo presenta escasas operaciones, de bajos montos involucrados y pocas empresas y bancos adheridos y usuarios del sistema. Es un proceso lento, que requiere mayores voluntades políticas y afinidades asociativas en la construcción de una integración alternativa.

Los diagnósticos parecen adecuados, pero las políticas comunes se demoran. Sin ir más lejos, Brasil dilata el trámite parlamentario para terminar de aprobar el Banco del Sur y asignar unos 2.000 millones de dólares como capital inicial, mientras que al tiempo que se constituía el Consejo

de Economía y Finanzas de la UNASUR, el gobierno brasileño anunció beneficios fiscales para la industria por 16.000 millones de dólares en los próximos dos años. Se puede coincidir en que existen reflejos rápidos para la política nacional de los países, más allá del análisis de beneficiarios y perjudicados, y al mismo tiempo, una menor capacidad de responder integradamente. La crisis capitalista en desarrollo, que anticipa nuevas recepciones luego del proceso de desvalorización sufrido últimamente, demanda precisiones en los diagnósticos y en las políticas a asumir, para frenar el impacto regresivo sobre la mayoría trabajadora de la población. Es parte de la expectativa que podría plantearse sobre el devenir de la UNASUR y su Consejo Económico. El interrogante apunta a considerar la racionalidad de la política de integración, si se orienta a los mercados o a la satisfacción de las necesidades de la mayoría de la sociedad.

El Consejo Suramericano de Economía y Finanzas surgió para pensar, en la coyuntura, estrategias comunes de la región ante las turbulencias de la crisis mundial. Su constitución ocurre en simultáneo con el recrudecimiento de la crisis, fundamentalmente, entre los principales países del capitalismo. En principio, vale mencionar como dato valorable la asunción entre los gobiernos de la región que la crisis es mundial y que por, lo tanto, pese a los datos del crecimiento superior al registro mundial, el problema es "global", y puede tener impacto en nuestros países. Es un cambio en el discurso puesto que supone una modificación en el diagnóstico y en el ámbito del análisis compartido, pese a las evidentes diferencias de políticas nacionales. En sí misma, la UNASUR excluye a la potencia hegemónica del continente y del mundo, nada menos que EEUU, epicentro de la crisis.

Entre las medidas que empiezan a diseñarse, se destacan: el FLAR; el uso de monedas locales en el intercambio regional para des-dolarizar; la aceleración y extensión del Banco del Sur y la discusión sobre la banca de desarrollo regional (CAF<sup>(11)</sup> y BID<sup>(12)</sup>). Todo para ser discutido en los próximos meses y para considerar su instrumentación de cara a las próximas cumbres presidenciales.

---

(11) Corporación Andina de Fomento.

(12) Banco Interamericano de Desarrollo.

El conjunto de medidas apunta a consolidar un blindaje regional para reducir la vulnerabilidad externa de los países integrantes del bloque ante la profundidad de la crisis. Las alusiones a la no resolución de la "crisis de 2008" remiten a las preocupaciones latentes ante una recidiva de la recesión mundial ocurrida durante 2009 y que se espera en el corto plazo, con las regresivas consecuencias sobre el empleo y la calidad de vida de la población empobrecida.

Lo publicitado constituyen medidas en el campo de las finanzas que ponen en discusión el destino de cuantiosas reservas internacionales, donde sólo Brasil acumula 350.000 millones de dólares y la Argentina unos 46.000 millones de la moneda estadounidense. Son recursos que hoy abonan las dificultades financieras de los países en crisis y los planes de expansión del déficit que sostienen cuantiosos gastos militares y de subsidios y salvatajes a empresas en crisis. Parte de la discusión se concentra en fortalecer el existente FLAR<sup>(13)</sup>, o en crear uno nuevo. Es una decisión a discutir, principalmente, entre Brasil y Argentina, por ahora afuera del FLAR.

El fondo existente (o a crear) interviene en la captación de recursos en el mercado de capitales, emitiendo títulos de deuda, para asistir a países que pudieran verse afectados por situaciones críticas. La combinación de ese fondo con la propuesta de aceleración y extensión en la creación del Banco del Sur se orienta a satisfacer urgencias financieras con una orientación del crédito de desarrollo en el mediano plazo. El debate no solo se concentró en el nuevo banco, sino en la utilidad de los bancos de desarrollo en funcionamiento, sea el BID controlado por las principales potencias, o la CAF funcional a la acumulación transnacional de capitales. Pero también constituyen medidas que pretenden actuar en el campo del comercio regional, impulsando los mecanismos de compensación de intercambios con monedas locales, extendiendo las experiencias del SUCRE, desarrollado entre los países integrantes del ALBA y/o el Sistema de Pagos en Monedas Locales (SML), entre Brasil y Argentina. Hay que destacar esta experimentación des-dolarizadora, al tiempo que debe señalarse la escasa incidencia de actores económicos y operaciones de comercio exterior involucrada en ambos sistemas, lo que evidencia la subordinación a la compensación en divisas de quienes definen el co-

---

(13) Integrado por Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela, que fue constituido en 1978 y cuya sede está en la Ciudad de Bogotá.

mercio internacional en nuestros países, sean empresarios o burocracias estatales.

## VII | Lo que resta por construir

Con los anuncios, se evidenció la ausencia en la discusión sobre articulaciones productivas para hacer realidad un desarrollo compartido que afirme las soberanías alimentarias o energéticas, con un modelo de desarrollo en defensa de los bienes comunes, el cuidado de la naturaleza y la promoción del “buen vivir” de la totalidad de la población.

La conciencia compartida incluye medidas defensivas en lo financiero y lo comercial, constituyendo una asignatura pendiente el debate sobre el modelo productivo y de desarrollo, que en definitiva condiciona la circulación, o sea, el comercio y las finanzas; y más aún, pasar de medidas defensivas a una concepción de ofensiva, lo que supone discutir el orden mundial capitalista en crisis. Claro, quizá ello sea demasiado pedir a un conglomerado de países, que aún excluyendo a EEUU, contienen en su seno proyectos de promoción del socialismo junto con defensores y promotores del capitalismo.

Vale también mencionar, entre otras cuestiones, que un centenar de organizaciones sociales y personalidades de nuestra América, entre las que resalta Adolfo Pérez Esquivel —Premio Nobel de la Paz 1980—, cuestionaron el carácter de “reunión a puertas cerradas” del cónclave económico.

El reclamo parte de no haber sido recibidos para un encuentro de debate de los movimientos con los funcionarios, para discutir opiniones sobre el qué hacer ante la crisis. Es que los movimientos tienen sus propias reivindicaciones, estudios y propuestas, que volcaron por escrito y presentaron sus reflexiones y demandas ante el flamante Consejo Económico de la UNASUR. En el petitorio suscripto por las organizaciones se considera el desafío que supone la integración regional desde la perspectiva de la defensa de los derechos de la población y el cuidado de la naturaleza, contra el accionar depredador y la especulación del sistema capitalista.

La demanda apunta a considerar la opinión de los pueblos, más allá de la discusión entre los representantes de los gobiernos. La cuestión es que no se trata solamente de generar instrumentos defensivos para limitar el impacto de la crisis, sino de involucrar a la sociedad mediante mecanismos participativos en la toma de decisiones sobre los usos de los recursos públicos, sean en los fondos de reservas o en la banca de desarrollo.

Es que muchas buenas intenciones de políticas económicas o sociales terminan diligenciadas burocráticamente para reproducir modelos de gestión que afirman la situación que pretende resolverse. Así, la operatoria de la banca de desarrollo tradicional, sea el BM, el BID u otros similares, fortalecen el modelo productivo que origina la actual crisis alimentaria, medioambiental, energética, financiera y económica. Por ello, la exigencia de protagonizar con participación popular las instancias de decisión en el Banco del Sur, o habilitar la contribución ciudadana en la instrumentación de auditorías de las deudas públicas (tal como resulta de la experiencia ecuatoriana, especialmente cuando el tema del endeudamiento de los principales Estados capitalistas vuelve a la escena mundial, nada menos que impulsando ajustes sociales que deterioran la vida de millones de personas).

Resulta auspiciosa la constitución de un ámbito de discusión sobre asuntos económicos en la región sudamericana, claro que debe reconocerse la diversidad y antagonismo de los procesos nacionales en curso en los diferentes países. La voz y el interés de los pueblos deben resonar en la nueva institucionalidad para interponer un criterio que pueda ir más allá de un escudo defensivo ante la amenaza externa y pueda expresarse una voluntad comprometida con otro mundo posible y necesario.

La realidad es que, desde su constitución en agosto de 2011, es poco lo que avanzó el Consejo en materia de acuerdos. Son diversas las políticas que se desarrollan en cada país y resulta escaso el tiempo de funcionamiento (medio año) para anticipar avances concretos más allá de algunas iniciativas en curso, que siguen demorando su aparición (vgr., Banco del Sur).

En definitiva, se trata del interrogante inicial sobre la posibilidad de que la UNASUR constituya parte de una experiencia emancipatoria. Son muchas las asignaturas pendientes en “nuestramérica”, como designaba José

Martí<sup>(14)</sup> al proceso de integración regional sin hegemonías. Esa imaginación de un territorio con propósitos compartidos resurge de la mano de la experiencia de cambio político que se vive en la actualidad. Es una práctica, sí, pero también un desafío. No es un tema sólo de gobiernos, es principalmente una cuestión a ser asumida soberanamente por los pueblos. Es una cuestión política, económica, cultural. Es un aporte al desarrollo de la civilización humana, desde un lugar, "nuestramérica", y para intervenir en la transformación social de una realidad capitalista en crisis.

---

(14) [http://www.analitica.com/bitblo/jmarti/nuestra\\_americ.asp](http://www.analitica.com/bitblo/jmarti/nuestra_americ.asp).



# UNASUR: pasado, presente y futuro

por SEBASTIÁN A. REY<sup>(1)</sup>

## I | Los orígenes

Si bien ya existían procesos de integración de carácter subregional en el continente americano, entre los que se destacan el MERCOSUR, la Comunidad Andina (CAN), la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y la Comunidad del Caribe (CARICOM), en los inicios del nuevo milenio se comenzó a forjar la idea de crear una organización interestatal que reuniera a todos los Estados de América del Sur.

En este sentido, la UNASUR tuvo su fuente material en la I Reunión de Presidentes de América del Sur del 31 de agosto y 1º de septiembre de 2000 cuando, a instancias del entonces presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, los Jefes de Estado de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela reafirmaron su compromiso con la integración en América Latina y el Caribe, a la que consideraron "meta de política externa que está incorporada a la propia identidad nacional de los países de la región"<sup>(2)</sup>. La presencia de mandatarios como el propio Cardoso, Fernando De la Rúa, Hugo Bánzer Suárez, Alberto Fujimori Fujimori y Jorge Batlle Ibáñez demuestra las contradicciones entre un proyecto de integración regional que pregonaba "la progresiva consolidación de sus instituciones democráticas, el compromiso con los derechos humanos, la protección del medio ambiente,

---

(1) Abogado con Diploma de Honor (UBA). Magíster en Derechos Humanos (UNLP). Docente de Derechos Humanos y Garantías y Derecho Internacional Público (UBA).

(2) Primera Reunión de Presidentes de América del Sur, Declaración de Brasilia, 1º de septiembre de 2000, párr. 8.

la superación de las injusticias sociales y el desarrollo de sus pueblos”<sup>(3)</sup> y gobernantes que en sus respectivos estados aplicaban políticas neoliberales que llevaron a la marginalidad a grandes porciones de la población. En este contexto, dos años después, en Guayaquil, los presidentes se comprometieron a continuar las negociaciones entre la CAN y el MERCOSUR para fortalecer su capacidad negociadora con otros procesos de integración, particularmente el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)<sup>(4)</sup>. Al respecto, debe recordarse que los mandatarios de aquel entonces se mostraban favorables a la participación en el proceso negociador del ALCA, propuesta de los Estados Unidos de América para integrar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) con el resto de los Estados del continente —con la excepción de Cuba—. Por su parte, el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, junto a Fidel Castro, comenzó a proponer la conformación de la Alternativa Bolivariana para América (ALBA), organización internacional destinada a la cooperación política, económica y social que buscaba contrarrestar la propuesta “imperialista” que significaba el ALCA.

Este estado de cosas comenzó a modificarse con la llegada a las presidencias de sus países de Néstor Carlos Kirchner y Luiz Inácio Lula da Silva, que produjeron un cambio revolucionario en los proyectos de integración latinoamericanos.

En este sentido, merecen ser mencionadas las Declaraciones de Cusco del 8 de diciembre de 2004 y de Brasilia del 30 de septiembre de 2005 y las discusiones llevadas adelante en la IV Cumbre de las Américas, que se celebró entre los días 4 y 5 de noviembre de 2005 en Mar del Plata.

En la ciudad situada en el sureste de Perú, se conformó en 2004 la Comunidad Sudamericana de Naciones, “espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva subregional y, en articulación con otras experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el

---

(3) Ídem, párr. 3.

(4) Segunda Reunión de Presidentes de América del Sur, Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo, Guayaquil, 26 y 27 de julio de 2002, puntos 26 a 28.

Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales”<sup>(5)</sup>.

Este nuevo proceso de integración tenía como características principales la concertación y coordinación, política y diplomática, entre sus miembros, la profundización de la convergencia entre el MERCOSUR, la CAN y Chile, y la integración física, energética y de comunicaciones en Sudamérica, con la consideración de mecanismos financieros innovadores.

Un año después, en Mar del Plata, al mismo tiempo que se realizaba la Cumbre de los Pueblos, el entonces presidente de la Argentina, Néstor Kirchner, ante la atónita mirada del presidente de los Estados Unidos de América, George W. Bush, inauguró la IV Cumbre de las Américas, con un discurso en que manifestó, entre otras cosas, que las teorías del “Consenso de Washington” habían fracasado y que “el mercado por sí solo no reduce los niveles de pobreza”<sup>(6)</sup>. Asimismo, recordó que “el igual tratamiento entre países poderosos y débiles; igual tratamiento entre economías altamente desarrolladas y economías emergentes, no sólo es una mentira sino que, además, resulta una trampa mortal”. Al referirse al ALCA, proyecto que esa semana sería finalmente sepultado, sostuvo que “no nos servirá cualquier integración; simplemente firmar un convenio no será un camino fácil ni directo a la prosperidad. La integración posible será aquella que reconozca las diversidades y permita los beneficios mutuos. Un acuerdo no puede ser un camino de una sola vía de prosperidad en una sola dirección. Un acuerdo no puede resultar de una imposición en base a las relativas posiciones de fuerza (...). La integración será posible en la medida que se atiendan las asimetrías existentes y si las negociaciones satisfacen los intereses fundamentales de cada país, especialmente, en materia de acceso a los mercados sin restricciones”. Por último, destacó que “debemos lograr que la globalización opere para todos y no para unos pocos. Por eso sostenemos que la integración económica regional y en la multilateralidad

(5) Tercera Reunión de Presidentes Sudamericanos, Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones, Cusco, 8 de diciembre de 2004, punto I.

(6) IV Cumbre de las Américas, Discurso del Presidente de la República Argentina, Dr. Néstor Kirchner, Mar del Plata, 4 de noviembre de 2005, disponible en <http://www.summit-americas.org/Documents%20for%20Argentina%20Summit%202005/IV%20Summit/Disursos/Discurso%20del%20presidente%20de%20la%20Rep%C3%BAblica%20Argentina.pdf>

política se encuentran las llaves de un porvenir donde el mundo sea un lugar más seguro”<sup>(7)</sup>.

Al mes siguiente, en el ámbito de la Comunidad Sudamericana se creó la Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Sudamericano<sup>(8)</sup> y el 9 de diciembre de 2006 se adoptó la Declaración de Cochabamba, en la que se planteó un “nuevo modelo de integración con identidad propia, pluralista, en medio de la diversidad y las diferencias, reconociendo las distintas concepciones políticas e ideológicas, que corresponden a la pluralidad democrática de nuestros países”<sup>(9)</sup>. Este nuevo modelo implicaba no sólo una articulación económica y productiva más amplia, sino también nuevas formas de cooperación política, social y cultural, tanto públicas como privadas, a partir del aprovechamiento de lo avanzado por el MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Surinam<sup>(10)</sup>.

Finalmente, el 16 de abril de 2007, en el marco de la 1<sup>a</sup> Cumbre Energética Suramericana, los Jefes de Estado y de Gobierno de los países que conformaban la Comunidad Sudamericana decidieron denominar a este esfuerzo integrador, como “Unión de Naciones Suramericanas” (UNASUR),

---

(7) Idem.

(8) Comunidad Suramericana de Naciones, Primera Sesión Extraordinaria de la Reunión de Jefes de Estado, Montevideo, 9 de diciembre de 2005, punto 1.

(9) Comunidad Sudamericana de Naciones, Segunda Reunión de Jefes de Estado, Declaración de Cochabamba, Colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana, Cochabamba, 9 de diciembre de 2006, punto 1.

(10) Se fijaron como principios rectores de este nuevo modelo de integración los siguientes:

- I. Solidaridad y cooperación en la búsqueda de una mayor equidad, reducción de la pobreza, disminución de las asimetrías y fortalecimiento del multilateralismo como principio rector de las relaciones internacionales.
  - II. Soberanía, respeto a la integridad territorial y autodeterminación de los Pueblos según los principios y objetivos de las Naciones Unidas, asegurando la prerrogativa de los Estados nacionales a decidir sus estrategias de desarrollo y su inserción a nivel internacional, sin injerencias externas en sus asuntos internos.
  - III. Paz, para que América del Sur continúe siendo una Zona de Paz en la cual los conflictos internacionales se resuelven a través de la solución pacífica de controversias.
  - IV. Democracia y Pluralismo para consolidar una integración sin dictaduras y respetuosa de los derechos humanos y de la dignidad humana, de los pueblos originarios, de los afrodescendientes y migrantes, con igualdad de género y respeto a todas las minorías y sus manifestaciones lingüísticas y culturales, reconociendo el aporte de los movimientos sociales y
-

encomendándole al Consejo de Delegados la redacción de un proyecto de Acuerdo Constitutivo<sup>(11)</sup>.

Para concluir este apartado, debe señalarse que, antes de entrar en vigor el tratado que crea la UNASUR, se suscitó un conflicto entre los Estados de Colombia y Ecuador por la incursión de las fuerzas armadas del primero en territorio del segundo, en el marco del combate contra las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que tuvo un saldo de 23 personas muertas. No debe olvidarse que, ante los reclamos de Ecuador por la violación de su soberanía territorial, el presidente Chávez movilizó sus tropas a la frontera con Colombia, aumentando la tensión y la posibilidad de que se produjese un conflicto armado internacional. A diferencia de lo que ocurriría una vez creada la UNASUR, en esa oportunidad la situación se solucionó recurriendo a la Organización de Estados Americanos (OEA), cuyo Consejo Permanente intervino en el asunto instando a las partes a resolver pacíficamente el conflicto<sup>(12)</sup>.

## II | La UNASUR en actividad

El 23 de mayo de 2008, en la ciudad de Brasilia, se suscribió el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

---

organizaciones de la sociedad civil y su derecho a una participación democrática en cada uno de los países sudamericanos y en el proceso de integración.

V. Derechos humanos son universales, interdependientes e indivisibles. Se debe dar un impulso similar tanto al desarrollo de los derechos civiles y políticos, como a los derechos económicos, sociales y culturales, reconociendo el derecho al desarrollo como un derecho sustantivo, en la égida integradora y multidisciplinaria de los derechos humanos.

VI. Armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible garantizando que las preocupaciones de carácter ambiental y las referidas al cambio climático, estén presentes en todas las iniciativas de desarrollo regional, fundamentalmente en las obras de infraestructura y energía, preservando el equilibrio de los ecosistemas y a la protección de la biodiversidad, con reconocimiento y valoración de los conocimientos tradicionales. Ídem, punto 2.

(11) Primera Cumbre Energética Suramericana, Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno, Isla Margarita, 16 de abril de 2007.

(12) Gracias a la mediación del presidente de República Dominicana, Leonel Fernández, y a la intervención inteligente de otros mandatarios de la región, en el marco de la XX Cumbre del Grupo de Río, celebrada el 4 de marzo de 2008, los presidentes de los tres países se dieron un apretón de manos que puso fin al conflicto.

Ya en el preámbulo del tratado se señala que se pretende “construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe”. En este sentido, se hace una explícita relación entre la integración y la unión suramericanas y la solución de los problemas que aún afectan a la región, como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social. Por último, como claro ejemplo de un tratado celebrado con posterioridad al surgimiento del derecho internacional de los derechos humanos luego de la Segunda Guerra Mundial, se destaca que “la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto de los derechos humanos son condiciones esenciales para la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica y social y el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados miembros”<sup>(13)</sup>.

La Unión de Naciones Suramericanas, a partir del 11 de marzo de 2011, momento en que Uruguay formalizó la novena ratificación del tratado celebrado en el 2008, pasó a ser un sujeto de derecho internacional con una capacidad limitada por el contenido de su tratado constitutivo.

El objetivo principal de esta nueva persona jurídica es otorgar prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados miembros. En este sentido, en el tratado se señalan como objetivos específicos, entre otros, el fortalecimiento del diálogo político entre los Estados miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de la UNASUR en el escenario internacional; el desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región; la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región; la integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados miembros; la consolidación de una identidad su-

---

(13) Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, Brasilia, 23 de mayo de 2008, preámbulo.

ramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado miembro residentes en cualquiera de los otros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana; la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas; la cooperación económica y comercial; la integración industrial y productiva, con especial atención en las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas, las redes y otras formas de organización productiva; la participación ciudadana a través de mecanismos de interacción y diálogo entre UNASUR y los diversos actores sociales en la formulación de políticas de integración suramericana; la coordinación entre los organismos especializados de los Estados miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado; la promoción de la cooperación entre las autoridades judiciales de los Estados miembros de UNASUR, y el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa<sup>(14)</sup>.

Para lograr sus fines la UNASUR cuenta con los siguientes órganos: a) el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; b) el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; c) el Consejo de Delegadas y Delegados; y d) la Secretaría General. A estos cuatro órganos incluidos en el artículo 4 del tratado constitutivo, deben añadirse los ocho consejos sectoriales creados con posterioridad: el Consejo Energético de Suramerica<sup>(15)</sup>, el Consejo de Salud Suramericano<sup>(16)</sup> —órgano de consulta y consenso de la UNASUR en materia de salud—; el Consejo de Defensa Suramericano<sup>(17)</sup> —instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia

(14) Ídem, artículo 3.

(15) Creado durante la Primera Cumbre Energética Suramericana, Declaración de Margarita. Construyendo la Integración Energética del Sur, Isla Margarita, Venezuela, 17 de abril de 2007.

(16) Creado durante la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, Salvador de Bahía, 16 de diciembre de 2008.

(17) Ibídem.

de defensa—; los Consejos Suramericanos sobre el Problema Mundial de las Drogas<sup>(18)</sup>; de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN)<sup>(19)</sup>; de Desarrollo Social<sup>(20)</sup>; de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (COSECCTI)<sup>(21)</sup>, y el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas<sup>(22)</sup>—instancia de diálogo, reflexión, consulta y cooperación en la materia—. Además, existe el Grupo de Trabajo sobre Solución de Controversias en materia de Inversiones, el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa<sup>(23)</sup>, la Secretaría Técnica de UNASUR-Haití<sup>(24)</sup> y el Instituto Suramericano de Gobierno de la Salud<sup>(25)</sup>.

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno es el órgano máximo de UNASUR y es el encargado de establecer los lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos del proceso de integración suramericana, decidir las prioridades para su implementación y adoptar los lineamientos políticos para las relaciones con terceros<sup>(26)</sup>.

El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, por su parte, debe adoptar resoluciones para implementar las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; coordinar posiciones en temas centrales de la integración suramericana; desarrollar y promover el diálogo político y la concertación sobre temas de interés regional e internacional; realizar el seguimiento y evaluación del proceso de integración en su

---

(18) Creado durante la Tercera Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, Declaración Presidencial de Quito, Quito, 10 de agosto de 2009.

(19) Ibídem.

(20) Ibídem.

(21) Ibídem.

(22) Creado durante la Cuarta Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, Declaración de Georgetown, Georgetown, 26 de noviembre de 2010.

(23) Creado durante la Primera Reunión del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR, Declaración de Santiago de Chile, 10 de marzo de 2009.

(24) Creada el 31 de agosto de 2010 como consecuencia de la catástrofe vivida en este Estado, a partir del Plan de Acción de la UNASUR para solidarizarse con Haití.

(25) Creado en la Reunión del Consejo de Salud Suramericano, Santiago de Chile, 21 de abril de 2009.

(26) Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, artículo 3.

conjunto, e implementar los mencionados lineamientos políticos en las relaciones con terceros<sup>(27)</sup>.

Además de adoptar las disposiciones pertinentes para implementar las decisiones y resoluciones de los otros órganos de la UNASUR, el Consejo de Delegadas y Delegados debe compatibilizar y coordinar las iniciativas de la UNASUR con otros procesos de integración regional y subregional vigentes, con la finalidad de promover la complementariedad de esfuerzos e impulsar los espacios de diálogo que favorezcan la participación ciudadana en el proceso de integración suramericana<sup>(28)</sup>.

Por último, la Secretaría General, con sede en Quito, debe ejecutar los mandatos que le confieran los órganos de la UNASUR y debe ejercer su representación por delegación expresa de éstos<sup>(29)</sup>.

Una característica fundamental de toda la normativa que emana de la UNASUR es que debe adoptarse por consenso, debiendo estar presentes en la toma de decisiones al menos tres cuartas partes de los Estados miembros. Por otra parte, el procedimiento en caso de diferencias entre Estados Partes respecto a la interpretación o aplicación de las disposiciones del Tratado Constitutivo deben ser resueltas mediante negociaciones directas. En caso de no lograr una solución, la diferencia debe ser sometida a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados, y de persistir la controversia, ésta instancia la debe elevar al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores<sup>(30)</sup>.

Al poco tiempo de adoptado el tratado de la UNASUR, recrudecieron los enfrentamientos entre el gobierno central boliviano y grupos autonomistas. El 15 de septiembre de 2008, las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, se reunieron de manera extraordinaria en Santiago de Chile y aprobaron la “Declaración de La Moneda”, en la que, en pos del fortalecimiento del diálogo político y la cooperación para el fortale-

---

(27) Ídem, artículo 8.

(28) Ídem, artículo 9.

(29) Ídem, artículo 10.

(30) Ídem, artículo 21.

cimiento de la seguridad ciudadana, los países integrantes de la UNASUR expresaron su más pleno y decidido respaldo al gobierno del presidente Evo Morales y advirtieron que no reconocerían cualquier situación que implicara un intento de golpe civil, la ruptura del orden institucional, o que comprometiera la integridad territorial de la República de Bolivia. En este sentido, condenaron el ataque a instalaciones gubernamentales y a la fuerza pública por parte de grupos que buscaban la desestabilización de la democracia boliviana y condenaron la masacre que se vivió en el Departamento de Pando el 11 de septiembre anterior<sup>(31)</sup>. Sobre este último punto, la UNASUR creó una “Comisión para el Esclarecimiento de los Hechos de Pando”, coordinada por el argentino Rodolfo Mattarollo, la que luego de realizar una completa investigación imparcial, concluyó que en la localidad de El Porvenir se cometió una masacre de campesinos que configuró un crimen contra la humanidad, por lo que recomendó el enjuiciamiento y castigo de los responsables<sup>(32)</sup>.

En marzo de 2009, el Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR aprobó la “Declaración de Santiago de Chile”, en la que se establecieron cuatro ejes o lineamientos que regirían la actuación del organismo: a) políticas de defensa (que incluían identificar los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial y establecer un mecanismo de consulta, información y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo para la paz de las naciones suramericanas); b) cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz; c) industria y tecnología de la defensa; y d) formación y capacitación (que comprendía la creación del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, a efecto del asesoramiento al Consejo de Defensa Suramericano cuando éste lo requiera, como ocurrió finalmente en mayo de 2010)<sup>(33)</sup>.

Durante la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, se realizó un análisis de los complejos desa-

---

(31) UNASUR, Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, Declaración de La Moneda, Santiago de Chile, 15 de setiembre de 2008.

(32) UNASUR, Comisión para el Esclarecimiento de los Hechos de Pando, Informe de la Comisión de UNASUR sobre los sucesos de Pando. Hacia un alba de justicia para Bolivia, noviembre de 2008.

(33) UNASUR, Primera Reunión del Consejo de Defensa Suramericano, Declaración de Santiago de Chile, Declaración de Santiago de Chile, 10 de marzo 2009.

fíos políticos, económicos, sociales y ambientales que los Estados debían enfrentar como consecuencia de la grave recesión internacional que se vivía producto de una crisis generada en el sistema económico financiero del mundo desarrollado. En este sentido, se reconoció que, en el actual contexto mundial, es fundamental profundizar y acelerar la integración y la cooperación regional para enfrentar concertadamente estas preocupaciones y se reafirmó el compromiso con la democracia como único sistema para resolver los desafíos y brindar mayores esperanzas y oportunidades a los pueblos suramericanos, con pleno respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.

Ya en aquel momento se reconocía el importante y creciente rol que la UNASUR había adoptado como instancia de generación de consensos en nuestra región y como interlocutor central para la discusión de los grandes temas de la agenda internacional, por medio del diálogo interregional con África y con los Países Árabes. Además, debe destacarse la importancia que tuvo la UNASUR en la V Cumbre de las Américas, donde se dio inicio a un nuevo tipo de relación hemisférica basada en el entendimiento y respeto mutuo, así como su rol en la condena al golpe de estado en Honduras del año 2009, exigiéndose el restablecimiento del presidente José Manuel Zelaya en el ejercicio pleno de sus funciones y la restauración pacífica de la democracia en Honduras.

Lo señalado quedó en evidencia pocos meses después, cuando se generó un nuevo conflicto entre los estados de Colombia y Venezuela como consecuencia de la presencia de tropas de los Estados Unidos de América en bases militares colombianas. Las negociaciones directas entre los mandatarios de la UNASUR dieron lugar a una declaración conjunta formulada en la ciudad de San Carlos de Bariloche el 28 de agosto de 2009<sup>(34)</sup>. Allí se estableció una “zona de paz suramericana” y se reconoció que los acuerdos de cooperación militar deberían regirse por el respeto estricto no sólo a los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas sino también a los principios fundamentales del Tratado Constitutivo de la UNASUR. También se decidió que los Estados se abstendrían de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial de otro Estado miembro, y que la presencia de fuerzas militares extranjeras no po-

(34) UNASUR, Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, Declaración conjunta, San Carlos de Bariloche, 29 de agosto de 2009.

dría amenazar la soberanía e integridad de cualquier Nación suramericana y, en consecuencia, la paz y seguridad en la región.

En mayo de 2010 nuevamente se reunió el Consejo de Jefes y Jefas de Estado de la UNASUR en Los Cardales, donde se designó al ex presidente Néstor C. Kirchner como Secretario General<sup>(35)</sup>. Además, se advirtió sobre el dinamismo de la UNASUR y la necesidad de coherencia en el proceso de consolidación institucional. Por otra parte, se rechazó el contenido de la Ley SB 1070, de 23 de abril de 2010, aprobada por la Legislatura del Estado de Arizona, Estados Unidos de América, que tipifica como delito tanto la condición migratoria irregular, como el transportar y dar empleo a inmigrantes indocumentados, por las evidentes consecuencias racistas que atentan contra el respeto de los derechos humanos. Por último, se analizó la cooperación con Chile y Haití luego de los desastres naturales allí ocurridos y se reconoció la importante contribución que pueden ofrecer las organizaciones regionales y subregionales a la solución pacífica de las controversias, destacando el valor y la importancia de la UNASUR como espacio político que ha tenido para la región.

En este sentido, la UNASUR también tuvo un rol fundamental en la solución de los conflictos ocurridos en la región en julio y septiembre de 2010. El primero se originó por la última crisis entre Colombia y Venezuela a raíz de la denuncia ante la OEA del entonces presidente Uribe de la presencia de tropas de las FARC colombianas en territorio venezolano, supuestamente con complicidad del gobierno de Venezuela, lo que motivó la movilización de tropas y la ruptura de relaciones diplomáticas entre estos dos Estados. Si bien la OEA y el MERCOSUR intervieron para desatar el conflicto, no fue sino el Secretario General Néstor Kirchner quien logró que los presidentes Chávez y Santos arribaran a una solución pacífica del conflicto —el denominado “Acuerdo de Santa Marta”—. El segundo consistió en el intento de golpe de estado en Ecuador que incluyó la privación ilegal de la libertad del presidente Correa. Luego de una Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, se aprobó la “Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador”<sup>(36)</sup>, en la que se

---

(35) UNASUR, Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, Declaración Final, Los Cardales, 4 de mayo de 2010.

(36) UNASUR, Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador, Buenos Aires, 1 de octubre de 2010.

condenó lo ocurrido, se expresó la necesidad de que los responsables de la asonada golpista fueran juzgados y condenados, y se reafirmó el compromiso con la preservación de la institucionalidad democrática, el estado de derecho, el orden constitucional, la paz social y el irrestricto respeto a los derechos humanos, condiciones esenciales del proceso de integración regional. Los mandatarios adoptaron una enérgica posición, afirmando que no tolerarían, bajo ningún concepto, ningún desafío a la autoridad institucional ni intento de golpe al poder civil legítimamente elegido, y advirtieron que, en caso de nuevos quiebres del orden constitucional, adoptarían medidas concretas e inmediatas. Además, se acordó adoptar un Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR que estableciera una Cláusula Democrática. Este instrumento fue adoptado el 26 de noviembre de 2010 durante la IV Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Georgetown. Su ámbito de aplicación abarca los casos de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de violación al orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos. En el artículo 4 de este instrumento se dispone que el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o, en su defecto, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores podrá instituir, a los fines de restablecer el proceso político institucional democrático, entre otras, las siguientes medidas: a) suspensión del derecho a participar en los distintos órganos e instancias de la UNASUR, así como del goce de los derechos y beneficios conforme al Tratado Constitutivo; b) cierre parcial o total de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión y/o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, provisión de energía, servicios y suministros; c) promover la suspensión del Estado afectado en el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales; d) promover, ante terceros países y/o bloques regionales, la suspensión de los derechos y/o beneficios del Estado afectado, derivados de los acuerdos de cooperación de los que fuera parte, y e) adopción de sanciones políticas y diplomáticas adicionales. Este mecanismo también podrá ser iniciado cuando el gobierno constitucional de un Estado miembro considere que exista una amenaza de ruptura o alteración del orden democrático que lo afecte gravemente.

Por último, vale la pena mencionar que en el marco de la V Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada el 29 de octubre de 2011 en Asunción, se decidió continuar con la creación del noveno consejo sectorial de la UNASUR: el Consejo Electoral.

### III | Algunos desafíos a futuro

Como se señaló en la Declaración de Lima del 28 de julio de 2011, la UNASUR surgió planteando “un modelo de integración cultural, social, económica y política con prioridad en la formulación de políticas públicas dirigidas a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y procurar la participación ciudadana, fortaleciendo la democracia, la soberanía y la independencia de los Estados”<sup>(37)</sup>.

La experiencia de la UNASUR en sus pocos años de existencia -debe recordarse que recién a partir del 11 de marzo de 2011 el tratado constitutivo entró en vigor- ha demostrado que en la actualidad es el ámbito más idóneo para resolver controversias entre los Estados suramericanos. Piénsese al respecto en el prolongado tiempo que llevó resolver la controversia entre Argentina y Uruguay sobre la instalación de una fábrica de celulosa en territorio uruguayo —con sentencia de la Corte Internacional de Justicia incluida<sup>(38)</sup>— y la celeridad con que se resolvieron los serios conflictos diplomáticos entre Venezuela y Colombia. La ausencia de un órgano jurisdiccional en el ámbito de este sujeto de derecho internacional obliga a los Estados a buscar soluciones de carácter político, con criterios muy distintos a los que utiliza un tribunal al decidir, lo que hasta el momento ha dado muy buenos resultados.

Por otra parte, en un momento en que las instituciones del sistema interamericano se encuentran en crisis, como es el caso de la OEA y de los órganos de aplicación de los tratados de derechos humanos del continente —la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana—, y surgen nuevas instancias de diálogo como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) que incluye a importantes Estados del continente como México, la continua apuesta por parte de los Estados miembros al fortalecimiento de la UNASUR y la ampliación de sus

---

(37) UNASUR, Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, Declaración del 28 de julio: Compromiso de la UNASUR contra la desigualdad, Lima, 28 de julio de 2011.

(38) ICJ, Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), sentencia del 20 de abril de 2010. El caso fue presentado ante el Tribunal el 4 de mayo de 2006.

consejos sectoriales para abarcar más problemáticas de la región debe ser mirado con satisfacción.

Al ser un sujeto de derecho internacional de reciente aparición, la UNASUR tiene muchos desafíos por delante. Entre ellos, puede mencionarse el de lograr un mayor involucramiento de los ciudadanos en el proceso de integración suramericano y en la creación y consolidación de una identidad y ciudadanía suramericana, lo que se puede lograr a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado miembro residentes en cualquiera de los otros, y con la conformación definitiva del Parlamento Suramericano con sede en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, mencionado en el Tratado Constitutivo.

Para estos fines también resulta trascendental la tarea del COSECCTI. Lograr que las nuevas generaciones, partiendo de la profundización de los conceptos de intraculturalidad e interculturalidad, interioricen el sueño de una Patria Grande y su identidad suramericana se puede lograr, entre otras maneras, a partir de la educación. Tomando como ejemplo la experiencia europea, el intercambio a nivel educativo con la posibilidad de vivir en otro país de la región por un tiempo, puede servir como estímulo para derribar las barreras culturales y afianzar los lazos de hermandad.

Asimismo, la UNASUR debe avanzar en la construcción de una visión compartida de defensa que tome en cuenta las características subregionales y nacionales, y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe.

Si bien la experiencia argentina en materia de protección internacional de los derechos humanos ha sido bastante exitosa, las críticas que los órganos existentes despiertan en países como Venezuela, Ecuador y Perú vuelven interesante la propuesta de establecer un Consejo Suramericano de Derechos Humanos que recoja el acervo regional existente, con miras a fortalecer la cooperación en la materia entre sus Estados miembros.

Por último, la integración a nivel económico también se aceleraría en el corto plazo si se lograra la utilización de las monedas de la región para cursar las transacciones intra-regionales, y se consolidara la idea del Banco del Sur como alternativa de desarrollo regional al FMI, al Banco Mundial y al BID.



# Legislación

---



# Ley 26.522 Servicios de Comunicación Audiovisual

**SANCIÓN:** 10/10/2009.

**PUBLICACIÓN:** Boletín Oficial, 10/10/2009.

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley:

## TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

### CAPÍTULO I OBJETO

ARTICULO 1º - Alcance. El objeto de la presente ley es la regulación de los servicios de comunicación audiovisual en todo el ámbito territorial de la República Argentina y el desarrollo de mecanismos destinados a la promoción, desconcentración y fomento de la competencia con fines de abaratamiento, democratización<sup>(1)</sup> y universalización del aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Quedan comprendidas en las disposiciones de esta ley todas las emisiones que tengan su origen en el territorio nacional, así como las generadas en el exterior cuando sean retransmitidas o distribuidas en él.

#### NOTA artículo 1º

El destino de la presente ley atiende a la previsión legal de los servicios de comunicación audiovisual como una realidad más abarcativa que la restringida emergente del concepto de radiodifusión, toda vez que las tendencias legiferantes en el conjunto de los países no sólo se dedican a contemplar a las instancias destinadas

.....  
(1) Subsecretaría de Defensa del Consumidor.

a las condiciones de los medios en tanto emisores únicos frente al público, sino también otras circunstancias de orden de políticas públicas regulatorias y de promoción del derecho a la información y al aprovechamiento y alfabetización tecnológica superando los criterios basados en la sola previsión del soporte técnico.

En este entendimiento, se siguieron aquellos parámetros comparados que lucen como con mayor profundidad y avance. La Comisión Europea ha publicado el 13 de diciembre de 2005 una propuesta para la revisión de la directiva TVSF (Televisión sin Fronteras) que se consagra en diciembre de 2007. Esta propuesta se orientaba y quedó consagrada en los principios básicos de la directiva actual pero se modifica en vista del desarrollo tecnológico.

Desde este punto de vista, se trata de una evolución de la directiva actual a una directiva de servicios de medios audiovisuales independiente de la tecnología implementada.

Contenidos audiovisuales idénticos o similares deben ser reglamentados por el mismo marco regulatorio, independientemente de la tecnología de transmisión. El reglamento debe depender —dice la Directiva— solamente de la influencia sobre la opinión pública y no de su tecnología de transmisión.

En el mismo sentido, dicen los fundamentos de la Directiva, en su considerando N° 27: "El principio del país de origen debe seguir siendo el núcleo de la presente Directiva, teniendo en cuenta que resulta esencial para la creación de un mercado interior. Por lo tanto, debe aplicarse a todos los servicios de comunicación audiovisual a fin de brindar seguridad jurídica a los prestadores de tales servicios, seguridad que constituye un fundamento necesario para la implantación de nuevos modelos de negocio y el despliegue de dichos servicios.

También es esencial el principio del país de origen para garantizar la libre circulación de la información y de los programas audiovisuales en el mercado interior".

Y siguen diciendo: "Los Estados miembro para determinar caso por caso si una emisión difundida por un prestador del servicio de comunicación establecido en otro Estado miembro está total o principalmente dirigida a su territorio, podrán aducir indicadores tales como el origen de los ingresos por publicidad y/o por abonados, la lengua principal del servicio o la existencia de programas o comunicaciones comerciales destinadas específicamente al público del Estado miembro de recepción" (fundamentos 31 al 34).

En cuanto a la vocación de crecimiento de los niveles de universalización del aprovechamiento de las tecnologías de la comunicación y la información, el espíritu del proyecto es conteste con los mandatos históricos emergentes de las Declaraciones y Planes de Acción de las Cumbres Mundiales de la Sociedad de la Información de Ginebra y Túnez de 2003 y 2005, diciendo ellas:

5. Reafirmamos nuestro compromiso con lo dispuesto en el artículo 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, a saber, que toda persona tiene deberes

respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad, y que, en el ejercicio de sus derechos y libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática. El ejercicio de estos derechos y libertades no debe contradecir en ningún caso los objetivos y principios de las Naciones Unidas.

Por esa razón, tenemos que fomentar una sociedad de la información en la que se respete la dignidad humana.

8. Reconocemos que la educación, el conocimiento, la información y la comunicación son esenciales para el progreso, la iniciativa y el bienestar de los seres humanos. Por otra parte, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) tienen inmensas repercusiones en prácticamente todos los aspectos de nuestras vidas. El rápido progreso de estas tecnologías brinda oportunidades sin precedentes para alcanzar niveles más elevados de desarrollo.

Gracias a la capacidad de las TIC para reducir las consecuencias de muchos obstáculos tradicionales, especialmente el tiempo y la distancia, por primera vez en la historia se puede utilizar el vasto potencial de estas tecnologías en beneficio de millones de personas en todo el mundo.

9. Reconocemos que las TIC deben considerarse como un instrumento y no como un fin en sí mismas. En condiciones favorables estas tecnologías pueden ser un instrumento muy eficaz para acrecentar la productividad, generar crecimiento económico, crear empleos y posibilidades de contratación, así como para mejorar la calidad de la vida de todos. Por otra parte, pueden promover el diálogo entre las personas, las naciones y las civilizaciones.

10. Somos plenamente conscientes de que las ventajas de la revolución de la tecnología de la información están en la actualidad desigualmente distribuidas entre los países desarrollados y en desarrollo, así como en las sociedades.

Estamos plenamente comprometidos a hacer de esta brecha digital una oportunidad digital para todos, especialmente aquellos que corren peligro de quedar rezagados y aún más marginalizados. (Declaración Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información —CMSI— Ginebra 2003).

En el Plan de Acción de la CMSI se prevé entre otros aspectos:

Apartado 8. Diversidad e identidad culturales, diversidad lingüística y contenido local.

23. La diversidad cultural y lingüística, al promover el respeto de la identidad cultural, las tradiciones y las religiones, es fundamental para el desarrollo de una sociedad de la información basada en el diálogo entre culturas y en una cooperación regional e internacional. Es un factor importante del desarrollo sostenible.

- a) Definir políticas que alienten el respeto, la conservación, la promoción y el desarrollo de la diversidad cultural y lingüística y del acervo cultural en la sociedad de la información, como queda recogido en los documentos pertinentes adoptados por las Naciones Unidas, incluida la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural. Esto incluye, entre otras cosas, alentar a los gobiernos a definir políticas culturales que estimulen la producción de contenido cultural, educativo y científico y la creación de un entorno cultural local adaptado al contexto lingüístico y cultural de los usuarios.
- b) Crear políticas y legislaciones nacionales para garantizar que las bibliotecas, los archivos, los museos y otras instituciones culturales puedan desempeñar plenamente su función de proveedores de contenido (que incluye los conocimientos tradicionales) en la sociedad de la información, especialmente, ofreciendo un acceso permanente a la información archivada.
- c) Apoyar las acciones encaminadas a desarrollar y utilizar tecnologías de la sociedad de la información para la conservación del acervo natural y cultural, manteniéndolo accesible como una parte viva de la cultura presente. Entre otras cosas, crear sistemas que garanticen el acceso permanente a la información digital archivada y el contenido multimedios en registros digitales, y proteger los archivos, las colecciones culturales y las bibliotecas que son la memoria de la humanidad.
- d) Definir y aplicar políticas que preserven, afirmen, respeten y promuevan la diversidad de la expresión cultural, los conocimientos y las tradiciones indígenas mediante la creación de contenido de información variado y la utilización de diferentes métodos, entre otros, la digitalización del legado educativo, científico y cultural.
- e) Ayudar a las administraciones locales en la creación, traducción y adaptación de contenido local, la elaboración de archivos digitales y de diversos medios digitales y tradicionales. Estas actividades pueden fortalecer las comunidades locales e indígenas.
- f) Proporcionar contenido pertinente para las culturas y los idiomas de las personas en la sociedad de la información, mediante el acceso a servicios de comunicación tradicionales y digitales.
- g) Promover, mediante asociaciones entre los sectores público y privado, la creación de contenido local y nacional variado, incluidos los contenidos en el idioma de los usuarios, y reconocer y apoyar el trabajo basado en las TIC en todos los campos artísticos.
- h) Reforzar los programas de planes de estudios con un componente de género importante, en la educación oficial y no oficial para todos, y mejorar la capacidad de las mujeres para utilizar los medios informativos y la comunicación, con el fin de desarrollar en mujeres y niñas la capacidad de comprender y elaborar contenido TIC.

- i) Favorecer la capacidad local de creación y comercialización de programas informáticos en idioma local, así como contenido destinado a diferentes segmentos de la población, incluidos los analfabetos, las personas con discapacidades y los colectivos desfavorecidos o vulnerables, especialmente en los países en desarrollo y en los países con economías en transición.
- j) Apoyar los medios de comunicación basados en las comunidades locales y respaldar los proyectos que combinen el uso de medios de comunicación tradicionales y de nuevas tecnologías para facilitar el uso de idiomas locales, para documentar y preservar los legados locales, lo que incluye el paisaje y la diversidad biológica, y como medio de llegar a las comunidades rurales, aisladas y nómadas.
- k) Desarrollar la capacidad de las poblaciones indígenas para elaborar contenidos en sus propios idiomas.
- l) Colaborar con las poblaciones indígenas y las comunidades tradicionales para ayudarlas a utilizar más eficazmente sus conocimientos tradicionales en la sociedad de la información.
- m) Intercambiar conocimientos, experiencias y prácticas óptimas sobre las políticas y las herramientas destinadas a promover la diversidad cultural y lingüística en el ámbito regional y subregional. Esto puede lograrse estableciendo Grupos de Trabajo regionales y subregionales sobre aspectos específicos del presente Plan de Acción para fomentar los esfuerzos de integración.
- n) Evaluar a nivel regional la contribución de las TIC al intercambio y la interacción culturales, y, basándose en los resultados de esta evaluación, diseñar los correspondientes programas.
- o) Los gobiernos, mediante asociaciones entre los sectores público y privado, deben promover tecnologías y programas de investigación y desarrollo en esferas como la traducción, la iconografía, los servicios asistidos por la voz, así como el desarrollo de los equipos necesarios y diversos tipos de modelos de programas informáticos, entre otros, programas informáticos patentados y de fuente abierta o gratuitos, tales como juegos de caracteres normalizados, códigos lingüísticos, diccionarios electrónicos, terminología y diccionario ideológico, motores de búsqueda plurilingües, herramientas de traducción automática, nombres de dominio internacionalizados, referencia de contenido y programas informáticos generales y de aplicaciones.

#### Apartado 9. Medios de Comunicación

24. Los medios de comunicación, en todas sus modalidades y régimen de propiedad, tienen también un cometido indispensable como actores en el desarrollo de la sociedad de la información y se considera que son un importante contribuyente a la libertad de expresión y la pluralidad de la información.

- a) Alentar a los medios de comunicación —prensa y radio, así como a los nuevos medios— a que sigan desempeñando un importante papel en la sociedad de la información.
- b) Fomentar la formulación de legislaciones nacionales que garanticen la independencia y pluralidad de los medios de comunicación.
- c) Tomar medidas apropiadas —siempre que sean compatibles con la libertad de expresión— para combatir los contenidos ilegales y perjudiciales en los medios de comunicación.
- d) Alentar a los profesionales de los medios de comunicación de los países desarrollados a crear relaciones de colaboración y redes con los medios de comunicación de los países en desarrollo, especialmente en el campo de la capacitación.
- e) Promover una imagen equilibrada y variada de las mujeres y los hombres en los medios de comunicación.
- f) Reducir los desequilibrios internacionales que afectan a los medios de comunicación, en particular en lo que respecta a la infraestructura, los recursos técnicos y el desarrollo de las capacidades humanas, aprovechando todas las ventajas que ofrecen las TIC al respecto.
- g) Alentar a los medios de comunicación tradicionales a reducir la brecha del conocimiento y facilitar la circulación de contenido cultural, en particular en las zonas rurales.

#### Apartado 10. Dimensiones éticas de la sociedad de la información

25 La sociedad de la información debe basarse en valores aceptados universalmente, promover el bien común e impedir la utilización indebida de las TIC.

- a) Tomar las medidas necesarias para promover la observancia de la paz y el mantenimiento de los valores fundamentales de libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, responsabilidad compartida y respeto de la naturaleza.
- b) Todas las partes interesadas deben acrecentar su conciencia de la dimensión ética de su utilización de las TIC.
- c) Todos los actores de la sociedad de la información deben promover el bien común, proteger la privacidad y los datos personales así como adoptar las medidas preventivas y acciones adecuadas, tal como lo establece la ley, contra la utilización abusiva de las TIC, por ejemplo, las conductas ilegales y otros actos motivados por el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otros tipos de intolerancia, el odio, la violencia, y todas las formas del abuso infantil, incluidas la pedofilia y la pornografía infantil, así como el tráfico y la explotación de seres humanos.
- d) Invitar a las correspondientes partes interesadas, especialmente al sector docente, a seguir investigando sobre las dimensiones éticas de las TIC.

**ARTICULO 2º - Carácter y alcances de la definición.** La actividad realizada por los servicios de comunicación audiovisual se considera una actividad de interés público, de carácter fundamental para el desarrollo sociocultural de la población por el que se exterioriza el derecho humano inalienable de expresar, recibir, difundir e investigar informaciones, ideas y opiniones. La explotación de los servicios de comunicación audiovisual podrá ser efectuada por prestadores de gestión estatal, de gestión privada con fines de lucro y de gestión privada sin fines de lucro, los que deberán tener capacidad de operar y tener acceso equitativo a todas las plataformas de transmisión disponibles.

La condición de actividad de interés público importa la preservación y el desarrollo de las actividades previstas en la presente como parte de las obligaciones del Estado nacional establecidas en el artículo 75 inciso 19 de la Constitución Nacional. A tal efecto, la comunicación audiovisual en cualquiera de sus soportes resulta una actividad social de interés público, en la que el Estado debe salvaguardar el derecho a la información, a la participación, preservación y desarrollo del Estado de Derecho, así como los valores de la libertad de expresión.

El objeto primordial de la actividad brindada por los servicios regulados en la presente es la promoción de la diversidad y la universalidad en el acceso y la participación, implicando ello igualdad de oportunidades de todos los habitantes de la Nación para acceder a los beneficios de su prestación. En particular, importa la satisfacción de las necesidades de información y comunicación social de las comunidades en que los medios estén instalados y alcanzan en su área de cobertura o prestación<sup>(2)</sup>.

**Legitimación.** Toda persona que acredite interés<sup>(3)</sup> podrá requerir a la autoridad de aplicación competente el cumplimiento por parte de los servicios de comunicación audiovisual de las obligaciones previstas en esta ley.

Este derecho incluye el de participar en las audiencias públicas establecidas como requisito de prórrogas de licencias, entre otras.

**ARTICULO 3º - Objetivos.** Se establecen para los servicios de comunicación audiovisual y los contenidos de sus emisiones, los siguientes objetivos:

a) La promoción y garantía del libre ejercicio del derecho de toda persona a investigar, buscar, recibir y difundir informaciones, opiniones e ideas, sin censura, en el marco del respeto al Estado de Derecho democrático y los derechos humanos, conforme las obligaciones emergentes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y demás tratados incorporados o que sean incorporados en el futuro a la Constitución Nacional;

---

(2) Pluralismo como derecho y rol del Estado. Sergio Soto, Secretario Gremial de la CTA.

(3) Coalición por una Radiodifusión Democrática; Julio Bustamante, CTA Brown; Sofía Rodríguez, Colegio San Javier; Néstor Busso Fundación Alternativa Popular, Episcopado.

- b) La promoción del federalismo y la Integración Regional Latinoamericana;
  - c) La difusión de las garantías y derechos fundamentales consagrados en la Constitución Nacional;
  - d) La defensa de la persona humana y el respeto a los derechos personalísimos;
  - e) La construcción de una sociedad de la información y el conocimiento, que priorice la alfabetización mediática y la eliminación de las brechas en el acceso al conocimiento y las nuevas tecnologías<sup>(4)</sup>;
  - f) La promoción de la expresión de la cultura popular y el desarrollo cultural, educativo y social de la población;
  - g) El ejercicio del derecho de los habitantes al acceso a la información pública;
  - h) La actuación de los medios de comunicación en base a principios éticos;
  - i) La participación de los medios de comunicación como formadores de sujetos, de actores sociales y de diferentes modos de comprensión de la vida y del mundo, con pluralidad de puntos de vista y debate pleno de las ideas<sup>(5)</sup>;
  - j) El fortalecimiento de acciones que contribuyan al desarrollo cultural, artístico<sup>(6)</sup> y educativo de las localidades donde se insertan y la producción de estrategias formales de educación masiva y a distancia, estas últimas bajo el contralor de las jurisdicciones educativas correspondientes;
  - k) El desarrollo equilibrado<sup>(7)</sup> de una industria nacional de contenidos que preserve y difunda el patrimonio cultural y la diversidad de todas las regiones y culturas que integran la Nación;
  - l) La administración del espectro radioeléctrico en base a criterios democráticos y republicanos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en su acceso por medio de las asignaciones respectivas;
  - m) Promover la protección y salvaguarda de la igualdad entre hombres y mujeres, y el tratamiento plural, igualitario y no estereotipado, evitando toda discriminación por género u orientación sexual<sup>(8)</sup>;
- 

(4) Participación en la Sociedad de la información y el conocimiento. Néstor Busso, Fundación Alternativa Popular - Radio Encuentro. Participación en la Sociedad de la información y el conocimiento - Coalición por una Radiodifusión Democrática.

(5) CTA, AMSAFE, ATE.

(6) COSITMECOS.

(7) Foro Misiones Sol Producciones.

(8) Red Par, Consejo Nacional de la Mujer, INADI, Centro Cultural de la Memoria H. Conti, periodistas, ADEM, Alianza MenEngage, Red Nacional de Jóvenes y Adolescentes para la Salud Sexual y Reproductiva, estudiantes CS. Sociales, Feministas en Acción, ATEM y Red No a la Trata, ONG Mentes Activas, FEIM, Fundación Mujeres en Igualdad (MEI), Grupo de Es-

n) El derecho de acceso a la información y a los contenidos de las personas con discapacidad<sup>(9)</sup>;

ñ) La preservación y promoción de la identidad y de los valores culturales<sup>(10)</sup> de los Pueblos Originarios.

NOTA artículos 2º y 3º

Los objetivos de la ley están alineados con los textos internacionales de derechos humanos, en particular los que se exponen vinculados a la libertad de expresión:

Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH artículo 13.1) Convención UNESCO de Diversidad Cultural. Constitución Nacional. Artículo 14, 32, 75 inciso 19 y 22. Principio 12 y 13 de la Declaración de Principios de Octubre de 2000 (CIDH). artículo 13. 3 inciso 3 de la CADH.

Se agregan aspectos relacionados con expresiones de la Cumbre de la Sociedad de la Información en orden a la eliminación de la llamada brecha digital entre ricos y pobres.

En la Declaración de Principios 12 de mayo de 2004 Construir la Sociedad de la Información: un desafío global para el nuevo milenio (disponible en [http://www.itu.int/dms\\_pub/itu-s/md/03/wsdoc/S03-WSIS-DOC-0004 MSW-S.doc](http://www.itu.int/dms_pub/itu-s/md/03/wsdoc/S03-WSIS-DOC-0004 MSW-S.doc)) se expone:

A Nuestra visión común de la Sociedad de la Información

1. Nosotros, los representantes de los pueblos del mundo, reunidos en Ginebra del 10 al 12 de diciembre de 2003 con motivo de la primera fase de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, declaramos nuestro deseo y compromiso comunes de construir una Sociedad de la Información centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo, en que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento, para que las personas, las

---

tudios Sociales, Revista Digital Féminas, AMUNRA, legisladoras, Grupos Vulnerables, Unidad para la Erradicación de la Explotación Sexual Infantil (Secretaría DDHH), Consejo Federal de DDHH, FM Azoteas, AMARC, Secretaría de DDHH de la Nación, Programa Juana Azurduy, Comunicación del Archivo Nacional de la Memoria.

(9) Bloque de Senadores Justicialistas de Entre Ríos; Federación Argentina de Instituciones de Ciegos y Amblíopes, INADI, CO.NA.DIS, Federación Argentina de Instituciones de Ciegos y Amblíopes, INADI, Organización Invisibles de Bariloche.

(10) Encuentro de organizaciones de los pueblos originarios: OCASTAFE, ASAMBLEA PUEBLO GUARANI, CONSEJO DE CACIQUE GUARANI, FEDERACION PILAGA, PUEBLO KOLLA DE LA PUNA, INTERTOBA, CONSEJO DE LA NACION TONOCOTE LLUTQUI, KEREIMBA IYAMBAE, UNION DE LOS PUEBLOS DE LA NACION DIAGUITA, CONFEDERACION MAPUCHE NEUQUINA, ONPIA, COORDINADORA PARLAMENTO MAPUCHE RIO NEGRO, MESA DE ORGANIZACION DE PUEBLOS ORIGINARIOS DE ALTE. BROWN, MALAL PINCHEIRA DE MENDOZA, COMUNIDAD HUARPE GUENTOTA, ORGANIZACION TERRITORIAL MAPUCHE TEHUELCHE DE PUEBLOS ORIGINARIOS SANTA CRUZ, ORGANIZACION RANQUEL MAPUCHE DE LA PAMPA, ORGANIZACION DEL PUEBLO GUARANI.

comunidades y los pueblos puedan emplear plenamente sus posibilidades en la promoción de su desarrollo sostenible y en la mejora de su calidad de vida, sobre la base de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, respetando plenamente y defendiendo la Declaración Universal de Derechos Humanos.

2. Nuestro desafío es encauzar el potencial de la tecnología de la información y la comunicación para promover los objetivos de desarrollo de la Declaración del Milenio, a saber, erradicar la pobreza extrema y el hambre, instaurar la enseñanza primaria universal, promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar asociaciones mundiales para el desarrollo que permitan forjar un mundo más pacífico, justo y próspero. Reiteramos asimismo nuestro compromiso con la consecución del desarrollo sostenible y los objetivos de desarrollo acordados, que se señalan en la Declaración y el Plan de Aplicación de Johannesburgo y en el Consenso de Monterrey, y otros resultados de las Cumbres pertinentes de las Naciones Unidas.

3. Reafirmamos la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo, tal como se consagran en la Declaración de Viena. Reafirmamos asimismo que la democracia, el desarrollo sostenible y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como el buen gobierno a todos los niveles, son interdependientes y se refuerzan entre sí. Estamos además determinados a reforzar el respeto del imperio de la ley en los asuntos internacionales y nacionales.

4. Reafirmamos, como fundamento esencial de la Sociedad de la Información, y según se estipula en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, que este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir información y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión. La comunicación es un proceso social fundamental, una necesidad humana básica y el fundamento de toda organización social. Constituye el eje central de la Sociedad de la Información. Todas las personas, en todas partes, deben tener la oportunidad de participar, y nadie debería quedar excluido de los beneficios que ofrece la Sociedad de la Información.

5 Reafirmamos nuestro compromiso con lo dispuesto en el artículo 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, a saber, que toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad, y que, en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.

Estos derechos y libertades no podrán en ningún caso ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas. De esta manera, fomentaremos una Sociedad de la Información en la que se respete la dignidad humana.

Asimismo, y sin que implique ello una regulación en sí, se postula la búsqueda de la asunción de principios éticos por parte de los titulares de los servicios y quienes participan de las emisiones, acompañando la perspectiva del principio 6 de la Declaración de Principios de Octubre de 2000 de la CIDH.

La importancia de la adopción de medidas para la alfabetización mediática es uno de los fundamentos tomados en cuenta en la Directiva 65/2007 sobre servicios de comunicación audiovisual de la Unión Europea adoptada en diciembre de 2007 por el Parlamento Europeo.

Los aspectos tenidos en cuenta para promover el desarrollo de la industria de contenidos se reconoce en iniciativas internacionales de creación de conglomerados o “clusters” que han dado enormes resultados en países como Australia en la generación de contenidos para exhibición interna e internacional.

En materia de derecho de acceso a la información: Principio 4 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión CIDH Octubre de 2000. (El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas).

En lo atinente a la Sociedad de la Información cabe también tener en cuenta entre los antecedentes que el 14 de febrero de 2003, en Bávaro, República Dominicana, los países representados en la Conferencia Ministerial Regional preparatoria de América Latina y el Caribe para la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, realizada con la colaboración de la CEPAL, en la que participó la República Argentina, suscribieron la “Declaración de Bávaro sobre la Sociedad de la Información”<sup>(11)</sup>.

En tal Declaración se acordaron principios rectores y temas prioritarios en el marco de la Sociedad de la Información “conscientes (los Estados participantes) de la necesidad de generar igualdad de oportunidades en el acceso y uso de las tecnologías de la información y comunicación, se comprometen a desarrollar acciones tendientes a superar la brecha digital, la cual refleja e incide en las diferencias económicas, sociales, culturales, educacionales, de salud y de acceso al conocimiento, entre los países y dentro de ellos”.

(11) Ver “Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe”. Naciones Unidas - CEPAL Santiago de Chile, julio de 2003. Libros de la CEPAL. Nro. 72. Anexo, p. 119 y ss.

Así, vale recordar que el principio rector de la Declaración, en el punto 1.b) establece que: "la sociedad de la información debe estar orientada a eliminar las diferencias socioeconómicas existentes en nuestras sociedades y evitar la aparición de nuevas formas de exclusión y transformarse en una fuerza positiva para todos los pueblos del mundo, reduciendo la disparidad entre los países en desarrollo y los desarrollados, así como en el interior de los países".

A su vez, el Punto 1. h) de la Declaración de Bávaro expresa que: "La transición hacia la sociedad de la información debe ser conducida por los gobiernos en estrecha coordinación con la empresa privada y la sociedad civil deberá adoptarse un enfoque integral que suponga un diálogo abierto y participativo con toda la sociedad, para incorporar a todos los actores involucrados en el proceso de estructuración de una visión común respecto del desarrollo de una sociedad de la información en la región".

Por su parte el Punto 1. k) de la Declaración de Bávaro, establece como principio rector que: "La existencia de medios de comunicación independientes y libres, de conformidad con el ordenamiento jurídico de cada país, es un requisito esencial de la libertad de expresión y garantía de la pluralidad de información. El libre acceso de los individuos y de los medios de comunicación a las fuentes de información debe ser asegurado y fortalecido para promover la existencia de una opinión pública vigorosa como sustento de la responsabilidad ciudadana, de acuerdo con el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y otros instrumentos internacionales y regionales sobre derechos humanos".

En el mismo sentido la Resolución del Parlamento Europeo sobre el peligro que corre en la UE, y particularmente en Italia, la libertad de expresión y de información (apartado 2 del artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales) (2003/2237(INI)) dice: 6. Subraya que el concepto de medios de comunicación debe definirse de nuevo debido a la convergencia, la interoperabilidad y la mundialización; sin embargo, la convergencia tecnológica y el aumento de los servicios a través de Internet, los medios digitales, por satélite, por cable y otros medios no deben tener como resultado una 'convergencia' de contenidos; los aspectos esenciales son la libertad de elección del consumidor y el pluralismo de los contenidos, más que el pluralismo de la propiedad o los servicios.

7. Señala que los medios de comunicación digitales no garantizarán de forma automática una mayor libertad de elección, dado que las mismas empresas de medios de comunicación que ya dominan los mercados nacionales y mundiales de los medios de comunicación también controlan los portales de contenidos dominantes en Internet, y que la promoción de la formación básica en la comunicación y la técnica digitales es un aspecto estratégico del desarrollo de un pluralismo duradero de los medios de comunicación; expresa su preocupación por el abandono de las frecuencias analógicas en algunas zonas de la Unión.

14. Acoge favorablemente la creación en algunos Estados miembros de una autoridad de propiedad de medios de comunicación cuyo deber es supervisar la

propiedad de los medios de comunicación y emprender investigaciones de propia iniciativa; subraya que tales autoridades deberían vigilar también el respeto efectivo de las leyes, el acceso equitativo de los diversos agentes sociales, culturales y políticos a los medios de comunicación, la objetividad y la corrección de la información ofrecida.

15. Señala que la diversidad en la propiedad de los medios de comunicación y la competencia entre operadores no es suficiente para garantizar un pluralismo de contenidos, y que el creciente recurso a agencias de prensa tiene como resultado que aparezcan en todas partes los mismos titulares y contenidos.

16. Considera que en la UE el pluralismo se ve amenazado por el control de los medios de comunicación por órganos o personalidades del mundo político, y por determinadas organizaciones comerciales, como por ejemplo, agencias publicitarias; que, como principio general, los gobiernos nacionales, regionales o locales no deben abusar de su posición influyendo en los medios de comunicación; que deben preverse salvaguardias aún más estrictas si un miembro del gobierno tiene intereses específicos en los medios de comunicación.

17. Recuerda que el Libro Verde examina posibles disposiciones para evitar este tipo de conflictos de intereses, incluidas normas para definir qué personas no pueden convertirse en operadores de medios de comunicación, y normas para la transferencia de intereses o cambios en el 'controlador' del operador de los medios de comunicación.

18. Considera que, por lo que se refiere al público, puede y debe realizarse el principio del pluralismo dentro de cada emisora de manera aislada, respetando la independencia y la profesionalidad de los colaboradores y de los comentaristas; por ello, hace hincapié en la importancia que reviste el hecho de que los estatutos del editor eviten la injerencia de los propietarios o accionistas o de órganos externos, como los gobiernos, en cuanto al contenido de la información.

19. Celebra que la Comisión vaya a presentar un estudio sobre el impacto de las medidas de control sobre los mercados de publicidad televisiva, pero continúa expresando su preocupación acerca de la relación entre la publicidad y el pluralismo en los medios de comunicación, ya que las grandes empresas del sector tienen ventajas para obtener mayor espacio publicitario.

20. Destaca expresamente que los servicios culturales y audiovisuales no son servicios en el sentido tradicional del término y que, por

lo tanto, no pueden ser objeto de negociaciones de liberalización en el marco de acuerdos comerciales internacionales, como por ejemplo el AGCS (Acuerdo General sobre Comercio de Servicios).

#### Medios de comunicación comerciales

30. Se felicita por la contribución de los medios de comunicación comerciales a la innovación, el crecimiento económico y el pluralismo, pero observa que el cre-

ciente grado de integración de los mismos, su conexión con las multinacionales del sector multimedia y su constitución en estructuras de propiedad transnacional representan también una amenaza para el pluralismo.

31. Pone de relieve que si la Comisión ejerce un control sobre las fusiones más importantes en virtud del Reglamento sobre concentración de empresas, no las evalúa bajo el prisma específico de sus concomitancias para el pluralismo, ni tiene en cuenta que las fusiones que ella autorice pueden ser examinadas y obstaculizadas por los Estados miembros, en interés precisamente de la defensa del pluralismo.

32. Señala que incluso fusiones entre medios de comunicación de tamaño medio pueden repercutir sensiblemente sobre el pluralismo, por lo que propone que las fusiones sean examinadas de manera sistemática desde el punto de vista del pluralismo, bien por un organismo regulador de la competencia o un organismo específico, como propone la OECD, sin poner en peligro la libertad de las redacciones y las editoriales mediante intervenciones gubernamentales o reglamentarias.

33 Hace hincapié en la diversidad de métodos existentes para determinar el grado de implantación (horizontal) de un medio de comunicación (cuota de audiencia; cuota de licencias; relación entre beneficios y frecuencias asignadas y relación entre capital de empresa y esfuerzo de radiodifusión), así como el grado de integración vertical y el de integración 'diagonal o transversal' de los medios de comunicación.

79 Pide a la Comisión que examine la posibilidad de incluir los siguientes puntos en el plan de acción para el fomento del pluralismo en todos los ámbitos de actividades de la Unión Europea:

- a) La revisión de la Directiva sobre 'Televisión sin fronteras' a fin de dilucidar las obligaciones de los Estados miembros en relación con el fomento del pluralismo político y cultural dentro de las redacciones y entre ellas, teniendo en cuenta la necesidad de un enfoque coherente para todos los servicios y medios de comunicación;
- b) El establecimiento de condiciones mínimas a escala de la UE a fin de garantizar que el operador de radiodifusión pública sea independiente y pueda trabajar sin trabas gubernamentales, conforme a la recomendación del Consejo de Europa;
- c) El fomento del pluralismo político y cultural en la formación de los periodistas, de forma que en las redacciones o entre las distintas redacciones se reflejen adecuadamente las opiniones existentes en la sociedad;
- d) La obligación de los Estados miembros de designar un órgano regulador independiente (a semejanza del órgano regulador de telecomunicaciones o de la competencia) al que incumbiría la responsabilidad de controlar la propiedad y el acceso a los medios de comunicación, y con poderes para emprender investigaciones de propia iniciativa;

e) El establecimiento de un grupo de trabajo europeo compuesto de representantes de órganos reguladores nacionales e independientes de medios de comunicación (véase, por ejemplo, el grupo sobre protección de datos constituido en virtud del artículo 29);

f) Normas sobre transparencia de la propiedad de los medios de comunicación, en particular en relación con estructuras de propiedad transfronterizas, y en relación con informaciones sobre la titularidad de participaciones significativas en medios de comunicación;

g) La obligación de enviar las informaciones sobre estructuras de propiedad de los medios de comunicación recogida en el ámbito nacional a un órgano europeo encargado de proceder a su comparación, por ejemplo, el Observatorio Europeo del sector audiovisual;

h) Un examen de si las diferentes concepciones reglamentarias nacionales originan obstáculos en el mercado interior y de si se aprecia la necesidad de armonizar las normas nacionales por las que se limita la integración horizontal, vertical o cruzada de la propiedad en el ámbito de los medios de comunicación a fin de garantizar un ámbito competitivo justo y asegurar, en particular, la adecuada supervisión de la propiedad transfronteriza;

i) Un examen de la necesidad de introducir en el Reglamento de la UE sobre concentración de empresas una comprobación desde el punto de vista del 'pluralismo', así como umbrales menos elevados para el examen de las concentraciones de empresas de medios de comunicación y la conveniencia de incluir tales disposiciones en las normativas nacionales;

J) Directrices sobre la manera en que la Comisión va a tener en cuenta cuestiones de interés público, como el pluralismo, a la hora de aplicar la legislación en materia de competencia a las fusiones de medios de comunicación;

k) El examen de si el mercado publicitario puede distorsionar la competencia en el ámbito de los medios de comunicación y si se requieren medidas de control específicas para garantizar un acceso equitativo en el ámbito publicitario;

l) Una revisión de las obligaciones 'must carry' (obligación de transmisión) a las que están sujetos los operadores de telecomunicaciones en los Estados miembros en relación con la retransmisión de producciones de los entes de radiodifusión públicos, las tendencias del mercado y la conveniencia de adoptar nuevas medidas para facilitar la distribución de las producciones de los entes de radiodifusión públicos;

m) El establecimiento de un derecho general de los ciudadanos europeos con respecto a todos los medios de comunicación por cuanto se refiere a informaciones no veraces, conforme a lo que recomienda el Consejo de Europa;

n) Un examen de la necesidad de reservar la suficiente capacidad de transmisión digital a los entes de radiodifusión públicos;

- o) Un estudio científico sobre las repercusiones de las nuevas tecnologías y servicios de comunicación desde el punto de vista de las tendencias a la concentración y el pluralismo de los medios de comunicación;
- p) Un estudio comparativo de las normas nacionales en materia de información política, en particular, con ocasión de las elecciones y los referendos, y de acceso justo y no discriminatorio de las diferentes formaciones, movimientos y partidos a los medios de comunicación, así como la identificación de las mejores prácticas al respecto para garantizar el derecho de los ciudadanos a la información, que se habrán de recomendar a los Estados miembros;
- q) Posibles medidas específicas que deberían adoptarse para fomentar el desarrollo del pluralismo en los países de la adhesión;
- r) La creación de un ente independiente en los Estados miembros, a modo del Consejo de Prensa, por ejemplo, compuesto por expertos externos y encargado de entender en conflictos en torno a informaciones difundidas por medios de comunicación o periodistas;
- s) Medidas para alentar a los medios de comunicación sociales a fortalecer su independencia editorial y periodística y garantizar elevados estándares de calidad y conciencia ético-profesional, bien por medio de normas de edición u otras medidas de autorregulación;
- t) El fomento de comités de empresa en los medios de comunicación sociales, sobre todo en las compañías radicadas en los países de la adhesión.

En el mismo orden de ideas, se reconoce la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de protección al pluralismo a lo largo de sus distintos fallos y opiniones consultivas. En función de ellos se cita el reciente caso resuelto el 3 de marzo de 2009 "Ríos vs. Venezuela" del que se extrae la siguiente cita del parágrafo 106: "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". Y del mismo modo la previsión reconoce los contenidos del Principio 6º de la Declaración de Principios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de Octubre de 2000 que hace referencia explícita a "la actividad periodística debe regirse por conductas éticas que en ningún caso pueden ser fijadas por los estados".

## CAPÍTULO II

ARTICULO 4º - Definiciones Definiciones. A los efectos de la presente ley se considera:

Agencia de publicidad: Empresa registrada para operar en el territorio nacional teniendo como objeto de explotación el asesoramiento, colaboración, y realización de mensajes publicitarios, la planificación de su pautado y la contratación de los espacios correspondientes para su difusión pública.

Área de cobertura: El espacio geográfico donde, en condiciones reales, es posible establecer la recepción de una emisora. Normalmente es un área más amplia que el área primaria de servicio.

Área de prestación: Espacio geográfico alcanzado por un prestador de un servicio de radiodifusión por vínculo físico.

Área primaria de servicio: Se entenderá por área primaria de servicio de una estación de radiodifusión abierta, el espacio geográfico sobre el cual se otorga la licencia o autorización para la prestación del servicio, sin interferencias perjudiciales por otras señales, de acuerdo a las condiciones de protección previstas por la norma técnica vigente.

Autorización<sup>(12)</sup>: Título que habilita a las personas de derecho público estatal y no estatal y a las universidades nacionales e institutos universitarios nacionales para prestar cada uno de los servicios previstos en esta ley, y cuyo rango y alcance se limita a su definición en el momento de su adjudicación.

Comunicación audiovisual: La actividad cultural cuya responsabilidad editorial corresponde a un prestador de un servicio de comunicación audiovisual, o productor de señales o contenidos cuya finalidad es proporcionar programas o contenidos, sobre la base de un horario de programación, con el objeto de informar, entretenér o educar al público en general a través de redes de comunicación electrónicas. Comprende la radiodifusión televisiva, hacia receptores fijos, hacia receptores móviles así, como también servicios de radiodifusión sonora, independientemente del soporte utilizado, o por servicio satelital; con o sin suscripción en cualquiera de los casos.

Coproducción: Producción realizada conjuntamente entre un licenciatario y/o autorizado y una productora independiente en forma ocasional.

Distribución: Puesta a disposición del servicio de comunicación audiovisual prestado a través de cualquier tipo de vínculo hasta el domicilio del usuario o en el aparato receptor cuando éste fuese móvil<sup>(13)</sup>.

---

(12) Iglesia y Pueblos Originarios.

(13) SAT.

**Dividendo digital:** El resultante de la mayor eficiencia en la utilización del espectro que permitirá transportar un mayor número de canales a través de un menor número de ondas y propiciará una mayor convergencia de los servicios.

**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<sup>(14)</sup>. En ningún caso se la entenderá como un servicio de cobertura geográfica restringida.

**Empresa de publicidad:** Empresa que intermedia entre un anunciante y empresas de comunicación audiovisual a efectos de realizar publicidad o promoción de empresas, productos y/o servicios<sup>(15)</sup>.

**Estación de origen:** Aquella destinada a generar y emitir señales radioeléctricas propias pudiendo ser, a su vez, cabecera de una red de estaciones repetidoras.

**Estación repetidora:** Aquella operada con el propósito exclusivo de retransmitir simultáneamente las señales radioeléctricas generadas por una estación de origen o retransmitida por otra estación repetidora, ligadas por vínculo físico o radioeléctrico.

**Licencia de radio o televisión:** Título que habilita a personas distintas a las personas de derecho público estatales y no estatales y a las universidades nacionales para prestar cada uno de los servicios previstos en esta ley y cuyo rango y alcance se limita a su definición en el momento de su adjudicación.

**Película nacional:** Película que cumple con los requisitos establecidos por el artículo 8º de la ley 17.741 (t.o. 2001) y sus modificatorias.

**Permito:** Título que expresa de modo excepcional la posibilidad de realizar transmisiones experimentales para investigación y desarrollo de innovaciones tecnológicas, con carácter precario y del que no se deriva ningún derecho para su titular. Su subsistencia se encuentra subordinada a la permanencia de los criterios de oportunidad o conveniencia que permitieron su nacimiento, los cuales pueden extinguirse en cualquier momento, bajo control judicial pleno y oportuno, incluso cautelar, y del pago de las tasas que pudiera fijar la reglamentación.

**Producción:** Es la realización integral de un programa hasta su emisión, a partir de una determinada idea.

---

(14) AMARC; FARCO; Red Nacional de Medios Alternativos, Asociación de Frecuencia Modulada, Entre Ríos, Noticiero Popular, Radio UTN.

(15) COSITMECOS.

Producción independiente: Producción nacional destinada a ser emitida por los titulares de los servicios de radiodifusión, realizada por personas que no tienen vinculación societaria con los licenciatarios o autorizados<sup>(16)</sup>.

Producción local: Programación que emiten los distintos servicios, realizada en el área primaria respectiva o en el área de prestación del licenciatario en el caso de los servicios brindados mediante vínculo físico. Para ser considerada producción local, deberá ser realizada con participación de autores, artistas, actores, músicos, directores, periodistas, productores, investigadores y/o técnicos residentes en el lugar en un porcentaje no inferior al sesenta por ciento (60%) respecto del total de los participantes.

Producción nacional: Programas o mensajes publicitarios producidos integralmente en el territorio nacional o realizados bajo la forma de coproducción con capital extranjero, con participación de autores, artistas, actores, músicos, directores, periodistas, productores, investigadores y técnicos argentinos o residentes en la Argentina en un porcentaje no inferior al sesenta por ciento (60%) del total del elenco comprometido.

Producción propia: Producción directamente realizada por los licenciatarios o autorizados con el objeto de ser emitida originalmente en sus servicios<sup>(17)</sup>.

Producción vinculada: Producción realizada por productoras con vinculación jurídica societaria o comercial, no ocasional con los licenciatarios o autorizados.

Productora: Persona de existencia visible o ideal responsable y titular o realizadora del proceso de operaciones por las que se gestionan y organizan secuencialmente diversos contenidos sonoros o audiovisuales, para configurar una señal o programa, o productos audiovisuales<sup>(18)</sup>.

Productora publicitaria: Entidad destinada a la preparación, producción y/o contratación de publicidad en los medios previstos en esta ley por solicitud de un tercero reconocido como anunciante.

Programa: Conjunto de sonidos, imágenes o la combinación de ambos, que formen parte de una programación o un catálogo de ofertas, emitidas con la intención de informar, educar o entretenir, excluyendo las señales cuya recepción genere sólo texto alfanumérico.

Programa educativo: Producto audiovisual cuyo diseño y estructura ha sido concebido y realizado en forma didáctica, con objetivos pedagógicos propios del ámbito educativo formal o no formal.

.....  
(16) CAPIT.

(17) COSITMECOS, Subsecretario de Planificación de la Municipalidad de San Fernando.

(18) CAPIT.

**Programa infantil:** Producto audiovisual específicamente destinado a ser emitido por radio o televisión creado para y dirigido a niños y niñas, generado a partir de elementos estilísticos, retóricos y enunciativos de cualquier género o cruce de géneros que deben estar atravesados por condicionantes, limitaciones y características propias que apelan y entienden a la niñez como un estatus especial y diferente a otras audiencias.

**Publicidad:** Toda forma de mensaje que se emite en un servicio de comunicación audiovisual a cambio de una remuneración o contraprestación similar, o bien con fines de autopromoción, por parte de una empresa pública o privada o de una persona física en relación con una actividad comercial industrial, artesanal o profesional con objeto de promocionar, a cambio de una remuneración, el suministro de bienes o prestación de servicios, incluidos bienes, inmuebles, derechos y obligaciones<sup>(19)</sup>.

**Publicidad no tradicional (PNT):** Toda forma de comunicación comercial audiovisual consistente en incluir o referirse a un producto, servicio o marca comercial de manera que figure en un programa, a cambio de una remuneración o contraprestación similar.

**Radiocomunicación:** Toda telecomunicación transmitida por ondas radioeléctricas.

**Radiodifusión:** La forma de radiocomunicación destinada a la transmisión de señales para ser recibidas por el público en general, o determinable. Estas transmisiones pueden incluir programas sonoros, de televisión y/u otros géneros de emisión, y su recepción podrá ser efectuada por aparatos fijos o móviles.

**Radiodifusión abierta:** Toda forma de radiocomunicación primordialmente unidireccional destinada a la transmisión de señales para ser recibidas por el público en general de manera libre y gratuita, mediante la utilización del espectro radioeléctrico.

**Radiodifusión móvil:** Toda forma de radiocomunicación primordialmente unidireccional destinada a la transmisión de señales audiovisuales mediante la utilización del espectro radioeléctrico para la recepción simultánea de programas sobre la base de un horario de programación, apta para recibir el servicio en terminales móviles, debiendo los licenciatarios ser operadores que podrán ofrecer el servicio en condiciones de acceso abierto o de modo combinado o híbrido en simultáneo con servicios por suscripción distintos a la recepción fija por suscripción.

**Radiodifusión por suscripción:** Toda forma de comunicación primordialmente unidireccional destinada a la transmisión de señales para ser recibidas por público determinable, mediante la utilización del espectro radioeléctrico o por vínculo físico indistintamente, por emisoras o retransmisoras terrestres o satelitales.

**Radiodifusión por suscripción con uso de espectro radioeléctrico:** Toda forma de comunicación primordialmente unidireccional destinada a la transmisión de seña-

---

(19) CAPIT. una adecuada

les para ser recibidas por público determinable, mediante la utilización del espectro radioeléctrico, por emisoras o retransmisoras terrestres o satelitales.

Radiodifusión por suscripción mediante vínculo físico: Toda forma de radiocomunicación primordialmente unidireccional destinada a la transmisión de señales para ser recibidas por públicos determinables, mediante la utilización de medios físicos.

Radiodifusión sonora: Toda forma de radiocomunicación primordialmente unidireccional destinada a la transmisión de señales de audio sobre la base de un horario de programación, para ser recibidas por el público en general de manera libre y gratuita, mediante la utilización del espectro radioeléctrico.

Radiodifusión televisiva: Toda forma de radiocomunicación primordialmente unidireccional destinada a la transmisión de señales audiovisuales con o sin sonido, para el visionado simultáneo de programas sobre la base de un horario de programación, para ser recibidas por el público en general, mediante la utilización del espectro radioeléctrico.

Red de emisoras: Conjunto de estaciones vinculadas por medios físicos o radioeléctricos que transmiten simultáneamente un programa de la estación de origen, denominado cabecera.

Servicio de radiodifusión televisiva a pedido o a demanda: Servicio ofrecido por un prestador del servicio de comunicación audiovisual para el acceso a programas en el momento elegido por el espectador y a petición propia, sobre la base de un catálogo de programas seleccionados por el prestador del servicio.

Señal: Contenido empaquetado de programas producido para su distribución por medio de servicios de comunicación audiovisual.

Señal de origen nacional: Contenido empaquetado de programas producido con la finalidad de ser distribuidos para su difusión mediante vínculo físico, o radioeléctrico terrestre o satelitales abiertos o codificados, que contiene en su programación un mínimo del sesenta por ciento (60%) de producción nacional por cada media jornada de programación.

Señal extranjera: Contenido empaquetado de programas que posee menos del sesenta por ciento (60%) de producción nacional por cada media jornada de programación.

Señal regional: La producida mediante la asociación de licenciatarios cuyas áreas de prestación cuenten cada una de ellas con menos de seis mil (6.000) habitantes y se encuentren vinculadas entre sí por motivos históricos, geográficos y/o económicos. La producción de una señal regional deberá efectuarse conforme los criterios establecidos para la producción local, incluyendo representación de trabajadores,

contenidos y producciones locales de las áreas de prestación en las que la señal es distribuida<sup>(20)</sup>.

Telefilme: Obra audiovisual con unidad temática producida y editada especialmente para su transmisión televisiva, en las condiciones que fije la reglamentación.

**ARTICULO 5º - Remisión a otras definiciones.** Para la interpretación de los vocablos y conceptos técnicos que no estén previstos en la presente, se tendrán en cuenta las definiciones contenidas en la Ley Nacional de Telecomunicaciones 19.798, su reglamentación y los tratados internacionales, de telecomunicaciones o radiodifusión en los que la República Argentina sea parte.

**ARTICULO 6º - Servicios conexos.** La prestación de servicios conexos tales como los telemáticos, de provisión, de transporte o de acceso a información, por parte de titulares de servicios de radiodifusión o de terceros autorizados por éstos, mediante el uso de sus vínculos físicos, radioeléctricos o satelitales, es libre y sujeta al acuerdo necesario de partes entre proveedor y transportista conforme las normas que reglamenten la actividad. Se consideran servicios conexos y habilitados a la prestación por los licenciatarios y autorizados:

- a) Teletexto;
- b) Guía electrónica de programas, entendida como la información en soporte electrónico sobre los programas individuales de cada uno de los canales de radio o televisión, con capacidad para dar acceso directo a dichos canales o señales o a otros servicios conexos o accesorios.

**NOTA artículo 6º**

La previsión de servicios conexos fue incluida en un proyecto respaldado en las previsiones de las leyes y directivas europeas de sociedad de la información, que admiten el uso de tecnologías conexas, accesorias y complementarias a los servicios de radiodifusión, que tienen en dichos sitios sus leyes propias. Así por ejemplo la Directiva Europea N° 20/ 2002.

**ARTICULO 7º - Espectro radioeléctrico.** La administración del espectro radioeléctrico, atento su carácter de bien público se efectuará en las condiciones fijadas por la presente ley y las normas y recomendaciones internacionales de la Unión Internacional de Telecomunicaciones u otros organismos pertinentes.

Corresponde al Poder Ejecutivo nacional, a través de la autoridad de aplicación de la presente ley, la administración, asignación, control y cuanto concierne a la

---

(20) Reducir los desequilibrios dentro del país que afectan a los medios de comunicación, en particular en lo que respecta a la infraestructura, los recursos técnicos y el desarrollo de las capacidades humanas, aprovechando todas las ventajas que ofrecen las TIC al respecto.  
Foro Misiones- SOL PRODUCCIONES.

gestión de los segmentos del espectro radioeléctrico destinados al servicio de radiodifusión. Los servicios de radiodifusión están sujetos a la jurisdicción federal.

En caso de asignación de espectro, la misma estará limitada a garantizar las condiciones para la prestación del servicio licenciado o autorizado, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 6º de la presente ley.

#### NOTA artículo 7º

En este sentido, la Relatoría de Libertad de Expresión de la OEA, en su Informe Anual de 2002, pone de manifiesto que:

44. (...) 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.

#### NOTAS artículos 4º al 7º

Convenios de la Unión Internacional de Telecomunicaciones y leyes ratificadorias que definen telecomunicaciones y radiodifusión. La reglamentación internacional sobre este tópico surge de los Convenios de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, cuyo articulado específico, en la Recomendación 2 de la Resolución 69 UIT (incorporada a los Acuerdos de Ginebra de diciembre 1992 en Kyoto durante 1994) se expone: "teniendo en cuenta la Declaración de Derechos Humanos de 1948, la Conferencia de Plenipotenciaros de la Unión Internacional de las Telecomunicaciones, consciente de los nobles principios de la libre difusión de la información y que el derecho a la comunicación es un derecho básico de la comunidad RECOMIENDA: a los Estados parte que faciliten la libre difusión de información por los servicios de telecomunicaciones".

En el artículo 1º apartado 11 se establece en la Constitución de la UIT que: "la Unión efectuará la atribución de frecuencias del espectro radioeléctrico y la adjudicación de frecuencias radioeléctricas y llevará el registro de las asignaciones de las frecuencias y las posiciones orbitales asociadas en la órbita de los satélites geoestacionarios, a fin de evitar toda interferencia perjudicial entre las estaciones de radiocomunicación de los distintos países".

En el artículo 44 inciso 1 (apartado 195) se menciona que: "Los (Estados) procurarán limitar las frecuencias y el espectro utilizado al mínimo indispensable para obtener el funcionamiento satisfactorio de los servicios necesarios. A tal fin se esforzarán por aplicar los últimos adelantos de la técnica". En el inciso 2 (apartado 196):

"En la utilización de bandas de frecuencias para las radiocomunicaciones, los Miembros tendrán en cuenta que las frecuencias y la órbita de los satélites geostacionarios son recursos naturales limitados que deben utilizarse de forma racional, eficaz y económica, de conformidad con lo establecido en el Reglamento de radiocomunicaciones, para permitir el acceso equitativo a esta órbita y a esas frecuencias a los diferentes países o grupos de países, teniendo en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo y la situación geográfica de determinados países. La definición de Comunicación Audiovisual está planteada recogiendo las preocupaciones a la Ronda de Doha y la Conferencia Ministerial de la OMC, donde se ha exigido que los servicios históricos de radiodifusión sonora y televisiva, así como la actividad de la televisión a demanda, la definición de publicidad y productora, por sus características y consecuencias en virtud de las cuales se las incluye, entre las que se alinean los servicios audiovisuales, se excluyan de la liberalización en el marco de la Ronda de negociación relativa al AGCS. En el mismo orden de ideas, en tanto nuestro país ha ratificado la Convención de la UNESCO sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, donde se afirma, en particular, "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 solo tuviesen un valor comercial", dichas circunstancias toman un valor preponderante.

Para la concepción de producción nacional se siguió el criterio de la certificación del producto nacional que requiere SESENTA POR CIENTO (60%) del valor agregado. Para la definición de señal se tomó en consideración el proyecto de Ley General Audiovisual del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de España elaborado en el año 2005.

Asimismo, se incorporan precisiones terminológicas destinadas a la interpretación más eficiente y precisa de la ley, sobre todo en aquellas cuestiones derivadas de la incorporación de nuevas tecnologías o servicios, aún no explotadas pero en ciernes de ser puestas en la presencia pública, para lo cual se recopilaron modelos comparados de Estados Unidos y de la Unión Europea a esos efectos.

Uno particularmente importante es el de dividendo digital, receptado de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, como resultado beneficioso de la implementación de los procesos de digitalización y que ofrecerá posibilidades de hacer más eficiente y democrático la utilización del espectro (Conferencia Regional de Radiocomunicaciones de la UIT (CRR 06)).

Las definiciones vinculadas a la actividad publicitaria están inspiradas en la Directiva Europea 65/2007. Los conceptos de licencia, autorización y permiso están asentados en las posiciones mayoritarias de la doctrina y jurisprudencia del Derecho Administrativo.

Otra cuestión relevante es considerar los servicios de radiodifusión como primordialmente unidireccionales para facilitar la cabida en ellos de principios de interactividad que no desplacen la concepción de la oferta de programación como

distintiva de la radiodifusión y admitan la existencia de aquellos complementos interactivos.

**ARTICULO 8º - Carácter de la recepción.** La recepción de las emisiones de radiodifusión abierta es gratuita. La recepción de las emisiones de radiodifusión por suscripción o abono podrá ser onerosa, en las condiciones que fije la reglamentación.

**NOTA artículo 8º**

Sigue la definición de radiodifusión de la UIT como dirigida al público en general. Los servicios por abono en el derecho comparado suelen ser onerosos.

Sin perjuicio de ello, el desarrollo de la televisión paga tiene en Argentina un estándar poco común en términos de tendido y alcance domiciliario.

**ARTICULO 9.- Idioma.** La programación que se emita a través de los servicios contemplados por esta ley, incluyendo los avisos publicitarios y los avances de programas, debe estar expresada en el idioma oficial o en los idiomas de los Pueblos Originarios<sup>(21)</sup>, con las siguientes excepciones:

- a) Programas dirigidos a públicos ubicados fuera de las fronteras nacionales;
- b) Programas destinados a la enseñanza de idiomas extranjeros;
- c) Programas que se difundan en otro idioma y que sean simultáneamente traducidos o subtitulados;
- d) Programación especial destinada a comunidades extranjeras habitantes o residentes en el país;
- e) Programación originada en convenios de reciprocidad;
- f) Las letras de las composiciones musicales, poéticas o literarias.
- g) Las señales de alcance internacional que se reciban en el territorio nacional.

---

(21) Confederación Mapuche de Neuquén, Encuentro de organizaciones de los pueblos originarios: OCASTAFE, ASAMBLEA PUEBLO GUARANI, CONSEJO DE CACIQUE GUARANI, FEDERACION PILAGA, PUEBLO KOLLA DE LA PUNA, INTERTOBA, CONSEJO DE LA NACION TONOKOTE LLUTQUI., KEREIMBA IYAMBAE, UNION DE LOS PUEBLOS DE LA NACION DIAGUITA, CONFEDERACION MAPUCHE NEUQUINA, ONPIA, COORDINADORA PARLAMENTO MAPUCHE RIO NEGRO, MESA DE ORGANIZACION DE PUEBLOS ORIGINARIOS DE ALTE, BROWN, MALAL PINCHEIRA DE MENDOZA, COMUNIDAD HUARPE GUENTOTA, ORGANIZACION TERRITORIAL MAPUCHE TEHUELCHE DE PUEBLOS ORIGINARIOS, SANTA CRUZ, ORGANIZACION RANQUEL MAPUCHE DE LA PAMPA, ORGANIZACION DEL PUEBLO GUARANI.

## TÍTULO II AUTORIDADES

### CAPÍTULO I AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

ARTICULO 10.- Autoridad de aplicación. Créase como organismo descentralizado y autárquico en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, como autoridad de aplicación de la presente ley<sup>(22)</sup>.

ARTICULO 11.- Naturaleza y domicilio. La Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual poseerá plena capacidad jurídica para actuar en los ámbitos del derecho público y privado y su patrimonio estará constituido por los bienes que se le transfieran y los que adquiera en el futuro por cualquier título. Tendrá su sede principal en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y deberá establecer al menos una (1) delegación en cada provincia o región de ellas o ciudad, con un mínimo de una (1) delegación en cada localidad de más de quinientos mil (500.000) habitantes.

ARTICULO 12. - Misiones y funciones. La Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual tendrá las siguientes misiones y funciones:

- 1) Aplicar, interpretar y hacer cumplir la presente ley y normas reglamentarias.
- 2) Elaborar y aprobar los reglamentos que regulen el funcionamiento del directorio.
- 3) Formar parte de las representaciones del Estado nacional que concurran ante los organismos internacionales que correspondan y participar en la elaboración y negociación de tratados, acuerdos o convenios internacionales de radiodifusión, telecomunicaciones en cuanto fuera pertinente por afectar las disposiciones de esta ley y los referidos a los procesos vinculados a los proyectos de la Sociedad de la Información y el Conocimiento, cuando correspondiere en conjunto con otras autoridades estatales con incumbencias temáticas.
- 4) Elaborar y actualizar la Norma Nacional de Servicio y las normas técnicas que regulan la actividad, en conjunto con la autoridad regulatoria y la autoridad de aplicación en materia de telecomunicaciones.
- 5) Promover la participación de los servicios de comunicación audiovisual en el desarrollo de la Sociedad de la Información y el Conocimiento.

---

(22) Lic. Javier Torres Molina; AMARC.

- 6) Aprobar los proyectos técnicos de las estaciones de radiodifusión, otorgar la correspondiente habilitación y aprobar el inicio de las transmisiones regulares, en conjunto con la autoridad regulatoria y la autoridad de aplicación en materia de telecomunicaciones.
- 7) Elaborar y aprobar los pliegos de bases y condiciones para la adjudicación de servicios de comunicación audiovisual.
- 8) Sustanciar los procedimientos para los concursos, adjudicación directa y autorización, según corresponda, para la explotación de servicios de comunicación audiovisual.
- 9) Mantener actualizados los registros de consulta pública creados por esta ley, que deberán publicarse en el sitio de Internet de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual.
- 10) Velar por el desarrollo de una sana competencia y la promoción de la existencia de los más diversos medios de comunicación que sea posible, para favorecer el ejercicio del derecho humano a la libertad de expresión y la comunicación.
- 11) Adjudicar y prorrogar, en los casos que corresponda, y declarar la caducidad de las licencias, permisos y autorizaciones, sujeto a control judicial pleno y oportuno, incluso cautelar.
- 12) Fiscalizar y verificar el cumplimiento de las obligaciones previstas en la presente y los compromisos asumidos por los prestadores de los servicios de comunicación audiovisual y radiodifusión en los aspectos técnicos, legales, administrativos y de contenidos.
- 13) Promover y estimular la competencia y la inversión en el sector. Prevenir y desalentar las prácticas monopólicas, las conductas anticompetitivas, predatorias y/o de abuso de posición dominante en el marco de las funciones asignadas a este organismo u otros con competencia en la materia<sup>(23)</sup>.
- 14) Aplicar las sanciones correspondientes por incumplimiento de la presente ley, sus reglamentaciones y sus actos administrativos, bajo control judicial pleno y oportuno, incluso cautelar.
- 15) Declarar la ilegalidad de las estaciones y/o emisiones y promover la consecuente actuación judicial, incluso cautelar; adoptando las medidas necesarias para lograr el cese de las emisiones declaradas ilegales.
- 16) Fiscalizar, percibir y administrar los fondos provenientes de gravámenes, tasas y multas, y administrar los bienes y recursos del organismo.

---

(23) En respuesta a múltiples pedidos de federalizar la Defensoría, Liliana Córdoba, CEA, Córdoba; Alejandro Cludis, UNER; Edgardo Massarotti, Paraná; Bloque Senadores Justicialistas, Entre Ríos; Dr. Ernesto Salas López, Subsecretario Gral. Gobierno, Tucumán; Néstor Banega, Entre Ríos; entre otros.

- 17) Resolver en instancia administrativa los recursos y reclamos del público u otras partes interesadas.
  - 18) Modificar, sobre bases legales o técnicas, los parámetros técnicos asignados a una licencia, permiso o autorización, por los servicios registrados.
  - 19) Garantizar el respeto a la Constitución Nacional, las leyes y Tratados Internacionales en los contenidos emitidos por los servicios de comunicación audiovisual.
  - 20) Mantener y actualizar los registros públicos a que se refiere la presente.
  - 21) Registrar y habilitar al personal técnico y de locución que se desempeñe en los servicios de radiodifusión y de comunicación audiovisual cuando fuere pertinente, así como proveer a su formación y capacitación.
  - 22) Recibir en sus delegaciones y canalizar las presentaciones dirigidas a la Defensoría del Público<sup>(24)</sup>.
  - 23) Crear y administrar el Fondo de Jerarquización del personal afectado a su funcionamiento<sup>(25)</sup>.
  - 24) Proveer los recursos necesarios para el funcionamiento del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual.
  - 25) Ejercer su conducción administrativa y técnica<sup>(26)</sup>.
  - 26) Establecer su estructura organizativa y funcional.
  - 27) Elaborar el presupuesto anual de gastos, el cálculo de recursos y la cuenta de inversión.
  - 28) Aceptar subsidios, legados y donaciones.
  - 29) Comprar, gravar y vender bienes muebles e inmuebles, conforme la normativa vigente.
  - 30) Celebrar toda clase de contratos y convenios de reciprocidad o de prestación de servicios con otros organismos, entidades o personas físicas o jurídicas, conforme la normativa vigente.
  - 31) Contratar créditos con arreglo a lo dispuesto por la normativa vigente.
  - 32) Nombrar, promover y remover a su personal.
- 

(24) En respuesta a múltiples pedidos de federalizar la Defensoría, Liliana Córdoba, CEA, Córdoba; Alejandro Cladis, UNER; Edgardo Massarotti, Paraná; Bloque Senadores Justicialistas, Entre Ríos; Dr. Ernesto Salas López, Subsecretario Gral. Gobierno, Tucumán; Néstor Banega, Entre Ríos; entre otros.

(25) UPCN.

(26) Los incisos 25 y sgtes. se incorporaron atento que la Propuesta original omitió enunciar las competencias de la Autoridad de aplicación en cuanto a su propio funcionamiento.

33) Dictar los reglamentos, las resoluciones y las normas de procedimiento que resulten necesarios para el mejor ejercicio de sus funciones.

34) Responder a los requerimientos del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, del Defensor del Público, y de la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual.

35) Realizar periódicamente los estudios técnicos para evaluar el nivel y efectos de las emisiones radioeléctricas en el cuerpo humano y en el ambiente, al efecto de impedir todo tipo de emisiones que resulten nocivas a la salud o provoquen daño ambiental a los fines de ponerlo en conocimiento de las autoridades competentes.

La Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual será objeto de control por parte de la Sindicatura General de la Nación y de la Auditoría General de la Nación. Es obligación permanente e inexcusable del directorio dar a sus actos publicidad y transparencia en materia de recursos, gastos, nombramientos de personal y contrataciones.

**ARTICULO 13. - Presupuesto.** El presupuesto de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual estará conformado por:

- a) El gravamen que deben pagar los licenciatarios y demás titulares de servicios de comunicación audiovisual;
- b) Los importes resultantes de la aplicación de multas;
- c) Las donaciones y/o legados y/o subsidios que se le otorguen;
- d) Los recursos presupuestarios provenientes del Tesoro nacional; y
- e) Cualquier otro ingreso que legalmente se prevea.

Las multas y otras sanciones pecuniarias no serán canjeables por publicidad o espacios de propaganda oficial o de bien común o interés público, pública o privada, estatal o no estatal, ni por ninguna otra contraprestación en especie.

**ARTICULO 14. - Directorio.** La conducción y administración de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual será ejercida por un directorio integrado por siete (7) miembros nombrados por el Poder Ejecutivo nacional.

El directorio estará conformado por un (1) presidente y un (1) director designados por el Poder Ejecutivo nacional; tres (3) directores propuestos por la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, que serán seleccionados por ésta a propuesta de los bloques parlamentarios, correspondiendo uno (1) a la mayoría o primer minoría, uno (1) a la segunda minoría y uno (1) a la tercer minoría parlamentarias; dos (2) directores a propuesta del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, debiendo uno de ellos ser un académico repre-

sentante de las facultades o carreras de ciencias de la información, ciencias de la comunicación o periodismo de universidades nacionales.

El presidente y los directores no podrán tener intereses o vínculos con los asuntos bajo su órbita en las condiciones de la ley 25.188.

Los directores deben ser personas de alta calificación profesional en materia de comunicación social y poseer una reconocida trayectoria democrática y republicana, pluralista y abierta al debate y al intercambio de ideas diferentes.

Previo a la designación, el Poder Ejecutivo nacional deberá publicar el nombre y los antecedentes curriculares de las personas propuestas para el directorio.

El presidente y los directores durarán en sus cargos cuatro (4) años y podrán ser reelegidos por un período. La conformación del directorio se efectuará dentro de los dos (2) años anteriores a la finalización del mandato del titular del Poder Ejecutivo nacional, debiendo existir dos (2) años de diferencia entre el inicio del mandato de los directores y del Poder Ejecutivo nacional.

El presidente y los directores sólo podrán ser removidos de sus cargos por incumplimiento o mal desempeño de sus funciones o por estar incurso en las incompatibilidades previstas por la ley 25.188. La remoción deberá ser aprobada por los dos tercios (2/3) del total de los integrantes del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, mediante un procedimiento en el que se haya garantizado en forma amplia el derecho de defensa, debiendo la resolución que se adopta al respecto estar debidamente fundada en las causales antes previstas.

El presidente del directorio es el representante legal de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, estando a su cargo presidir y convocar las reuniones del directorio, según el reglamento dictado por la autoridad de aplicación en uso de sus facultades.

Las votaciones serán por mayoría simple.

## CAPÍTULO II

### CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

ARTICULO 15. - Consejo Federal de Comunicación Audiovisual. Creación. Créase, en el ámbito de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual<sup>(27)</sup>, el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, el cual tendrá las siguientes misiones y funciones:

- a) Colaborar y asesorar en el diseño de la política pública de radiodifusión;
  - b) Proponer pautas para la elaboración de los pliegos de bases y condiciones para los llamados a concurso o adjudicación directa de licencias;
- 

(27) Mercedes Viegas, SAAVIA.

- c) Confeccionar y elevar a la consideración del Poder Ejecutivo nacional el listado de eventos de trascendente interés público mencionado en el articulado del título III capítulo VII de la presente ley;
- d) Presentar ante el Defensor del Público los requerimientos del público cuando se solicite esa intervención por parte de los interesados o cuando, por la relevancia institucional del reclamo, considerase oportuno intervenir en su tramitación;
- e) Brindar a la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, un informe anual sobre el estado de cumplimiento de la ley y del desarrollo de la radiodifusión en la República Argentina;
- f) Convocar anualmente a los integrantes del directorio de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, a efectos de recibir un informe pormenorizado de gestión;
- g) Dictar su reglamento interno;
- h) Asesorar a la autoridad de aplicación a su solicitud;
- i) Proponer la adopción de medidas a la autoridad de aplicación;
- j) Proponer a los jurados de los concursos;
- k) Crear comisiones permanentes o ad hoc para el tratamiento de temáticas específicas en el marco de sus competencias<sup>(28)</sup>;
- l) Entender en los criterios de elaboración del Plan de Servicios;
- m) Seleccionar, con base en un modelo objetivo de evaluación, los proyectos que se presenten al Fondo de Fomento Concursable;
- n) Proponer para su nombramiento por parte del Poder Ejecutivo nacional, dos (2) directores de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, debiendo uno de ellos ser un académico representante de las facultades o carreras de ciencias de la información, ciencias de la comunicación o periodismo de universidades nacionales;
- ñ) Proponer para su nombramiento por parte del Poder Ejecutivo nacional, dos (2) directores de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado, debiendo uno de ellos ser un académico representante de las facultades o carreras de ciencias de la información, ciencias de la comunicación o periodismo de universidades nacionales;

---

(28) En respuesta a quienes propusieron la creación de otras comisiones Red Par, Consejo Nacional de la Mujer, INADI, Centro Cultural de la Memoria H. Conti, periodistas, ADEM, Alianza MenEngage, Red Nacional de Jóvenes y Adolescentes para la Salud Sexual y Reproductiva, estudiantes CS. Sociales, Feministas en Acción, ATEM y Red No a la Trata, ONG Mentes Activas, FEIM, Fundación Mujeres en Igualdad (MEI), Grupo de Estudios Sociales, Revista Digital Feminas, AMUNRA, legisladoras, Grupos Vulnerables, Unidad para la Erradicación de la Explotación Sexual Infantil (Secretaría de DDHH), Consejo Federal de DDHH, FM Azoteas, AMARC, Secretaría DDHH de la Nación, Programa Juana Azurduy, Comunicación del Archivo Nacional de la Memoria; CO.NA.DIS; AMARC.

o) Remover a los directores de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual por el voto de los dos tercios (2/3) del total de sus integrantes mediante un procedimiento en el que se haya garantizado en forma amplia el derecho de defensa, debiendo la resolución que se adopta al respecto estar debidamente fundada en las causales antes previstas.

**ARTICULO 16.** - Integración del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual. Los integrantes del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual serán designados por el Poder Ejecutivo nacional, a propuesta de los sectores y jurisdicciones en el número que a continuación se detallan:

- a) Un (1) representante de cada una de las provincias y del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dicha representación se corresponderá con la máxima autoridad política provincial en la materia;
- b) Tres (3) representantes por las entidades que agrupen a los prestadores privados de carácter comercial<sup>(29)</sup>;
- c) Tres (3) representantes por las entidades que agrupen a los prestadores sin fines de lucro;
- d) Un (1) representante de las emisoras de las universidades nacionales;
- e) Un (1) representante de las universidades nacionales que tengan facultades o carreras de comunicación;
- f) Un (1) representante de los medios públicos de todos los ámbitos y jurisdicciones;
- g) Tres (3) representantes de las entidades sindicales de los trabajadores de los medios de comunicación<sup>(30)</sup>;
- h) Un (1) representante de las sociedades gestoras de derechos<sup>(31)</sup>;
- i) Un (1) representante por los Pueblos Originarios reconocidos ante el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI)<sup>(32)</sup>.

---

(29) AATECO Asociación Argentina de teledifusoras Pymes y comunitarias.

(30) SAT.

(31) ARGENTORES.

(32) Encuentro de organizaciones de los pueblos originarios: OCASTAFE, ASAMBLEA PUEBLO GUARANI, CONSEJO DE CACIQUE GUARANI, FEDERACIÓN PILAGA, PUEBLO KOLLA DE LA PUNA, INTERTOBA, CONSEJO DE LA NACION TONOCOTE LLUTQUI., KEREMBA IYAMBAE, UNION DE LOS PUEBLOS DE LA NACION DIAGUITA, CONFEDERACION MAPUCHE NEUQUINA, ONPIA, COORDINADORA PARLAMENTO MAPUCHE RIO NEGRO, MESA DE ORGANIZACIÓN DE PUEBLOS ORIGINARIOS DE ALTE. BROWN, MALAL PINCHEIRA DE MENDOZA, COMUNIDAD HUARPE GUENTOTA, ORGANIZACIÓN TERRITORIAL MAPUCHE TEHUELCHE DE PUEBLOS ORIGINARIOS SANTA CRUZ, ORGANIZACIÓN RANQUEL MAPUCHE DE LA PAMPA, ORGANIZACIÓN DEL PUEBLO GUARANI.

Los representantes designados durarán dos (2) años en su función, se desempeñarán en forma honoraria y podrán ser sustituidos o removidos por el Poder Ejecutivo nacional a solicitud expresa de la misma entidad que los propuso. De entre sus miembros elegirán un (1) presidente y un (1) vicepresidente, cargos que durarán dos (2) años pudiendo ser reelegidos, en caso de que sean designados nuevamente.

El Consejo Federal de Comunicación Audiovisual se reunirá, como mínimo, cada seis (6) meses o extraordinariamente a solicitud, de al menos el veinticinco por ciento (25%) de sus miembros.

El quórum se conformará, tanto en convocatorias ordinarias como extraordinarias, con la mayoría absoluta del total de sus miembros.

**ARTICULO 17.** - Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia. La autoridad de aplicación deberá conformar un Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia, multidisciplinario, pluralista, y federal<sup>(33)</sup> integrado por personas y organizaciones sociales con reconocida trayectoria en el tema y por representantes de niños, niñas y adolescentes.

Su funcionamiento será reglamentado por la autoridad de aplicación de la ley. El mismo tendrá entre sus funciones:

- a) La elaboración de propuestas dirigidas a incrementar la calidad de la programación dirigida a los niños, niñas y adolescentes;
- b) Establecer criterios y diagnósticos de contenidos recomendados o prioritarios y, asimismo, señalar los contenidos inconvenientes o dañinos para los niños, niñas y adolescentes, con el aval de argumentos teóricos y análisis empíricos;
- c) Seleccionar con base en un modelo objetivo de evaluación, los proyectos que se presenten al Fondo de Fomento Concursable previsto en el artículo 153;
- d) Propiciar la realización de investigaciones y estudios sobre audiovisual e infancia y de programas de capacitación en la especialidad;
- e) Apoyar a los concursos, premios y festivales de cine, video y televisión para niños, niñas y adolescentes y los cursos, seminarios y actividades que aborden la relación entre audiovisual e infancia que se realicen en el país, así como los intercambios con otros festivales, eventos y centros de investigación internacionales, en el marco de los convenios sobre audiovisual y cooperación cultural suscriptos o a suscribirse;
- f) Promover una participación destacada de la República Argentina en las cumbres mundiales de medios para niños, niñas y adolescentes que se vienen realizando en

.....  
(33) Sol Producciones.

distintos países del mundo de manera bianual y apoyar las acciones preparatorias que se realicen en el país a tal fin;

g) Formular un plan de acción para el fortalecimiento de las Relaciones del Campo Audiovisual que comprende cine, televisión, video, videojuegos, informática y otros medios y soportes que utilicen el lenguaje audiovisual, con la cultura y la educación;

h) Proponer a los representantes del sector ante el Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos;

i) Promover la producción de contenidos para niños, niñas y adolescentes con discapacidad<sup>(34)</sup>;

j) Elaborar un Programa de Formación en Recepción Crítica de Medios y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a fin de:

(1) Contribuir a la capacitación y actualización de los docentes para una apropiación crítica y creativa del audiovisual y las tecnologías de la información y las comunicaciones, en su carácter de campos de conocimiento y lenguajes crecientemente articulados entre sí.

(2) Formar las capacidades de análisis crítico, apreciación y comunicación audiovisual de los niños, niñas y adolescentes para que puedan ejercer sus derechos a la libertad de elección, de información y de expresión, en su calidad de ciudadanos y de públicos competentes de las obras audiovisuales nacionales e internacionales.

(3) Apoyar la creación y el funcionamiento de redes de niños, niñas y adolescentes en las que sus participantes puedan generar acciones autónomas de análisis y creación de sus propios discursos audiovisuales e instancias de circulación de los mismos, como parte inescindible de su formación integral y de su condición de ciudadanos.

(4) Aportar a la generación de condiciones de igualdad de oportunidades para el acceso a la información, conocimientos, aptitudes y tecnologías de la información y las comunicaciones que posibiliten la superación de la brecha digital y promuevan la inserción de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en la sociedad del conocimiento y el diálogo intercultural que ella reclama.

k) Monitorear el cumplimiento de la normativa vigente sobre el trabajo de los niños, niñas y adolescentes en la televisión;

l) Establecer y concertar con los sectores de que se trate, criterios básicos para los contenidos de los mensajes publicitarios, de modo de evitar que éstos tengan un impacto negativo en la infancia y la juventud, teniendo en cuenta que una de las principales formas de aprendizaje de los niños es imitar lo que ven.

#### NOTA artículo 17

---

(34) CO.NA.DIS.

La incorporación de preceptos sobre la protección de la infancia y la adolescencia mediante un ámbito de consulta dentro de la Autoridad de aplicación guarda consistencia con la propuesta formulada por 10 PUNTOS PARA UNA TELEVISIÓN DE CALIDAD para nuestros niños, niñas y adolescentes<sup>(35)</sup>.

## CAPÍTULO III

### COMISIÓN BICAMERAL DE PROMOCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

**ARTICULO 18.** - Comisión Bicameral. Créase en el ámbito del Congreso de la Nación, la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, que tendrá el carácter de Comisión Permanente. La Comisión Bicameral se integrará por ocho (8) senadores y ocho (8) diputados nacionales, según resolución de cada Cámara. Dictará su propio reglamento. De entre sus miembros elegirán un (1) presidente, un (1) vicepresidente y un (1) secretario; cargos que serán ejercidos anualmente en forma alternada por un representante de cada Cámara.

La comisión tendrá las siguientes competencias:

- a) Proponer al Poder Ejecutivo nacional, los candidatos para la designación de tres (3) miembros del directorio de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, y de tres (3) miembros del directorio de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado y del titular de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual por resolución conjunta de ambas Cámaras;
- b) Recibir y evaluar el informe presentado por el Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos e informar a sus respectivos cuerpos orgánicos, dando a publicidad sus conclusiones<sup>(36)</sup>;
- c) Velar por el cumplimiento de las disposiciones referidas a Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado;
- d) Evaluar el desempeño de los miembros del directorio de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y del Defensor del Público;

(35) Firmado por Asociación Civil las Otras Voces, Asociación Civil Nueva Mirada; Fund TV, Signis Argentina; SAVIAA (Sociedad Audiovisual para la Infancia y la Adolescencia Argentinas); CASACIDN, PERIODISMO SOCIAL.

(36) Red PAR, Consejo Nacional de la Mujer, INADI, Centro Cultural de la Memoria H. Conti, periodistas, ADEM, Alianza MenEngage, Red Nacional de Jóvenes y Adolescentes para la Salud Sexual y Reproductiva, estudiantes CS. Sociales, Feministas en Acción, ATEM y Red No a la Trata, ONG Mentes Activas, FEIM, Fundación Mujeres en Igualdad (MEI), Grupo de Estudios Sociales, Revista Digital Feminas, AMUNRA, legisladoras, Grupos Vulnerables, Unidad para la Erradicación de la Explotación Sexual Infantil (Secretaría de DDHH), Consejo Federal de DDHH, FM Azoteas, AMARC, Secretaría de DDHH de la Nación, Programa Juana Azurduy, Comunicación del Archivo Nacional de la Memoria.

e) Dictaminar sobre la remoción por incumplimiento o mal desempeño de su cargo al Defensor del Público; en un procedimiento en el que se haya garantizado en forma amplia el derecho de defensa, debiendo la resolución que se adopta al respecto estar debidamente fundada.

## CAPÍTULO IV

### DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

**ARTICULO 19.** - Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual. Créase la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, que tendrá las siguientes misiones y funciones:

- a) Recibir y canalizar las consultas, reclamos y denuncias del público de la radio y la televisión y demás servicios regulados por la presente teniendo legitimación judicial y extrajudicial para actuar de oficio, por sí y/o en representación de terceros, ante toda clase de autoridad administrativa o judicial. No obstará a su legitimación judicial la existencia o no de causa individual, siendo su legitimación tanto subjetiva como objetiva y por los derechos de incidencia colectiva previstos expresa o implícitamente en la Constitución Nacional y otros que hacen al desarrollo del Estado democrático y social de derecho y a la forma republicana de gobierno;
- b) Llevar un registro de las consultas, reclamos y denuncias presentados por los usuarios en forma pública o privada y a través de los medios habilitados a tal efecto;
- c) Convocar a las organizaciones intermedias públicas o privadas, centros de estudios e investigación u otras entidades de bien público en general, para crear un ámbito participativo de debate permanente sobre el desarrollo y funcionamiento de los medios de comunicación;
- d) Realizar un seguimiento de los reclamos y denuncias presentados e informar a las autoridades competentes, a los interesados, a la prensa y al público en general sobre sus resultados y publicar sus resultados<sup>(37)</sup>;

---

(37) Red PAR, Consejo Nacional de la Mujer, INADI, Centro Cultural de la Memoria H. Conti, periodistas, ADEM, Alianza MenEngage, Red Nacional de Jóvenes y Adolescentes para la Salud Sexual y Reproductiva, estudiantes CS. Sociales, Feministas en Acción, ATEM y Red No a la Trata, ONG Mentes Activas, FEIM, Fundación Mujeres en Igualdad (MEI), Grupo de Estudios Sociales, Revista Digital Feminas, AMUNRA, legisladoras, Grupos Vulnerables, Unidad para la Erradicación de la Explotación Sexual Infantil (Secretaría de DDHH), Consejo Federal de DDHH, FM Azoteas, AMARC, Secretaría de DDHH de la Nación, Programa Juana Azurduy, Comunicación del Archivo Nacional de la Memoria.

- e) Presentar ante la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual un informe anual de sus actuaciones;
- f) Convocar a audiencias públicas en diferentes regiones del país a efecto de evaluar el adecuado funcionamiento de los medios de radiodifusión y participar en aquellas previstas por la presente o convocadas por las autoridades en la materia;
- g) Proponer modificaciones de normas reglamentarias en las áreas vinculadas con su competencia o cuestionar judicialmente la legalidad o razonabilidad de las existentes o que se dicten en el futuro, sin plazo de caducidad, dejando a salvo el respeto a la autoridad de cosa juzgada judicial;
- h) Formular recomendaciones públicas a las autoridades con competencia en materia de radiodifusión las cuales serán de tratamiento obligatorio;
- i) Representar los intereses del público y de la colectividad, en forma individual o en su conjunto, en sede administrativa o judicial, con legitimación procesal en virtud de la cual puede solicitar la anulación de actos generales o particulares, la emisión, modificación o sustitución de actos, y otras peticiones cautelares o de fondo necesarias para el mejor desempeño de su función.

La Defensoría del Pùblico de Servicios de Comunicación Audiovisual se expresará a través de recomendaciones públicas a los titulares, autoridades o profesionales de los medios de comunicación social contemplados en esta ley, o de presentaciones administrativas o judiciales en las que se les ordene ajustar sus comportamientos al ordenamiento jurídico en cuanto se aparten de él, en los casos ocurientes.

Las delegaciones de la autoridad de aplicación deberán recibir actuaciones dirigidas a la Defensoría del Pùblico de Servicios de Comunicación Audiovisual, remitiendo dichas actuaciones a la Defensoría en forma inmediata<sup>(38)</sup>.

#### NOTA artículo 19

La Defensoría del Pùblico fue incorporada al Proyecto de Ley de Radiodifusión del Consejo para la Consolidación de la Democracia y recogida en proyectos posteriores. Existen figuras similares como la del Garante en la legislación italiana, el Defensor del Oyente y del Telespectador de Radio Televisión de Andalucía.

Otro supuesto es contemplar que cada estación radiodifusora tenga su propio defensor. En este sentido la legislación colombiana prevé en el artículo 11 de la ley 335 de 1996.- “Los operadores privados del servicio de televisión deberán reservar el CINCO POR CIENTO (5%) del total de su programación para presentación de programas de interés público y social. Uno de estos espacios se destinará a la defensoría del televíidente. El defensor del televíidente será designado por cada operador privado del servicio de televisión”.

(38) En respuesta a múltiples pedidos de federalizar la Defensoría, Liliana Córdoba, CEA, Córdoba; Alejandro Cladis, UNER; Edgardo Massarotti, Paraná; Bloque Senadores Justicialistas, Entre Ríos; Dr. Ernesto Salas López, Subsecretario Gral. Gobierno, Tucumán; Néstor Banega, Entre Ríos; entre otros.

La Corte Constitucional en Sentencia C- 350 del 29 de julio de 1997 declaró EXEQUIBLE el presente artículo en el entendido de que dicha norma no se refiere a ninguna forma de participación ciudadana, para la gestión y fiscalización del servicio público de la televisión, ni la desarrolla. Dicha forma de participación deberá ser regulada por el legislador en el menor tiempo posible).

**ARTICULO 20.** - Titular de la Defensoría del Público. Requisitos. El titular de la Defensoría del Público será designado por resolución conjunta de ambas Cámaras, a propuesta de la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, debiendo reunir los mismos requisitos que los exigidos para integrar el directorio de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Previo a la designación, el Congreso de la Nación deberá publicar el nombre y los antecedentes curriculares de la persona propuesta para la Defensoría del Público y garantizar los mecanismos suficientes para que los ciudadanos en general, las organizaciones no gubernamentales, los colegios y asociaciones profesionales, las entidades académicas y de derechos humanos, puedan presentar las posturas, observaciones y circunstancias que consideren de interés expresar respecto del candidato.

Su mandato será de cuatro (4) años, pudiendo ser renovado por única vez.

El Defensor del Público no podrá tener intereses o vínculos con los asuntos bajo su órbita en las condiciones de la ley 25.188.

Podrá ser removido por incumplimiento o mal desempeño de su cargo por el Congreso de la Nación, previo dictamen de la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, en un procedimiento en el que se haya garantizado en forma amplia el derecho de defensa, debiendo la resolución que se adopta al respecto estar debidamente fundada.

Su ámbito de actuación y dependencia orgánica será la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, debiendo aplicar en su actuación el procedimiento reglado por la ley 24.284 en lo pertinente.

#### NOTA artículo 20

Se reconocen instancias similares en el funcionamiento de institutos que rinden con habitualidad a comisiones bicamerales, tal como la del Defensor del Pueblo.

## TÍTULO III

### PRESTACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LOS SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

## CAPÍTULO I

### PRESTADORES DE LOS SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

ARTICULO 21. - Prestadores. Los servicios previstos por esta ley serán operados por tres (3) tipos de prestadores: de gestión estatal, gestión privada con fines de lucro y gestión privada sin fines de lucro. Son titulares de este derecho:

- a) Personas de derecho público estatal y no estatal;
- b) Personas de existencia visible o de existencia ideal, de derecho privado, con o sin fines de lucro.

#### NOTA artículo 21

La existencia de tres franjas de la actividad radiodifusora sin condicionamientos que violen estándares de libertad de expresión responde a múltiples e históricas demandas que en el país recién fueron reparadas por la ley 26.053. No obstante, parece importante recoger que en la reciente reunión de los Relatores de Libertad de Expresión en la mencionada Declaración Conjunta sobre la Diversidad en la Radiodifusión (Amsterdam, diciembre de 2007), se expresó: "Los diferentes tipos de medios de comunicación - comerciales, de servicios públicos 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 interoperables, inclusive a través de las fronteras nacionales, y proveer acceso no discriminatorio a servicios de ayuda, tales como guías de programación electrónica.

En un estudio presentado en septiembre de 2007 por el Parlamento Europeo<sup>(39)</sup>, titulado El Estado de los medios comunitarios en la Unión Europea se advierte sobre la importancia del reconocimiento legal de los medios comunitarios. La investigación muestra que el reconocimiento de dicho status legal posibilita a las organizaciones de los medios comunitarios a comprometerse con las reglas de las

---

(39) Documento realizado en el ámbito del Parlamento Europeo por el Directorio General para Políticas Internas de la Unión Europea. Departamento de Políticas Estructurales y de Cohesión. Cultura y Educación. Septiembre de 2007. Autor: CERN European Affaire (KEA) Bélgica. Oficial responsable: M. Gonçalo Macedo. Bruselas, Parlamento Europeo, 2007. El estudio está disponible en Internet en: <http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies.do?language=EN>.

autoridades regulatorias, asociarse con otras organizaciones, establecer alianzas como así también contar con anunciantes, lo cual contribuye a su desarrollo sustentable.

Por su parte la Declaración de Principios de Ginebra 2003 de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, declaró la necesidad de "fomentar la diversidad de regímenes de propiedad de los medios de comunicación" y la Convención sobre Diversidad Cultural de la UNESCO (2005) establece que los Estados tienen la obligación y el derecho de "adoptar medidas para promover la diversidad de los medios de comunicación social".

En el mismo orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva 5/85 tiene dicho: 85 "...en principio la libertad de expresión requiere que los medios de comunicación 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 estos, de manera que, en la práctica, sean verdaderos instrumentos de esa libertad y no vehículos para restringirla. Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable la pluralidad de medios y la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera fuera la forma que pretenda adoptar..." .

Se ve también recogida esta tesisura de universalidad de medios y sujetos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuando subraya, con arreglo al art. 13 del Pacto antes trascripto, las dimensiones individuales y sociales de la libertad de expresión: "así como comprende el derecho de cada uno a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista implica también el derecho de todos a conocer opiniones y noticias. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información que disponen otros como el derecho a difundir la propia" ... y también: "La libertad de prensa no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios..." (Opinión Consultiva 5/85, Cons. 31).

Asimismo, la Corte Interamericana entiende que: "Cuando la Convención proclama que la libertad de pensamiento y expresión comprende el derecho de difundir informaciones e ideas "por cualquier...procedimiento", está subrayando que la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo de que una restricción de las probabilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente" (Opinión Consultiva OC-5/85, Cons. 31).

Si se toma en cuenta el Derecho Comparado cabe resaltar que Francia a través de la ley 86-1067 del 30 de septiembre de 1986, reconoce los tres sectores a los

que denomina como público, privado comercial y privado asociativo no comercial (texto de la ley disponible en [www.csa.fr](http://www.csa.fr)).

Irlanda también reconoce estos tres sectores, en la Broadcasting Act del año 2001, situación que se repite en el Reino Unido a partir de la aprobación de la Ley de Comunicaciones del año 2003.

Australia también reconoce en su Radiocommunications Act de 1992 los servicios de radiodifusión nacional (estatal), comercial y comunitaria y resalta entre los objetivos de la ley la necesidad de promover la diversidad en los servicios de radio-difusión.

Además, permitirá la concreción de la obtención de su calidad de legitimados como actores de la vida de la comunicación social como licenciatarios y permisionarios a personas sin fines de lucro que históricamente fueron excluidas como los cultos religiosos, las sociedades de fomento, las mutuales, las asociaciones civiles, los sindicatos y otros participantes de la vida cultural argentina.

**ARTICULO 22. - Autorizaciones.** Las personas enunciadas en el inciso a) del artículo 21 que propongan instalar y explotar un servicio de comunicación audiovisual, deberán obtener la correspondiente autorización por parte de la autoridad de aplicación, en las condiciones que fije la reglamentación.

#### NOTA artículo 22

La división entre autorizaciones y licencias como títulos legales que facultan a la explotación de localizaciones radioeléctricas para la radiodifusión es utilizada en Uruguay para distinguir entre radiodifusoras estatales y privadas.

En el mismo sentido, en la legislación mejicana se distingue entre concesionarios y permisionarios según tengan o no fines de lucro. Aquí se distinguiría por el modo de acceso a la licencia y por la pertenencia a la administración del Estado o universidad.

Asimismo se reconoce el carácter de los Pueblos Originarios, en cuanto les ha sido reconocida su personalidad jurídica en la Constitución Nacional (artículo 75 inc. 17).

**ARTICULO 23. - Licencias.** Las licencias se adjudicarán a las personas incluidas en el artículo 21 inciso b) y a las personas de derecho público no estatales en cuanto no se encuentre previsto en esta ley que corresponde otorgárseles una autorización<sup>(40)</sup>.

(40) Episcopado, Pueblos Originarios.

ARTICULO 24. - Condiciones de admisibilidad - Personas físicas. Las personas de existencia visible, como titulares de licencias de radiodifusión, las personas de existencia visible en cuanto socios de las personas de existencia ideal con fines de lucro, deberán reunir al momento de su presentación al proceso de adjudicación de la licencia y mantener durante su vigencia, las siguientes condiciones:

- a) Ser argentino nativo o por opción, o naturalizado con una residencia mínima de cinco (5) años en el país;
- b) Ser mayor de edad y capaz<sup>(41)</sup>;
- c) No haber sido funcionario de gobiernos de facto, en los cargos y rangos que a la fecha prevé el artículo 5º incisos a) hasta inciso o) e incisos q), r), s) y v) de la ley 25.188 o las que en el futuro la modifiquen o reemplacen;
- d) Poder demostrar el origen de los fondos comprometidos en la inversión a realizar;
- e) Las personas de existencia visible en cuanto socios de las personas de existencia ideal con fines de lucro y los integrantes de los órganos de administración y fiscalización de las personas de existencia ideal sin fines de lucro deberán acreditar el origen de los fondos en tanto comprometan inversiones a título personal;
- f) No estar incapacitado o inhabilitado, civil o penalmente, para contratar o ejercer el comercio, ni haber sido condenado por delito doloso, de acción pública o instancia privada;
- g) No ser deudor moroso de obligaciones fiscales, previsionales, sindicales, de seguridad social o de las entidades gestoras de derechos<sup>(42)</sup>, ni ser deudor del gravamen y/o multas instituidas en la presente ley;
- h) No ser magistrado judicial, legislador, funcionario público ni militar o personal de seguridad en actividad. Esta condición no será exigible cuando se trate de medios integrantes de una persona de existencia ideal sin fines de lucro;
- i) No ser director o administrador de persona jurídica, ni accionista que posea el diez por ciento (10%) o más de las acciones que conforman la voluntad social de una persona jurídica prestadora por licencia, concesión o permiso de un servicio público nacional, provincial o municipal.

ARTICULO 25. - Condiciones de admisibilidad - Personas de existencia ideal. Las personas de existencia ideal como titulares de licencias de servicios de comunicación audiovisual y como socias de personas de existencia ideal titulares de servicios de comunicación audiovisual deberán reunir al momento de su presentación

---

(41) Se ha cuestionado el concepto de idoneidad y de experiencia en el sector como requisito para ser licenciatario, atento que afectaría a los nuevos actores que propone la ley.

(42) ARGENTORES.

al proceso de adjudicación de la licencia y mantener durante su vigencia, las siguientes condiciones:

- a) Estar legalmente constituidas en el país. Cuando el solicitante fuera una persona de existencia ideal en formación, la adjudicación de la licencia se condicionará a su constitución regular;
- b) No tener vinculación jurídica societaria ni sujeción directa o indirecta con empresas de servicios de comunicación audiovisual extranjeras.

En el caso de las personas de existencia ideal sin fines de lucro, sus directivos y consejeros no deberán tener vinculación directa o indirecta con empresas de servicios de comunicación audiovisual y de telecomunicaciones, nacionales o extranjeras del sector privado comercial. Para el cumplimiento de este requisito deberá acreditarse que el origen de los fondos de la persona de existencia ideal sin fines de lucro no se encuentra vinculado directa o indirectamente a empresas de servicios de comunicación audiovisual y de telecomunicaciones, nacionales o extranjeras del sector privado comercial<sup>(43)</sup>;

- c) No podrán ser filiales o subsidiarias de sociedades extranjeras, ni realizar actos, contratos o pactos societarios que permitan una posición dominante del capital extranjero en la conducción de la persona jurídica licenciataria.

Las condiciones establecidas en los incisos b) y c) no serán aplicables cuando según tratados internacionales en los que la Nación sea parte se establezca reciprocidad efectiva<sup>(44)</sup> en la actividad de servicios de comunicación audiovisual<sup>(45)</sup>;

- d) No ser titular o accionista que posea el diez por ciento (10%) o más de las acciones o cuotas partes que conforman la voluntad social de una persona de existencia ideal titular o accionista de una persona de existencia ideal prestadora por licencia, concesión o permiso de un servicio público nacional, provincial o municipal;
- e) Las personas de existencia ideal de cualquier tipo, no podrán emitir acciones, bonos, debentures, títulos o cualquier tipo de obligaciones negociables, ni constituir fideicomisos sobre sus acciones sin autorización de la autoridad de aplicación, cuando mediante los mismos se concedieren a terceros derechos a participar en la formación de la voluntad social.

En ningún caso se autoriza la emisión de acciones, bonos, debentures, títulos o cualquier tipo de obligaciones negociables o constitución de fideicomisos sobre acciones, cuando de estas operaciones resultase comprometido un porcentaje

(43) César Baldoni, FM La Posta; FARCO, Pascual Calicchio, Barrios de Pie, Soledad Palomino, Agrupación La Vallese, Alan Arias, Santiago Pampillón, Federación Juvenil Comunista, Edgardo Pérez, Agrupación Comandante Andresito, Analía Rodríguez, Red Eco.

(44) Coalición Por Una Radiodifusión Democrática.

(45) Coalición por una Radiodifusión Democrática; Alejandro Caudis, Facultad de Ciencias de la Educación Universidad Nacional de Entre Ríos.

mayor al treinta por ciento (30%) del capital social que concurre a la formación de la voluntad social.

Esta prohibición alcanza a las sociedades autorizadas o que se autoricen a realizar oferta pública de acciones, las que sólo podrán hacerlo en los términos del artículo 54 de la presente ley;

- f) No ser deudor moroso de obligaciones fiscales, previsionales, sindicales, de seguridad social o de las entidades gestoras de derechos, ni ser deudor del gravamen y/o multas instituidas en la presente ley;
- g) Poder demostrar el origen de los fondos comprometidos en la inversión a realizar.

**ARTICULO 26.** - Las personas de existencia visible como titulares de licencias de servicios de comunicación audiovisual, las personas de existencia visible en cuanto socios de las personas de existencia ideal con fines de lucro, los integrantes de los órganos de administración y fiscalización de las personas de existencia ideal con y sin fines de lucro y las personas de existencia ideal como titulares de licencias de servicios de comunicación audiovisuales y como socias de personas de existencia ideal accionistas o titulares de servicios de comunicación audiovisuales, no podrán ser adjudicatarias ni participar bajo ningún título de la explotación de licencias de servicios de comunicación audiovisuales cuando dicha participación signifique de modo directo o indirecto el incumplimiento a lo dispuesto por el artículo 45 de la presente ley (Multiplicidad de licencias).

**ARTICULO 27.** - Sociedades controladas y vinculadas. Los grados de control socio-tario, así como también los grados de vinculación societaria directa e indirecta, deberán ser acreditados en su totalidad, a los fines de permitir a la autoridad de aplicación el conocimiento fehaciente de la conformación de la voluntad social.

**ARTICULO 28.** - Requisitos generales. La autoridad de aplicación deberá evaluar las propuestas para la adjudicación de licencias teniendo en cuenta las exigencias de esta ley y sobre la base del arraigo y propuesta comunicacional<sup>(46)</sup>. Los otros requisitos que se prevén son condiciones de admisibilidad.

**ARTICULO 29.** - Capital social. Se aplicarán a las personas de existencia ideal las previsiones del artículo 2º párrafos primero y segundo de la ley 25.750.

---

(46) Reemplaza el requisito de trayectoria y experiencia en el sector, a los fines de permitir el ingreso de los nuevos actores.

Cuando el prestador del servicio fuera una sociedad comercial deberá tener un capital social de origen nacional, permitiéndose la participación de capital extranjero hasta un máximo del treinta por ciento (30%) del capital accionario y que otorgue derecho a voto hasta por el mismo porcentaje del treinta por ciento (30%) siempre que este porcentaje no signifique poseer directa o indirectamente el control de la voluntad societaria.

#### NOTA artículo 29

Conforme ley 25.750, que determina el carácter de "bien cultural" de los servicios de radiodifusión y en consecuencia establece restricciones para que los mismos sean adquiridos y/o controlados por capitales extranjeros.

En este sentido ha señalado que "Las restricciones a la propiedad extranjera puede estar legítimamente diseñadas para promover la producción cultural nacional y las opiniones. En muchos países, el control dominante local sobre un recurso nacional de tal importancia es también considerado necesario"<sup>(47)</sup>.

**ARTICULO 30. - Excepción** <sup>(48)</sup>. No será aplicable lo dispuesto en el inciso d) del artículo 25 cuando se trate de personas de existencia ideal sin fines de lucro, las que podrán ser titulares de licencias de servicios de comunicación audiovisual<sup>(49)</sup>.

Cuando se trate de servicios de comunicación audiovisual por suscripción prestados por vínculo físico y exista otro prestador en la misma área de servicio, la autoridad de aplicación deberá, en cada caso concreto, realizar una evaluación integral de la solicitud que contemple el interés de la población, dar publicidad de la solicitud en el Boletín Oficial y en la página web de la autoridad de aplicación. En caso de presentarse oposición por parte de otro licenciatario de la misma área de prestación, la autoridad de aplicación deberá solicitar un dictamen a la autoridad de aplicación de la ley 25.156 que establezca las condiciones de prestación de los servicios. El plazo para presentar oposiciones es de treinta (30) días corridos desde la fecha de publicación de la solicitud en el Boletín Oficial.

(47) Broadcasting, Voice, and Accountability: A Public Interest Approach to Policy, Law, and Regulation Steve Buckley Kreszentia Duer, Toby Mendel Seán O Siochrú, with Monroe E. Price Mark Raboy (Copyright (c) 2008 by The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank Group All rights reserved Published in the United States of America by The World Bank Group Manufactured in the United States of America cISBN-13: 978-0-8213-7295-1 (cloth: alk. paper).

(48) Las cooperativas han señalado la necesidad de reformular el precitado artículo toda vez que consideraban que la exigencia de previa y vinculante consulta a Defensa de la Competencia resultaba discriminador.

(49) Cooperativa Río Tercero de Obras y Servicios Públicos.

En todos los casos, los licenciatarios de servicios públicos sin fines de lucro que obtengan licencias de servicios de comunicación audiovisual en los términos y condiciones fijadas en este artículo deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

- a) Conformar una unidad de negocio a los efectos de la prestación del servicio de comunicación audiovisual y llevarla en forma separada de la unidad de negocio del servicio público del que se trate;
- b) Llevar una contabilidad separada y facturar por separado las prestaciones correspondientes al servicio licenciado;
- c) No incurrir en prácticas anticompetitivas tales como las prácticas atadas y los subsidios cruzados con fondos provenientes del servicio público hacia el servicio licenciado;
- d) Facilitar -cuando sea solicitado- a los competidores en los servicios licenciados el acceso a su propia infraestructura de soporte, en especial postes, mástiles y ductos, en condiciones de mercado. En los casos en que no existiera acuerdo entre las partes, se deberá pedir intervención a la autoridad de aplicación;
- e) No incurrir en prácticas anticompetitivas en materia de derechos de exhibición de los contenidos a difundir por sus redes y facilitar un porcentaje creciente a determinar por la autoridad de aplicación a la distribución de contenidos de terceros independientes.

Organos de Administración y Fiscalización y Función. Será compatible para los integrantes de los órganos de administración y fiscalización de las personas de existencia ideal sin fines de lucro prestadoras de servicios públicos contempladas en este artículo desempeñarse en tal función.

ARTICULO 31. - Condiciones societarias. Además de las condiciones y requisitos establecidos por los artículos 24, 25, 26, 27, 28, 29 y 30, las personas de existencia ideal licenciatarias de servicios de comunicación audiovisual deberán cumplir las siguientes condiciones:

- a) En caso de tratarse de sociedades por acciones, las acciones deberán ser nominativas no endosables;
- b) Se considerará como una misma persona a las sociedades controlantes y controladas, de conformidad con lo instituido por el artículo 33 de la Ley de Sociedades Comerciales 19.550 y modificatorias;
- c) Tener por objeto social único y exclusivo la prestación y explotación de los servicios contemplados en la presente ley y otras actividades de comunicación salvo: (i) la excepción prevista en el artículo 30; (ii) que la actividad no vinculada a la comunicación audiovisual estuviese autorizada con anterioridad, en cuyo caso excepcionalmente se podrá continuar con dichas actividades, constituyendo a tales fines unidades de negocios separadas entre la actividad como licenciataria de

comunicación audiovisual y las otras actividades dentro de una misma sociedad, llevando contabilidades separadas entre ambas actividades.

## CAPÍTULO II

### RÉGIMEN PARA LA ADJUDICACIÓN DE LICENCIAS Y AUTORIZACIONES

**ARTICULO 32.** - Adjudicación de licencias para servicios que utilizan espectro radioeléctrico. Las licencias correspondientes a los servicios de comunicación audiovisual no satelitales que utilicen espectro radioeléctrico, contemplados en esta ley, serán adjudicadas, mediante el régimen de concurso público abierto y permanente.

Las licencias para servicios de comunicación audiovisual abierta cuya área primaria de servicio supere los cincuenta (50) kilómetros y que se encuentren localizadas en poblaciones de más de quinientos mil (500.000) habitantes, serán adjudicadas, previo concurso, por el Poder Ejecutivo nacional. Las correspondientes a los restantes servicios de comunicación audiovisual abierta y servicios de comunicación audiovisual por suscripción que utilicen vínculos radioeléctricos no satelitales y que se encuentren planificadas, serán adjudicadas por la autoridad de aplicación.

En todos los casos y en forma previa a la adjudicación se requerirá informe técnico de los organismos competentes.

Para las convocatorias se deberán adoptar criterios tecnológicos flexibles que permitan la optimización del recurso por aplicación de nuevas tecnologías con el objeto de facilitar la incorporación de nuevos participantes en la actividad.

Las frecuencias cuyo concurso establezca el plan técnico que no sean adjudicadas se mantendrán en concurso público, abierto y permanente, debiendo la autoridad de aplicación llamar a nuevo concurso, ante la presentación de un aspirante a prestador del servicio.

Cuando un interesado solicite la apertura de un concurso, el llamado deberá realizarse dentro de los sesenta (60) días corridos de presentada la documentación y las formalidades que establezca la reglamentación.

Podrá solicitarse la inclusión en el Plan Técnico de toda localización radioeléctrica no prevista en el mismo a petición de parte interesada, si se verifica su factibilidad y compatibilidad técnica con el Plan Técnico.

Verificada su factibilidad, deberá llamarse a concurso para la adjudicación de la misma.

#### NOTA artículo 32

A nivel internacional se recogen básicamente tres lineamientos sobre la cuestión de la administración del espectro en general. Sobre todo para las telecomunicaciones: "La respuesta de los reguladores a estas dificultades no ha sido homogé-

nea: en un extremo de la escala están los países que, como España, se mantienen fieles al modelo tradicional de mando y control, con atribución rígida y asignación concursada, en caso de escasez de frecuencias, mientras que en un lugar intermedio se situarían las legislaciones y los reguladores que optan por adjudicar cada vez más segmentos del espectro en base a competiciones de mercado (subastas) o, en tercer lugar, admiten posteriormente un mercado secundario de los derechos de uso que (con alguna variante) proporciona esa convergencia”<sup>(50)</sup>.

Opta por la recomendación de mecanismos democráticos y transparentes el Sistema Interamericano de DDHH en la Declaración de Octubre de 2000 (punto 12) y particularmente el Informe 2001 sobre Guatemala, de la Relatoría de Libertad de Expresión de la OEA, en el punto 30 se expone: “El Relator Especial recibió información sobre aspectos relacionados con radiodifusión y la preocupación que existe en relación con el marco jurídico y criterios para la concesión de frecuencias de radio. Una de las preocupaciones fundamentales es que el Gobierno siga otorgando concesiones basándose únicamente en criterios económicos que dejan sin acceso a sectores minoritarios de la sociedad guatemalteca tales como los indígenas, los jóvenes y las mujeres. En este sentido, 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 la ciudadanía participe informadamente en el proceso democrático”.

Así también la mayoría de los proyectos existentes de leyes de radiodifusión optan primordialmente por este método.

Existen antecedentes que distinguen el modo de acceso a las licencias que involucran asignación de espectro por medio de concursos. Se sigue un criterio orientado a que no se entregue a simple petición de parte un bien que no es ilimitado.

En igual orden, la legislación española vigente establece régimen de concursos<sup>(51)</sup>, lo propio la chilena<sup>(52)</sup>, la mexicana, la reciente uruguaya sobre normas comunita-

---

(50) El espectro radioeléctrico. Una perspectiva multidisciplinar (I): Presente y ordenación jurídica del espectro radioeléctrico. De: David Couso Saiz. Fecha: Septiembre 2007, Origen: Noticias Jurídicas, disponible en [http://noticias.juridicas.com/articulos/15-Derecho%20Administrativo/200709256389\\_98711254235235.html](http://noticias.juridicas.com/articulos/15-Derecho%20Administrativo/200709256389_98711254235235.html)

(51) MINISTERIO DE FOMENTO. RESOLUCION de 10-03-2000 BOE 061/2000. Publicado 11-03-2000. Ref. 2000/04765. Páginas. 10256 a 10257]. RESOLUCION de 10 de marzo de 2000, de la Secretaría General de Comunicaciones, por la que se hace público el Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de marzo de 2000 por el que se resuelve el concurso público convocado para la adjudicación, mediante procedimiento abierto, de 10 concesiones para la explotación del servicio público, en gestión indirecta, de radiodifusión sonora digital terrenal.

(52) La autorización para la instalación, operación y explotación del servicio de radiodifusión televisiva, libre recepción, requiere de una concesión otorgada por concurso público, mediante resolución del Consejo, previa toma de razón de la Contraloría General de la República (artículo 15º de la Ley N° 18.838 de 1989).

rias, y en Canadá: la CRTC (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission) debe tomar en cuenta las propuestas de programación al momento de asignar una licencia.

El anteproyecto citado del Ministerio de Industria Español sigue ese criterio. La diferencia con la asignación a demanda de parte de espectro o por vía de licitación radica en la selección de propuestas de contenido. Caso contrario entraría en régimen de telecomunicaciones y por lo tanto quedaría incluido en el trato de OMC (Organización Mundial de Comercio) en vez de estarse en los Convenios de Diversidad de la UNESCO y en previsiones de cláusulas de excepción cultural.

La posibilidad de inserción de localizaciones radioeléctricas no previstas inicialmente reconoce un modelo flexible de administración de espectro que favorezca la pluralidad. Al respecto se ha dicho que los planes de frecuencias internacionales se aprueban en conferencias de radiocomunicaciones competentes para aplicaciones específicas, regiones geográficas y bandas de frecuencias que están sujetas a una planificación de frecuencias a priori en las conferencias de radiocomunicaciones competentes. Un plan de frecuencias es un cuadro, o de forma más general una función, que asigna las características adecuadas a cada estación (o grupo de estaciones) de radiocomunicaciones. El nombre "planificación de frecuencias" es un vestigio de los primeros tiempos de las radiocomunicaciones cuando únicamente podían variar la frecuencia de funcionamiento de una estación radioeléctrica y su emplazamiento geográfico.

Los planes internacionales son generales y contienen un número mínimo de detalles. Por el contrario, los planes de frecuencias para el diseño y la explotación incluyen todos los detalles necesarios en el funcionamiento de la estación.

En los planes de frecuencias a priori, las bandas de frecuencias específicas y las zonas de servicio asociadas se reservan para aplicaciones particulares mucho antes de que éstas entren en funcionamiento real. La distribución del recurso del espectro se realiza basándose en las necesidades previstas o declaradas por las partes interesadas. Este método fue utilizado, por ejemplo, en la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones de 1997 (CMR-97) que estableció otro plan para el servicio de radiodifusión por satélite en las bandas de frecuencias 11,7-12,2 GHz en la Región 3 y 11,7-12,5 GHz en la Región 1 y un plan para los enlaces de conexión del servicio de radiodifusión por satélite en el servicio fijo por satélite en las bandas de frecuencias 14,5-14,8 y 17,3-18,1 GHz en las Regiones 1 y 3. Ambos planes están anexos al Reglamento de Radiocomunicaciones.

Los defensores del enfoque a priori indican que el método ad hoc no es equitativo porque traslada todos los problemas a los últimos en llegar que deben acomodar sus necesidades a las de los usuarios ya existentes. Los que se oponen, por otro lado, indican que la planificación a priori paraliza los progresos tecnológicos y desemboca en un "almacenamiento" de los recursos, entendido este término en el

sentido de que los recursos no se utilizan sino que se mantienen en reserva. Sin embargo, cuando no se emplean los recursos no rinden beneficios”<sup>(53)</sup>.

Se entiende apropiado agregar cómo un seminario de la UIT examina la situación: “Las empresas privadas están realizando actividades considerables de investigación y desarrollo sobre sistemas radioeléctricos cognoscitivos y las correspondientes configuraciones de red. Por consiguiente, y dado que se ha de comenzar a trabajar sobre el punto 1.19 del orden del día de la CMR-11, el UIT-R organizó el 4 de febrero de 2008 un seminario sobre sistemas radioeléctricos definidos por soporte lógico y sistemas radioeléctricos cognoscitivos, con miras a examinar cuestiones de radiocomunicaciones que podrían mejorarse con la utilización de ese tipo de sistemas”.

**ARTICULO 33.** - Aprobación de pliegos. Los pliegos de bases y condiciones para la adjudicación de licencias de los servicios previstos en esta ley deberán ser aprobados por la autoridad de aplicación.

Los pliegos serán elaborados teniendo en cuenta características diferenciadas según se trate de pliegos para la adjudicación de licencias a personas jurídicas según sean éstas con o sin fines de lucro<sup>(54)</sup>.

**ARTICULO 34.** - Criterios de evaluación de solicitudes y propuestas<sup>(55)</sup>. Los criterios de evaluación de solicitudes y propuestas para la adjudicación de los servicios de comunicación audiovisual, sin perjuicio de lo dispuesto por los artículos 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, deberán responder<sup>(56)</sup> a los siguientes criterios:

- a) La ampliación o, en su defecto, el mantenimiento del pluralismo en la oferta de servicios de comunicación audiovisual y en el conjunto de las fuentes de información, en el ámbito de cobertura del servicio;
  - b) Las garantías para la expresión libre y pluralista de ideas y opiniones en los servicios de comunicación audiovisual cuya responsabilidad editorial y de contenidos vaya a ser asumida por el adjudicatario;
- 

(53) Gestión del espectro\* Ryszard Struzak Miembro de la Junta del Reglamento de Radiocomunicaciones (RRB) y copresidente del Grupo de Trabajo E1de la Unión Radiocientífica Internacional (URSI) Disponible en <http://www.itu.int./itunews/issue/1999/05/perspect-es.html>.

(54) Coalición por una Radiodifusión Democrática, Red Nacional de Medios Alternativos, Asociación Civil Grupo Pro Derechos de los Niños y Radio Comunitaria FM del Chenque, Lic. Javier Torres Molina, Pablo Antonini, Radio comunitaria Estación SUR, FARCO, Pascual Calicchio, Barrios de Pie.

(55) Se han recibido múltiples aportes solicitando la enunciación de criterios para la elaboración de los pliegos que hagan énfasis en los aspectos patrimoniales de las propuestas y que por el contrario, la función social y los aspectos culturales sean los determinantes.

(56) Coalición por una Radiodifusión Democrática, Red Nacional de Medios Alternativos.

- c) La satisfacción de los intereses y necesidades de los potenciales usuarios del servicio de comunicación audiovisual, teniendo en cuenta el ámbito de cobertura del servicio, las características del servicio o las señales que se difundirían y, si parte del servicio se va prestar mediante acceso pagado, la relación más beneficiosa para el abonado entre el precio y las prestaciones ofrecidas, en tanto no ponga en peligro la viabilidad del servicio;
- d) El impulso, en su caso, al desarrollo de la Sociedad de la Información que apoyará el servicio mediante la inclusión de servicios conexos, servicios adicionales interactivos y otras prestaciones asociadas;
- e) La prestación de facilidades adicionales a las legalmente exigibles para asegurar el acceso al servicio de personas discapacitadas o con especiales necesidades;
- f) El aporte al desarrollo de la industria de contenidos;
- g) El desarrollo de determinados contenidos de interés social;
- h) Los criterios que, además, puedan fijar los pliegos de condiciones.

NOTA artículo 34

Los criterios de verificación de admisibilidad se amparan en los Principios 12 y 13 de la Declaración de Principios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ya que la circunstancia de puntuar la oferta económica conduce a una situación de asimilación de subasta de espectro. En este sentido, la Comisión Interamericana, además del ya mencionado Informe sobre Guatemala se ha expresado sobre Paraguay en marzo de 2001, fijando como estándar un antecedente para toda la región. En una de las tres recomendaciones planteadas al gobierno paraguayo establece "la necesidad de aplicar criterios democráticos en la distribución de las licencias para las radioemisoras y canales de televisión. Dichas asignaciones no deben ser hechas basadas solamente en criterios económicos, sino también en criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidad al acceso de las mismas". Respecto a Guatemala en ese mismo año en el Informe se recomienda: "Que se investigue a profundidad la posible existencia de un monopolio de hecho en los canales de televisión abierta, y se implementen mecanismos que permitan una mayor pluralidad en la concesión de los mismos. (...) Que se revisen las reglamentaciones sobre concesiones de televisión y radiodifusión para que se incorporen criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades en el acceso a los mismos".

ARTICULO 35. - Capacidad patrimonial. La capacidad patrimonial será evaluada a efectos de verificar las condiciones de admisibilidad y viabilidad de la propuesta.

ARTICULO 36. - Calificación. En cada llamado a concurso o procedimiento de adjudicación, la autoridad de aplicación deberá insertar la grilla de puntaje a utilizar correspondiente a la propuesta comunicacional, conforme los objetivos expuestos

en los artículos 2º y 3º, así como una grilla de puntaje referida a la trayectoria de las personas de existencia visible que formen parte del proyecto, a fin de priorizar el mayor arraigo<sup>(57)</sup>.

Los licenciatarios deberán conservar las pautas y objetivos de la propuesta comunicacional expresados por la programación comprometida, durante toda la vigencia de la licencia.

**ARTICULO 37.** - Asignación a personas de existencia ideal de derecho público estatal, Universidades Nacionales, Pueblos Originarios e Iglesia Católica. El otorgamiento de autorizaciones para personas de existencia ideal de derecho público estatal, para universidades nacionales, institutos universitarios nacionales, Pueblos Originarios y para la Iglesia Católica se realiza a demanda y de manera directa, de acuerdo con la disponibilidad de espectro, cuando fuera pertinente<sup>(58)</sup>.

#### NOTA artículo 37

Se compadece con el reconocimiento de las personas de existencia ideal de carácter público como prestadores de servicios de comunicación audiovisual. Asimismo reconoce la naturaleza jurídica que la Constitución Nacional le atribuye a los Pueblos Originarios y el estatus jurídico de la Iglesia Católica en nuestro país.

**ARTICULO 38.** - Adjudicación para Servicios de Radiodifusión por Suscripción. La Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual adjudicará a demanda las licencias para la instalación y explotación de servicios de comunicación audiovisual por suscripción que utilicen vínculo físico o emisiones satelitales. En estos casos el otorgamiento de la licencia no implica la adjudicación de bandas de espectro ni puntos orbitales.

#### NOTA artículo 38

En materia de adjudicación a prestadores de servicios satelitales se limita el carácter de la asignación a su objetivo específico y no garantiza más espectro que el necesario para la prestación asignada.

**ARTICULO 39.** - Duración de la licencia. Las licencias se otorgarán por un período de diez (10) años a contar desde la fecha de la resolución de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual que autoriza el inicio de las emisiones regulares<sup>(59)</sup>.

---

(57) Pedro Oitana, Radiodifusores Independientes Asociados.

(58) Pueblos Originarios, Episcopado.

(59) Tal como se prevé en España y Canadá.

### NOTA artículo 39

Se sigue el criterio de la nueva legislación española de 2005, que promueve el impulso de la televisión digital. En este caso se elevaron los plazos de duración de las licencias de cinco a diez años. La misma cantidad establece Paraguay. El plazo de duración de las licencias en Estados Unidos<sup>(60)</sup> es de ocho años y de siete años en Canadá.

**ARTICULO 40. - Prórroga.** Las licencias serán susceptibles de prórroga por única vez, por un plazo de diez (10) años, previa celebración de audiencia pública realizada en la localidad donde se preste el servicio, de acuerdo a los principios generales del derecho público en dicha materia.

El pedido de prórroga deberá ser iniciado por el titular de la licencia, por lo menos con dieciocho (18) meses de anticipación a la fecha de vencimiento. El análisis de la solicitud estará condicionado a la presentación de la totalidad de la documentación taxativamente indicada por la reglamentación.

No podrán obtener prórroga de la licencia quienes hayan sido sancionados reiteradamente con falta grave, según la tipificación establecida por la presente ley y sus reglamentos.

Al vencimiento de la prórroga, los licenciatarios podrán presentarse nuevamente a concurso o procedimiento de adjudicación.

Las autorizaciones se otorgarán por tiempo indeterminado.

### NOTA artículo 40

La realización de audiencias públicas para la renovación de licencias ha sido adoptada por Canadá donde la CRTC no puede expedir licencias, revocarlas o suspenderlas, o establecer el cumplimiento de los objetivos de la misma sin audiencia pública (art. 18 Broadcasting Act, 1991). La única excepción es que no sea requerida por razones de interés público, situación que debe ser justificada.

También en la ley orgánica de Uruguay que prevé la constitución de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones URSEC, se prevé en el artículo 86 inciso v) "convocar a audiencia pública cuando lo estime necesario, previa notificación a

---

(60) Estados Unidos: CFR 73 sección 1020: Las concesiones iniciales de licencias ordinariamente deberán ser entregadas hasta un día específico en cada estado o territorio en que la estación esté colocada. Si fuera entregada con posterioridad a esa fecha, deberá correr hasta la próxima fecha de cierre prevista en esta sección. Ambos tipos de licencias, radios y TV, deberán ordinariamente ser renovadas por ocho años. Sin embargo, si la FCC entiende que el interés público, su conveniencia y necesidad deben ser servidos, puede expedir tanto una licencia inicial o una renovación por un término menor y las subsiguientes por OCHO (8) años. Por tanto, la licencia se otorga por hasta OCHO (8) años, pudiendo renovarse por plazos iguales en más de una ocasión, en el entendido de que el órgano regulador puede modificar los tiempos de las licencias y permisos, si a su juicio ello sirve al interés público, conveniencia o necesidad, o si con ello se cumple de mejor manera con la ley y los tratados.

todas las partes interesadas, en los casos de procedimientos iniciados de oficio o a instancia de parte, relacionados con incumplimientos de los marcos regulatorios respectivos". Lo propio ocurre con la reciente Ley de Radiodifusión Comunitaria de noviembre de 2007.

Del mismo modo la FCC de los Estados Unidos mantiene esta disciplina<sup>(61)</sup>. La Federal Communications Commission (FCC), organismo regulador de los Estados Unidos de América establece el mecanismo y la razonabilidad de proteger información a pedido de partes balanceando el interés público y privado, conforme surge de GC Docket N° 96-55 FC, Sección II.B.21, y FCC Rules, Sección 457.

**ARTICULO 41. - Transferencia de las licencias.** Las autorizaciones y licencias de servicios de comunicación audiovisual son intransferibles<sup>(62)</sup>.

Excepcionalmente se autoriza la transferencia de acciones o cuotas partes de las licencias luego de cinco (5) años de transcurrido el plazo de la licencia y cuando tal operación fuera necesaria para la continuidad del servicio, respetando que se mantenga en los titulares de origen más del cincuenta por ciento (50%) del capital suscripto o por suscribirse y que represente más del cincuenta por ciento (50%) de la voluntad social. La misma estará sujeta a la previa comprobación por la autoridad de aplicación que deberá expedirse por resolución fundada sobre la autorización o rechazo de la transferencia solicitada teniendo en cuenta el cumplimiento de los requisitos solicitados para su adjudicación y el mantenimiento de las condiciones que motivaron la adjudicación.

La realización de transferencias sin la correspondiente y previa aprobación será sancionada con la caducidad de pleno derecho de la licencia adjudicada y será nula de nulidad absoluta.

Personas de existencia ideal sin fines de lucro. Las licencias concedidas a prestadores de gestión privada sin fines de lucro son intransferibles.

#### NOTA artículo 41

---

(61) Participando en las audiencias públicas.

En el régimen norteamericano, se plantea que el LTF realizará audiencias en seis ciudades del país. El sitio web de LTF, [www.fcc.gov/localism](http://www.fcc.gov/localism) el horario y el lugar en donde se llevarán cabo tales audiencias. Estas audiencias no tienen como fin resolver las inquietudes o disputas relacionadas con una estación en particular; lo que se logra mejor a través del proceso de quejas y renovación de licencias descrito anteriormente. Sin embargo se agradece los comentarios de los radioescuchas y televidentes sobre el desempeño de una estación específica con licencia para transmitir en las comunidades del área donde se realiza cada audiencia. Dichos comentarios podrían ayudar a que el LTF identifique más ampliamente cuáles son las tendencias de las transmisiones de radio y televisión en cuanto a los asuntos e interés locales.

(62) Coalición por una Radiodifusión Democrática.

En España, el Real Decreto 3302/81, del 18 de diciembre, regula las transferencias de concesiones de emisoras de radiodifusión privadas. Esta disposición declara transferibles las emisoras privadas, previa autorización del Gobierno, siempre que el adquirente reúna las mismas condiciones para el otorgamiento de la concesión primitiva (art. 1.1).

Un control estricto de las transferencias es advertido especialmente por la doctrina española, entre ellos, Luís de Carreras Serra, en *Régimen Jurídico de la Información*, Ariel Derecho, Barcelona, 1996 (págs. 305 a 307).

**ARTICULO 42.** - Inembargabilidad. Cualquiera fuese la naturaleza de la licencia y/o la autorización, las mismas son inembargables y no se puede constituir sobre ellas más derechos que los expresamente contemplados en la presente ley.

**ARTICULO 43.** - Bienes afectados. A los fines de esta ley, se declaran afectados a un servicio de comunicación audiovisual los bienes imprescindibles para su prestación regular. Consideran tales aquellos que se detallan en los pliegos de bases y condiciones y en las propuestas de adjudicación como equipamiento mínimo de cada estación y los elementos que se incorporen como reposición o reequipamiento.

Los bienes declarados imprescindibles podrán ser enajenados o gravados con prendas o hipotecas, sólo para el mejoramiento del servicio, con la previa autorización de la autoridad de aplicación y en los términos que establezca la reglamentación. La inobservancia de lo establecido, determinará la nulidad del acto jurídico celebrado y configura falta grave<sup>(63)</sup>.

**ARTICULO 44.** - Indelegabilidad. La explotación de los servicios de comunicación audiovisual adjudicados por una licencia o autorización, será realizada por su titular.

Será considerada delegación de explotación y configura falta grave:

- a) Ceder a cualquier título o venta de espacios para terceros de la programación de la emisora en forma total o parcial;
- b) Celebrar contratos de exclusividad con empresas comercializadoras de publicidad;
- c) Celebrar contratos de exclusividad con organizaciones productoras de contenidos;

(63) Esta disposición es relevante a los fines de preservar la integridad patrimonial de los licenciatarios, considerando además que la enajenación de los bienes afectados permitiría la elusión del concepto de "intransferibilidad de las licencias" consagrado en el proyecto.

- d) Otorgar mandatos o poderes a terceros o realizar negocios jurídicos que posibiliten sustituir total o parcialmente a los titulares en la explotación de las emisoras;
- e) Delegar en un tercero la distribución de los servicios de comunicación audiovisual<sup>(64)</sup>.

#### NOTA artículo 44

La indelegabilidad de la prestación obedece al mantenimiento de la titularidad efectiva de la explotación de la emisora por quienes accedieron a la condición de licenciatario por estar calificados para la misma, y que en forma previa fueron evaluados por la Autoridad de aplicación. Si se autorizara a que un tercero se hiciera cargo por vías indirectas se estaría faltando a la rigurosidad del procedimiento adjudicatario y a los principios que la propia ley intenta impulsar. Sí se admite, como en muchísimos países, la posibilidad de convenios de coproducción con externos vinculados o no, situación que los procesos de integración vertical de la actividad de la comunicación audiovisual han mostrado, aunque con la limitación de la no delegación de la prestación.

**ARTICULO 45. - Multiplicidad de licencias.** A fin de garantizar los principios de diversidad, pluralidad y respeto por lo local se establecen limitaciones a la concentración de licencias.

En tal sentido, una persona de existencia visible o ideal podrá ser titular o tener participación en sociedades titulares de licencias de servicios de radiodifusión, sujeto a los siguientes límites:

1. En el orden nacional:

- a) Una (1) licencia de servicios de comunicación audiovisual sobre soporte satelital. La titularidad de una licencia de servicios de comunicación audiovisual satelital por suscripción excluye la posibilidad de ser titular de cualquier otro tipo de licencias de servicios de comunicación audiovisual;
- b) Hasta diez (10) licencias de servicios de comunicación audiovisual más la titularidad del registro de una señal de contenidos, cuando se trate de servicios de radiodifusión sonora, de radiodifusión televisiva abierta y de radiodifusión televisiva por suscripción con uso de espectro radioeléctrico;
- c) Hasta veinticuatro (24) licencias, sin perjuicio de las obligaciones emergentes de cada licencia otorgada, cuando se trate de licencias para la explotación de servicios de radiodifusión por suscripción con vínculo físico en diferentes localizaciones. La autoridad de aplicación determinará los alcances territoriales y de población de las licencias.

---

(64) SAT.

La multiplicidad de licencias -a nivel nacional y para todos los servicios - en ningún caso podrá implicar la posibilidad de prestar servicios a más del treinta y cinco por ciento (35%) del total nacional de habitantes o de abonados a los servicios referidos en este artículo, según corresponda.

2. En el orden local:

- a) Hasta una (1) licencia de radiodifusión sonora por modulación de amplitud (AM);
- b) Una (1) licencia de radiodifusión sonora por modulación de frecuencia (FM) o hasta dos (2) licencias cuando existan más de ocho (8) licencias en el área primaria de servicio;
- c) Hasta una (1) licencia de radiodifusión televisiva por suscripción, siempre que el solicitante no fuera titular de una licencia de televisión abierta;
- d) Hasta una (1) licencia de radiodifusión televisiva abierta siempre que el solicitante no fuera titular de una licencia de televisión por suscripción;

En ningún caso la suma del total de licencias otorgadas en la misma área primaria de servicio o conjunto de ellas que se superpongan de modo mayoritario, podrá exceder la cantidad de tres (3) licencias.

3. Señales:

La titularidad de registros de señales deberá ajustarse a las siguientes reglas:

- a) Para los prestadores consignados en el apartado 1, subapartado "b", se permitirá la titularidad del registro de una (1) señal de servicios audiovisuales;
- b) Los prestadores de servicios de televisión por suscripción no podrán ser titulares de registro de señales, con excepción de la señal de generación propia.

Cuando el titular de un servicio solicite la adjudicación de otra licencia en la misma área o en un área adyacente con amplia superposición, no podrá otorgarse cuando el servicio solicitado utilice la única frecuencia disponible en dicha zona.

NOTA artículo 45

La primera premisa a considerar radica en el Principio 12 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Presencia de Monopolios u Oligopolios en la Comunicación Social y en el Capítulo IV del Informe 2004 de la Relatoría Especial, apartado D, conclusiones, las cuales señalan:

"D. Conclusiones.

La Relatoría reitera que la existencia de prácticas monopólicas y oligopólicas en la propiedad de los medios de comunicación social afecta seriamente la libertad de expresión y el derecho de información de los ciudadanos de los Estados miembros, y no son compatibles con el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en una sociedad democrática.

Las continuas denuncias recibidas por la Relatoría en relación con prácticas monopólicas y oligopólicas en la propiedad de los medios de comunicación social de la región indican que existe una grave preocupación en distintos sectores de la sociedad civil en relación con el impacto que el fenómeno de la concentración en la propiedad de los medios de comunicación puede representar para garantizar el pluralismo como uno de los elementos esenciales de la libertad de expresión.

La Relatoría para la Libertad de Expresión recomienda a los Estados miembros de la OEA que desarrollen medidas que impidan las prácticas monopólicas y oligopólicas en la propiedad de los medios de comunicación social, así como mecanismos efectivos para ponerlas en efecto. Dichas medidas y mecanismos deberán ser compatibles con el marco previsto por el artículo 13 de la Convención y el Principio 12 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión.

La Relatoría para la Libertad de Expresión considera que es importante desarrollar un marco jurídico que establezca claras directrices que planteen criterios de balance entre la eficiencia de los mercados de radiodifusión y la pluralidad de la información. El establecimiento de mecanismos de supervisión de estas directrices será fundamental para garantizar la pluralidad de la información que se brinda a la sociedad”.

La segunda premisa se asienta en consideraciones, ya expuestas, del derecho comparado explicitada claramente en las afirmaciones y solicitudes del Parlamento Europeo mencionadas más arriba.

En orden a la tipología de la limitación a la concentración, tal como el reciente trabajo “Broadcasting, Voice, and Accountability: A Public Interest Approach to Policy, Law, and Regulation” de Steve Buckley Kreszentia Duer, Toby Mendel Seán 'O Siochrú, con Monroe E. Price y Mark Raboy sostiene “Las reglas generales de concentración de la propiedad diseñadas para reformar la competencia y proveer a bajo costo mejor servicio, son insuficientes para el sector de la radiodifusión. Sólo proveen niveles mínimos de diversidad, muy lejanos de aquello que es necesario para maximizar la capacidad del sector de la radiodifusión para entregar a la sociedad valor agregado. La excesiva concentración de la propiedad debe ser evitada no sólo por sus efectos sobre la competencia, sino por sus efectos en el rol clave de la radiodifusión en la sociedad, por lo que requiere específicas y dedicadas medidas. Como resultado, algunos países limitan esta propiedad, por ejemplo, con un número fijo de canales o estableciendo un porcentaje de mercado. Estas reglas son legítimas en tanto no sean indebidamente restrictivas, teniendo en cuenta cuestiones como la viabilidad y la economía de escala y cómo pueden afectar la calidad de los contenidos. Otras formas de reglas para restringir la concentración y propiedad cruzada son legítimas e incluyen medidas para restringir la concentración vertical Por ejemplo, propiedad de radiodifusores y agencias de publicidad, y propiedad cruzada por dueños de diarios en el mismo mercado o mercados solapados”.

En cuanto a la porción de mercado asequible por un mismo licenciatario, se ha tomado en consideración un sistema mixto de control de concentración, viendo

al universo de posibles destinatarios no solo por la capacidad efectiva de llegada a los mismos por una sola licenciataria, sino también por la cantidad y calidad de las licencias a recibir por un mismo interesado. Se ha tomado en cuenta para tal diseño el modelo regulatorio de los Estados Unidos que cruza la cantidad de licencias por área de cobertura y por naturaleza de los servicios adjudicados por las mismas, atendiendo a la cantidad de medios de igual naturaleza ubicados en esa área en cuestión, con los límites nacionales y locales emergentes del cálculo del porcentaje del mercado que se autoriza a acceder, tratándose los distintos universos de diferente manera, ya sea que se trate de abonados en servicios por suscripción o de población cuando se trate de servicios de libre recepción o abiertos.

**ARTICULO 46.** - No concurrencia. Las licencias de servicios de radiodifusión directa por satélite y las licencias de servicios de radiodifusión móvil tendrán como condición de otorgamiento y continuidad de su vigencia -cada una de ellas- que no podrán ser acumuladas con licencias de otros servicios propios de distinta clase o naturaleza, salvo para la transmisión del servicio de televisión terrestre abierta existente en forma previa a los procesos de transición a los servicios digitalizados y el canal que lo reemplace oportunamente.

**ARTICULO 47.** - Adecuación por incorporación de nuevas tecnologías. Preservando los derechos de los titulares de licencias o autorizaciones, la autoridad de aplicación deberá elevar un informe al Poder Ejecutivo nacional y a la Comisión Bicameral, en forma bianual, analizando la adecuación de las reglas sobre multiplicidad de licencias y no concurrencia con el objeto de optimizar el uso del espectro por la aplicación de nuevas tecnologías<sup>(65)</sup>.

#### NOTA artículo 47

En la propuesta formulada se agrega una hipótesis de trabajo hacia el futuro en el que el dividendo digital permitiría una mayor flexibilidad de normas. Para tal fin se ha tomado en consideración las instancias que la ley de Comunicaciones de Estados Unidos de 1996, -sección 202 h)- ha dado a la FCC para adaptar de modo periódico las reglas de concentración por impacto de las tecnologías y la aparición de nuevos actores, hipótesis prevista que se consolidó por las obligaciones que la justicia federal impuso a esa Autoridad de aplicación tras el fallo "Prometheus"<sup>(66)</sup>.

(65) Coalición Por Una Radiodifusión Democrática, Centro Socialista Zona Sur, Santa Rosa, Episcopado, entre otros que requirieron una redacción más concreta del tema de la revisión bianual.

(66) <http://www.fcc.gov/ogc/documents/opinions/2004/03-3388-062404.pdf>.

Este artículo prevé que por desarrollos tecnológicos se modifiquen las reglas de compatibilidad y multiplicidad de licencias. La situación es perfectamente comprensible. En el mundo analógico el tope de una licencia para un servicio de TV por área de cobertura tiene sentido. Puede dejar de tenerlo cuando como resultado de la incorporación de digitalización de la TV se multipliquen los canales existentes, tanto por la migración de tecnologías, el uso del UHF y los multiplex.

Existe un mínimo de licencias establecidas en el proyecto, que se corresponden con la actual realidad tecnológica, que aun circunda el mundo analógico. Este mínimo no puede ser reducido ni revisado. Ahora bien, existe un universo de posibilidades tecnológicas. Es razonable entonces, crear un instrumento legal flexible que permita a la Argentina adoptar estas nuevas tecnologías, tal como lo han hecho otros países.

**ARTICULO 48.** - Prácticas de concentración indebida. Previo a la adjudicación de licencias o a la autorización para la cesión de acciones o cuotas partes, se deberá verificar la existencia de vínculos societarios que exhiban procesos de integración vertical u horizontal de actividades ligadas, o no, a la comunicación social.

El régimen de multiplicidad de licencias previsto en esta ley no podrá alegarse como derecho adquirido frente a las normas generales que, en materia de desregulación, desmonopolización o defensa de la competencia, se establezcan por la presente o en el futuro.

Se considera incompatible la titularidad de licencias de distintas clases de servicios entre sí cuando no den cumplimiento a los límites establecidos en los artículos 45, 46 y concordantes.

NOTA artículos 45, 46 y 48:

Los regímenes legales comparados en materia de concentración indican pautas como las siguientes:

En Inglaterra existe un régimen de licencias nacionales y regionales (16 regiones). Allí la suma de licencias no puede superar el quince por ciento (15%) de la audiencia.

Del mismo modo, los periódicos con más del veinte por ciento (20%) del mercado no pueden ser licenciatarios y no pueden coexistir licencias nacionales de radio y TV.

En Francia, la actividad de la radio está sujeta a un tope de población cubierta con los mismos contenidos. Por otra parte, la concentración en TV admite hasta 1 servicio nacional y 1 de carácter local (hasta 6 millones de habitantes) y están excluidos los medios gráficos que superen el veinte por ciento (20%) del mercado.

En Italia el régimen de TV autoriza hasta 1 licencia por área de cobertura y hasta 3 en total. Y para Radio se admite 1 licencia por área de cobertura y hasta 7 en total, además no se puede cruzar la titularidad de las licencias locales con las nacionales.

En Estados Unidos por aplicación de las leyes antimonopólicas, en cada área no se pueden superponer periódicos y TV abierta. Asimismo, las licencias de radio no pueden superar el 15% del mercado local, la audiencia potencial nacional no puede superar el treinta y cinco por ciento (35%) del mercado y no se pueden poseer en simultáneo licencias de TV abierta y radio.

Se siguen en este proyecto, además, las disposiciones de la ley 25.156 sobre Defensa de la Competencia y Prohibición del Abuso de la Posición Dominante, así como los criterios de la jurisprudencia nacional en la aplicación de la misma. Téngase en cuenta además, la importancia de evitar acciones monopólicas o de posición dominante en un área como la aquí tratada. Por ello mismo, del art. 12 inc. 13) de esta ley, surge la facultad de la autoridad de aplicación del presente régimen de denunciar ante la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, cualquier conducta que se encuentre prohibida por la ley 25.156.

**ARTICULO 49.** - Régimen especial para emisoras de baja potencia. La autoridad de aplicación establecerá mecanismos de adjudicación directa para los servicios de comunicación audiovisual abierta de muy baja potencia, cuyo alcance corresponde a las definiciones previstas en la norma técnica de servicio, con carácter de excepción, en circunstancias de probada disponibilidad de espectro y en sitios de alta vulnerabilidad social y/o de escasa densidad demográfica y siempre que sus compromisos de programación estén destinados a satisfacer demandas comunicacionales de carácter social.

Estas emisoras podrán acceder a prórroga de licencia al vencimiento del plazo, siempre y cuando se mantengan las circunstancias de disponibilidad de espectro que dieran origen a tal adjudicación. En caso contrario, la licencia se extinguirá y la localización radioeléctrica deberá ser objeto de concurso.

La Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual no autorizará en ningún caso el aumento de la potencia efectiva radiada o el cambio de localidad, a las estaciones de radiodifusión cuya licencia haya sido adjudicada por imperio del presente artículo.

**ARTICULO 50.** - Extinción de la licencia. Las licencias se extinguirán:

- a) Por vencimiento del plazo por el cual se adjudicó la licencia sin que se haya solicitado la prórroga, conforme lo establece el artículo 40 o vencimiento del plazo de la prórroga;
- b) Por fallecimiento del titular de la licencia, salvo lo dispuesto por el artículo 51;

- c) Por la incapacidad del licenciatario o su inhabilitación en los términos del artículo 152 bis del Código Civil;
- d) Por la no recomposición de la sociedad en los casos previstos en los artículos 51 y 52 de esta ley;
- e) Por renuncia a la licencia;
- f) Por declaración de caducidad;
- g) Por quiebra del licenciatario;
- h) Por no iniciar las emisiones regulares vencido el plazo fijado por la autoridad competente;
- i) Por pérdida o incumplimiento de los requisitos para la adjudicación establecidos en la presente, previo cumplimiento de sumario con garantía de derecho de defensa;
- j) Por suspensión injustificada de las emisiones durante más de quince (15) días en el plazo de un (1) año;

Continuidad del servicio. En caso de producirse la extinción de la licencia por alguna de las causales previstas, la autoridad de aplicación podrá disponer medidas transitorias que aseguren la continuidad del servicio hasta su normalización con el objeto de resguardar el interés público y social.

**ARTICULO 51. - Fallecimiento del titular.** En el caso de fallecimiento del titular de una licencia, sus herederos deberán en un plazo máximo de sesenta (60) días comunicar dicha circunstancia a la autoridad de aplicación.

Deberá acreditarse ante la autoridad de aplicación en un plazo máximo de ciento veinte (120) días desde el fallecimiento del titular o socio, el inicio del juicio de sucesión pudiendo continuar con la explotación de la licencia, el o los herederos que acrediten, en un plazo de noventa (90) días corridos a partir de la pertinente declaratoria de herederos, el cumplimiento de las condiciones y requisitos exigidos para ser licenciatario. Cuando se trate de más de un heredero, éstos deberán constituirse en sociedad bajo las condiciones previstas en la presente ley.

En cualquier caso se requerirá la autorización previa de la autoridad competente.

El incumplimiento de estas obligaciones será causal de caducidad de la licencia.

**ARTICULO 52. - Recomposición societaria.** En los casos de fallecimiento o pérdida de las condiciones y requisitos personales exigidos por la presente norma por los socios de sociedades comerciales, la licenciataria deberá presentar ante la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual una propuesta que posiblemente recomponer la integración de la persona jurídica.

Si de la presentación efectuada resultase que el socio propuesto no cumple las condiciones y requisitos establecidos en el artículo 23 y concordantes, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual declarará la caducidad de la licencia.

**ARTICULO 53. - Asambleas.** A los efectos de esta ley serán nulas las decisiones adoptadas en las reuniones o asambleas de socios en las que no hayan participado, exclusivamente, aquellos reconocidos como tales por la autoridad de aplicación.

**ARTICULO 54. - Apertura del capital accionario.** Las acciones de las sociedades titulares de servicios de comunicación audiovisual abierta, podrán comercializarse en el mercado de valores en un total máximo del quince por ciento (15%) del capital social con derecho a voto. En el caso de los servicios de comunicación audiovisual por suscripción ese porcentaje será de hasta el treinta por ciento (30%).

**ARTICULO 55. - Fideicomisos. Debentures.** Debe requerirse autorización previa a la autoridad de aplicación para la constitución de fideicomisos sobre las acciones de sociedades licenciatarias cuando ellas no se comercialicen en el mercado de valores y siempre que, mediante ellos, se concedieren a terceros derechos de participar en la formación de la voluntad social.

Quienes requieran autorización para ser fideicomisario o para adquirir cualquier derecho que implique posible injerencia en los derechos políticos de las acciones de sociedades licenciatarias deberán acreditar que reúnen las mismas condiciones establecidas para ser adjudicatario de licencias y que esa participación no vulnera los límites establecidos por esta ley. Las sociedades titulares de servicios de comunicación audiovisual no podrán emitir debentures sin autorización previa de la autoridad de aplicación.

## CAPÍTULO III

### REGISTROS<sup>(67)</sup>

**ARTICULO 56. - Registro de accionistas.** El registro de accionistas de las sociedades por acciones deberá permitir verificar en todo momento, el cumplimiento de las disposiciones relativas a la titularidad del capital accionario y las condiciones de los accionistas. El incumplimiento de esta disposición configurará falta grave.

---

(67) Sergio Soto, Secretario Gremial de la CTA.

**ARTICULO 57.** - Registro Público de Licencias y Autorizaciones. La Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual llevará actualizado, con carácter público, el Registro Público de Licencias y Autorizaciones que deberá contener los datos que permitan identificar al licenciatario o autorizado, sus socios, integrantes de los órganos de administración y fiscalización, parámetros técnicos, fechas de inicio y vencimiento de licencias y prórrogas, infracciones, sanciones y demás datos que resulten de interés para asegurar la transparencia. La autoridad de aplicación deberá establecer un mecanismo de consulta pública vía Internet<sup>(68)</sup>.

**ARTICULO 58.** - Registro Público de Señales y Productoras. La Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual llevará actualizado, con carácter público, el Registro Público de Señales y Productoras.

Serán incorporadas al mismo:

- a) Productoras de contenidos destinados a ser difundidos a través de los servicios regulados por esta ley al solo efecto de constatar el cumplimiento de las cuotas de producción;
- b) Empresas generadoras y/o comercializadoras de señales o derechos de exhibición para distribución de contenidos y programas por los servicios regulados por esta ley.

La reglamentación determinará los datos registrales a completar por las mismas y cuáles datos deberán ser de acceso público, debiendo la autoridad de aplicación establecer un mecanismo de consulta pública vía Internet.

#### NOTA artículo 58

Existen en Canadá y en Gran Bretaña, extensiones de licencia para señales en particular o para los proveedores de contenidos. En Gran Bretaña por ejemplo la ley determina que los proveedores de contenidos pueden ser diferentes del propietario del multiplex y necesitan de una licencia general de la Independent Television Comission.

**ARTICULO 59.** - Registro Público de Agencias de Publicidad y Productoras Publicitarias. La Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, llevará el Registro Público de Agencias de Publicidad y Productoras Publicitarias, cuya inscripción será obligatoria para la comercialización de espacios en los servicios de radiodifusión. La reglamentación determinará los datos registrales a completar por las mismas y cuáles deberán ser públicos. El registro incluirá:

- a) Las agencias de publicidad que cursen publicidad en los servicios regidos por esta ley;

---

(68) Dr. Ernesto Salas Lopez, Subsecretario General, Gob. de Tucumán.

b) Las empresas que intermedien en la comercialización de publicidad de los servicios regidos por esta ley.

La autoridad de aplicación deberá mantener actualizado el registro de licencias y autorizaciones y establecer un mecanismo de consulta pública vía Internet.

**ARTICULO 60. - Señales.** Los responsables de la producción y emisión de señales empaquetadas que se difundan en el territorio nacional deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Inscribirse en el registro mencionado en esta ley;
- b) Designar un representante legal o agencia con poderes suficientes;
- c) Constituir domicilio legal en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La falta de cumplimiento de las disposiciones será considerada falta grave, así como la distribución o retransmisión de las señales para los que lo hicieran sin la mencionada constancia.

Los licenciatarios o autorizados a prestar los servicios regulados en la presente ley no podrán difundir o retransmitir señales generadas en el exterior que no cumplan los requisitos mencionados.

**ARTICULO 61. - Agencias de Publicidad y Productoras Publicitarias.** Los licenciatarios o autorizados a prestar los servicios regulados en la presente ley no podrán difundir avisos publicitarios de cualquier tipo, provenientes de agencias de publicidad o productoras publicitarias que no hayan dado cumplimiento a lo dispuesto en el registro creado por el artículo 59.

## CAPÍTULO IV

### FOMENTO DE LA DIVERSIDAD Y CONTENIDOS REGIONALES

**ARTICULO 62. - Autorización de redes.** Las emisoras de radiodifusión integrantes de una red, no podrán iniciar transmisiones simultáneas hasta tanto la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual no hubiere dictado la autorización del correspondiente convenio o contrato de creación de la red y de acuerdo a lo previsto en el artículo 63.

La Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual dispondrá de sesenta (60) días hábiles para expedirse sobre la solicitud. En caso de silencio de la administración se tendrá por conferida la autorización si la presentación contara con la totalidad de los elementos requeridos.

No podrán constituirse redes de radio y/o televisión entre licenciatarios con una misma área de prestación<sup>(69)</sup>, salvo que se tratase de localidades de hasta cincuenta mil (50.000) habitantes, y siempre que se trate de retransmisión de contenidos locales. La autoridad de aplicación podrá exceptuar a localidades en provincias con baja densidad demográfica.

**ARTICULO 63.** - Vinculación de emisoras. Se permite la constitución de redes de radio y televisión exclusivamente entre prestadores de un mismo tipo y clase de servicio<sup>(70)</sup> con límite temporal, según las siguientes pautas:

- a) La emisora adherida a una o más redes no podrá cubrir con esas programaciones más del treinta por ciento (30%) de sus emisiones diarias;
- b) Deberá mantener el cien por ciento (100%) de los derechos de contratación sobre la publicidad emitida en ella;
- c) Deberá mantener la emisión de un servicio de noticias local y propio en horario central.

Por excepción, podrán admitirse redes de mayor porcentaje de tiempo de programación, cuando se proponga y verifique la asignación de cabeceras múltiples para la realización de los contenidos a difundir.

Los prestadores de diverso tipo y clase de servicios, siempre que no se encuentren localizados en una misma área de prestación, podrán recíprocamente acordar las condiciones de retransmisión de programas determinados, siempre que esta retransmisión de programas no supere el diez por ciento (10%) de las emisiones mensuales<sup>(71)</sup>.

Para la transmisión de acontecimientos de interés relevante, se permite sin limitaciones la constitución de redes de radio y televisión abiertas.

**ARTICULO 64.** - Excepciones. Quedan exceptuados del cumplimiento del inciso a) del artículo 63 los servicios de titularidad del Estado nacional, los Estados provinciales, las universidades nacionales, los institutos universitarios nacionales y las emisoras de los Pueblos Originarios.

---

(69) Cristian Jensen.

(70) CTA Brown, Cristian Jensen.

(71) Tiene por objeto permitir que una radio comunitaria o sindical pueda por ejemplo transmitir un partido de fútbol.

## CAPÍTULO V

### CONTENIDOS DE LA PROGRAMACIÓN

ARTICULO 65. - Contenidos. Los titulares de licencias o autorizaciones para prestar servicios de comunicación audiovisual deberán cumplir con las siguientes pautas respecto al contenido de su programación diaria:

1. Los servicios de radiodifusión sonora:

a. Privados y no estatales:

- i. Deberán emitir un mínimo de setenta por ciento (70%) de producción nacional.
- ii. Como mínimo el treinta por ciento (30%) de la música emitida deberá ser de origen nacional, sea de autores o intérpretes nacionales, cualquiera sea el tipo de música de que se trate por cada media jornada de transmisión. Esta cuota de música nacional deberá ser repartida proporcionalmente a lo largo de la programación, debiendo además asegurar la emisión de un cincuenta por ciento (50 %) de música producida en forma independiente donde el autor y/o intérprete ejerza los derechos de comercialización de sus propios fonogramas mediante la transcripción de los mismos por cualquier sistema de soporte teniendo la libertad absoluta para explotar y comercializar su obra<sup>(72)</sup>. La Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual podrá eximir de esta obligación a estaciones de radiodifusión sonora dedicadas a colectividades extranjeras o a emisoras temáticas.
- iii. Deberán emitir un mínimo del cincuenta por ciento (50%) de producción propia que incluya noticieros o informativos locales.

b. Las emisoras de titularidad de Estados provinciales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, municipios y universidades nacionales:

- i. Deberán emitir un mínimo del sesenta por ciento (60%) de producción local y propia, que incluya noticieros o informativos locales.
- ii. Deberán emitir un mínimo del veinte por ciento (20%) del total de la programación para difusión de contenidos educativos, culturales y de bien público.

2. Los servicios de radiodifusión televisiva abierta:

- a. Deberán emitir un mínimo del sesenta por ciento (60%) de producción nacional;
- b. Deberán emitir un mínimo del treinta por ciento (30%) de producción propia que incluya informativos locales;
- c. Deberán emitir un mínimo del treinta por ciento (30%) de producción local independiente cuando se trate de estaciones localizadas en ciudades con más de un

---

(72) Diego Boris, Unión de Músicos Independientes.

millón quinientos mil (1.500.000) habitantes. Cuando se encuentren localizados en poblaciones de más de seiscientos mil (600.000) habitantes, deberán emitir un mínimo del quince por ciento (15%) de producción local independiente y un mínimo del diez por ciento (10%) en otras localizaciones<sup>(73)</sup>.

3. Los servicios de televisión por suscripción de recepción fija:

- a. Deberán incluir sin codificar las emisiones y señales de Radio Televisión Argentina Sociedad del Estado, todas las emisoras y señales públicas del Estado nacional y en todas aquellas en las que el Estado nacional tenga participación;
  - b. Deberán ordenar su grilla de programación de forma tal que todas las señales correspondientes al mismo género se encuentren ubicadas en forma correlativa y ordenar su presentación en la grilla conforme la reglamentación que a tal efecto se dicte, dando prioridad a las señales locales, regionales y nacionales<sup>(74)</sup>;
  - c. Los servicios de televisión por suscripción no satelital, deberán incluir como mínimo una (1) señal de producción local propia que satisfaga las mismas condiciones que esta ley establece para las emisiones de televisión abierta, por cada licencia o área jurisdiccional que autorice el tendido. En el caso de servicios localizados en ciudades con menos de seis mil (6.000) habitantes el servicio podrá ser ofrecido por una señal regional<sup>(75)</sup>;
  - d. Los servicios de televisión por suscripción no satelital deberán incluir, sin codificar, las emisiones de los servicios de televisión abierta de origen cuya área de cobertura coincida con su área de prestación de servicio;
  - e. Los servicios de televisión por suscripción no satelital deberán incluir, sin codificar, las señales generadas por los Estados provinciales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipios y universidades nacionales que se encuentren localizadas en su área de prestación de servicio;
  - f. Los servicios de televisión por suscripción satelital deberán incluir, sin codificar, las señales abiertas generadas por los Estados provinciales, por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipios, y por las universidades nacionales;
  - g. Los servicios de televisión por suscripción satelital deberán incluir como mínimo una (1) señal de producción nacional propia<sup>(76)</sup> que satisfaga las mismas condiciones que esta ley establece para las emisiones de televisión abierta;
  - h. Los servicios de televisión por suscripción deberán incluir en su grilla de canales un mínimo de señales originadas en países del MERCOSUR y en países latinoamericanos.
- 

(73) Sol Producciones, Schmucler, cineasta.

(74) Jorge Curle, Canal 6 Misiones.

(75) Alfredo Carrizo, Catamarca

(76) SAT.

mericanos con los que la República Argentina haya suscripto o suscriba a futuro convenios a tal efecto, y que deberán estar inscriptas en el registro de señales previsto en esta ley<sup>(77)</sup>.

Televisión Móvil. El Poder Ejecutivo nacional establecerá las condiciones pertinentes en la materia objeto de este artículo para el servicio de televisión móvil, sujetas a la ratificación de las mismas por parte de la Comisión Bicameral prevista en esta ley.

#### NOTA artículo 65

Las perspectivas planteadas en el proyecto se compadecen con las políticas adoptadas por países o regiones que cuentan con producción cultural y artística en condiciones de desarrollarse y que además necesitan ser defendidas.

Respecto a las señales de los medios públicos y la necesidad de su inclusión en las grillas de los servicios de señales múltiples, en la declaración de diciembre de 2007 titulada "Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión" la Relatoría de Libertad de Expresión menciona: "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 interoperables, inclusive a través de las fronteras nacionales, y proveer acceso no discriminatorio a servicios de ayuda, tales como guías de programación electrónica.

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. Cuando sea apropiado, se debe considerar reservar, a mediano plazo, parte del espectro para la transmisión análoga de radio. Al menos parte del espectro liberado a través de la transición digital se debe reservar para uso de radiodifusión".

Las previsiones reglamentarias tienden a que se permita la actualización de las grillas en una forma consistente con las facultades de la Autoridad de aplicación y del Poder Ejecutivo nacional, que están inspiradas en la sección 202 h) de la Ley de Comunicaciones de Estados Unidos.

En cuanto a la protección de las cuotas nacionales de programación, importa reconocer que la legislación canadiense es estricta en materia de defensa de su pro-

.....  
(77) Agrupación Comandante Andresito..

ducción audiovisual<sup>(78)</sup>, como también lo son las premisas de la Directiva Europea de Televisión de 1989 (art. 4)<sup>(79)</sup>. En nuestro país, se trata de cumplir el mandato del artículo 75 inciso 19 de la Constitución Nacional y de los compromisos firmados ante la UNESCO al suscribir la Convención sobre la Protección y la Promoción de la diversidad de las Expresiones Culturales.

**ARTICULO 66. - Accesibilidad.** Las emisiones de televisión abierta, la señal local de producción propia en los sistemas por suscripción y los programas informativos, educativos, culturales y de interés general de producción nacional, deben incorporar medios de comunicación visual adicional en el que se utilice subtítulo oculto (closed caption), lenguaje de señas y audio descripción, para la recepción por personas con discapacidades sensoriales, adultos mayores y otras personas

---

(78) La piedra basal del sistema de radiodifusión canadiense es el contenido canadiense. Bajo los términos de la sección 3º de la Broadcasting Act., el desarrollo de la actividad debe tener por miras: El desarrollo y puesta en conocimiento del público del talento canadiense. La maximización del uso de la creatividad canadiense. La utilización de la capacidad del sector de la producción independiente.

La Canadian Broadcasting Corp. como sistema de radiodifusión público, debe contribuir activamente con el flujo e intercambio de las expresiones culturales.

La sección 10 de la Broadcasting Act (section 10) facultó a la CRTC a decidir qué es aquello que constituye "programa canadiense" y la proporción de tiempo que en los servicios debe ser destinado a la difusión de la programación canadiense.

La CRTC ha establecido un sistema de cuotas para regular la cantidad de programación canadiense en un contexto de dominación estadounidense en la actividad. La CRTC utiliza un sistema de puntajes para determinar la calidad de la programación canadiense en TV y radio AM (incluida la música) que atiende a la cantidad de canadienses involucrados en la producción de una canción, álbum, film o programa. La sección 7 de la "TV Broadcasting Regulations" requiere al licenciatario público (CBC - Televisión de Québec, etc) dedicar no menos del sesenta por ciento (60 %) de la programación de la última tarde y noche (prime time) a la emisión de programación canadiense y no menos del cincuenta por ciento (50%) a los licenciatarios privados.

En definiciones tomadas por la CRTC desde el año 1998, la CRTC aumentó los contenidos canadienses en radiodifusión sonora (tanto AM como FM) al treinta y cinco por ciento (35 %). También definió mínimos canadienses en las estaciones que difunden "specialty channels".

(79) CAPÍTULO III. Promoción de la distribución y de la producción de programas televisivos. Artículo 4:

1. Los Estados miembros velarán, siempre que sea posible y con los medios adecuados, para que los organismos de radiodifusión televisiva reserven para obras europeas, con arreglo al artículo 6º, una proporción mayoritaria de su tiempo de difusión, con exclusión del tiempo dedicado a las informaciones, a manifestaciones deportivas, a juegos, a la publicidad o a los servicios de teletexto. Dicha proporción, habida cuenta de las responsabilidades del organismo de radiodifusión televisiva para con su público en materia de información, de educación, de cultura y de entretenimiento, deberá lograrse progresivamente con arreglo a criterios adecuados.

que puedan tener dificultades para acceder a los contenidos. La reglamentación determinará las condiciones progresivas de su implementación<sup>(80)</sup>.

#### NOTA artículo 66

La previsión incorporada tiende a satisfacer las necesidades comunicacionales de personas con discapacidades auditivas que no solamente pueden ser atendidas con lenguaje de señas, ya que en programas con ambientación ellas resultan evidentemente insuficientes. Los sistemas de closed caption están establecidos con un marco de progresividad exigible en el 47 C.F.R. u 79.1 de la legislación estadounidense.

Asimismo, lo recoge el punto 64 de los Fundamentos de la Directiva 65/2007 de la UE y el artículo 3 quater en cuanto establece que: "Los Estados miembros alentarán a los servicios de comunicación audiovisual bajo su jurisdicción a garantizar que sus servicios sean gradualmente accesibles a las personas con una discapacidad visual o auditiva".

En el mismo sentido Francia aprobó la ley 2005-102 (en febrero de 2005) tendiente a garantizar la igualdad de oportunidades y derechos de las personas con discapacidades visuales y auditivas.

**ARTICULO 67. - Cuota de pantalla del cine y artes audiovisuales nacionales<sup>(81)</sup>.** Los servicios de comunicación audiovisual que emitan señales de televisión deberán cumplir la siguiente cuota de pantalla:

Los licenciatarios de servicios de televisión abierta deberán exhibir en estreno televisivo en sus respectivas áreas de cobertura, y por año calendario, ocho (8) películas de largometraje nacionales, pudiendo optar por incluir en la misma cantidad hasta tres (3) telefilmes nacionales, en ambos casos producidos mayoritariamente por productoras independientes nacionales, cuyos derechos de antena hubieran sido adquiridos con anterioridad a la iniciación del rodaje.

(80) Bloque de Senadores Justicialistas, Area Inclusión CO.NA.DIS, Federación Argentina de Instituciones de Ciegos y Amblíopes, Cristian Rossi, INADI, Organización Invisibles de Bariloche.

(81) INCAA, Asoc Arg. de Actores, Asoc. Argentina de Directores de Cine, Asoc. Bonaerense de Cinematógrafistas, Asoc. de Directores Productores de Cine Documental Independiente de Argentina, Asoc. de Productores de Cine Infantil, Asoc. de Productores Independientes, Asoc. Argentina de Productores de Cine y Medios Audiovisuales, Sociedad General de Autores de la Argentina, Asoc. de Realizadores y Productores de Artes Audiovisuales, Asoc. Gral. Independiente de Medios Audiovisuales, Cámara Argentina de la Industria Cinematográfica, Directores Argentinos Cinematográficos, Directores Independientes de Cine, Federación Argentina de Cooperativas de Trabajo Cinematográfico, Federación Arg. de Prods. Cinematográficos y Audiovisuales, Proyecto Cine Independiente, Sindicato de la Industria Cinematográfica Argentina, Unión de la Ind. Cinematográfica, Unión de Prods. Independientes de Medios Audiovisuales.

Todos los licenciatarios de servicios de televisión por suscripción del país y los licenciatarios de servicios de televisión abierta cuya área de cobertura total comprenda menos del veinte por ciento (20%) de la población del país, podrán optar por cumplir la cuota de pantalla adquiriendo, con anterioridad al rodaje, derechos de antena de películas nacionales y telefilmes producidos por productoras independientes nacionales, por el valor del cero coma cincuenta por ciento (0,50%) de la facturación bruta anual del año anterior<sup>(82)</sup>.

Las señales que no fueren consideradas nacionales, autorizadas a ser retransmitidas por los servicios de televisión por suscripción, que difundieren programas de ficción en un total superior al cincuenta por ciento (50%) de su programación diaria, deberán destinar el valor del cero coma cincuenta por ciento (0,50%) de la facturación bruta anual del año anterior a la adquisición, con anterioridad a la iniciación del rodaje, de derechos de antena de películas nacionales.

#### NOTA artículo 67

La ley francesa que reglamenta el ejercicio de la libertad de comunicación audiovisual (ley 86-1067) establece "...los servicios de comunicación audiovisual que difundan obras cinematográficas... (tienen) la obligación de incluir, especialmente en las horas de gran audiencia, por lo menos un 60% de obras europeas y un 40% de obras de expresión original francesa...". Las obras francesas contribuyen a cumplir el porcentaje previsto para las obras europeas. Esto comprende tanto a la televisión abierta como a las señales de cable o satelitales. El Decreto 90-66, al reglamentar esa disposición legal, estableció que los porcentajes que exige la ley deben ser satisfechos anualmente y en tanto en relación al número de obras cinematográficas exhibidas como a la totalidad del tiempo dedicado en el año a la difusión de obras audiovisuales. (Arts. 7º y 8º).

Como antecedente normativo el Decreto 1248/2001 de "Fomento de la Actividad Cinematográfica Nacional", estableció en su artículo 9º que "Las salas y demás lugares de exhibición del país deberán cumplir las cuotas de pantalla de películas nacionales de largometraje y cortometraje que fije el Poder Ejecutivo nacional en la reglamentación de la presente ley y las normas que para su exhibición dicte el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales".

En este marco cabe tener presente que conforme el artículo 1º Res. N° 1582/2006/INCAA - 15-08-2006, modificatoria de la Res. N° 2016/04, la cuota pantalla es "la cantidad mínima de películas nacionales que deben exhibir obligatoriamente las empresas que por cualquier medio o sistema exhiban películas, en un período determinado".

---

(82) Sol Producciones.

ARTICULO 68. - Protección de la niñez y contenidos dedicados<sup>(83)</sup> En todos los casos los contenidos de la programación, de sus avances y de la publicidad deben ajustarse a las siguientes condiciones:

- a) En el horario desde las 6.00 y hasta las 22.00 horas deberán ser aptos para todo público;
- b) Desde las 22.00 y hasta las 6.00 horas se podrán emitir programas considerados aptos para mayores.

En el comienzo de los programas que no fueren aptos para todo público, se deberá emitir la calificación que el mismo merece, de acuerdo a las categorías establecidas en este artículo. Durante los primeros treinta (30) segundos de cada bloque se deberá exhibir el símbolo que determine la autoridad de aplicación al efecto de posibilitar la identificación visual de la calificación que le corresponda.

En el caso en que la hora oficial no guarde uniformidad en todo el territorio de la República, la autoridad de aplicación modificará el horario de protección al menor que establece este artículo al efecto de unificar su vigencia en todo el país.

No será permitida la participación de niños o niñas menores de doce (12) años en programas que se emitan entre las 22.00 y las 8.00 horas, salvo que éstos hayan sido grabados fuera de ese horario, circunstancia que se deberá mencionar en su emisión.

La reglamentación determinará la existencia de una cantidad mínima de horas de producción y transmisión de material audiovisual específico para niños y niñas en todos los canales de televisión abierta, cuyo origen sea como mínimo el cincuenta por ciento (50%) de producción nacional y establecerá las condiciones para la inserción de una advertencia explícita previa cuando por necesidad de brindar información a la audiencia (noticieros /flashes) pueden vulnerarse los principios de protección al menor en horarios no reservados para un público adulto<sup>(84)</sup>.

#### NOTA artículo 68

Tanto el presente artículo como los objetivos educacionales previstos en el artículo 3º y las definiciones pertinentes contenidas en el artículo 4º tienen en cuenta la "Convención sobre los Derechos del Niño" de jerarquía constitucional conforme el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional.

La Convención, aprobada por nuestro país mediante la ley 23.849, reconoce en su artículo 17 la importante función que desempeñan los medios de comunicación y obliga a los Estados a velar porque el niño tenga acceso a información y material procedente de diversas fuentes nacionales e internacionales, en especial la información y el material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental.

---

(83) INADI.

(84) Sol Producciones.

Los Estados partes, con tal objeto:

- a) Alentarán a los medios de comunicación a difundir información y materiales de interés social y cultural para el niño, de conformidad con el espíritu del artículo 29;
- b) Promoverán la cooperación internacional en la producción, el intercambio y la difusión de esa información y esos materiales procedentes de diversas fuentes culturales, nacionales e internacionales;
- c) Promoverán la elaboración de directrices apropiadas para proteger al niño contra toda información y material perjudicial para su bienestar, teniendo en cuenta las disposiciones de los artículos 13 y 18.

En México, Perú, Venezuela y otros países, existen sistemas legales de protección de la niñez a través del sistema de horario de protección.

**ARTICULO 69.** - Codificación. No serán de aplicación el inciso a) del artículo 68 en los servicios de televisión por suscripción de emisiones codificadas, en las que se garantice que a las mismas sólo se accede por acción deliberada de la persona que las contrate o solicite.

**ARTICULO 70.** - La programación de los servicios previstos en esta ley deberá evitar contenidos que promuevan o inciten tratos discriminatorios basados en la raza, el color, el sexo, la orientación sexual, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento, el aspecto físico, la presencia de discapacidades o que menoscaben la dignidad humana o induzcan a comportamientos perjudiciales para el ambiente o para la salud de las personas y la integridad de los niños, niñas o adolescentes<sup>(85)</sup>.

**ARTICULO 71.** - Quienes produzcan, distribuyan, emitan o de cualquier forma obtengan beneficios por la transmisión de programas y/o publicidad velarán por el cumplimiento de lo dispuesto por las leyes 23.344, sobre publicidad de tabacos, 24.788 -Ley Nacional de lucha contra el Alcoholismo-, 25.280, por la que se aprueba la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, 25.926, sobre pautas para la difusión de temas vinculados con la salud, 26.485 -Ley de protección integral para

---

(85) Periodistas de Argentina en Red por una Comunicación No Sexista -PAR-Red PAR, Consejo Nacional de la Mujer, INADI, Centro Cultural de la Memoria H. Conti, periodistas, ADEM, Alianza MenEngage, Red Nacional de Jóvenes y Adolescentes para la Salud Sexual y Reproductiva, estudiantes CS. Sociales, Feministas en Acción, ATEM y Red No a la Trata, ONG Mentes Activas, FEIM, Fundación Mujeres en Igualdad (MEI), Grupo de Estudios Sociales, Revista Digital Feminas, AMUNRA, legisladoras, Grupos Vulnerables, Unidad para la Erradicación de la Explotación Sexual Infantil (Secretaría de DDHH), Consejo Federal de DDHH, FM Azoteas, AMARC, Secretaría de DDHH de la Nación, Programa Juana Azurduy, Comunicación del Archivo Nacional de la Memoria.

prevenir, sancionar, y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrolleen sus relaciones interpersonales- y 26.061, sobre protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes así como de sus normas complementarias y/o modificatorias y de las normas que se dicten para la protección de la salud y de protección ante conductas discriminatorias<sup>(86)</sup>.

## CAPÍTULO VI

### OBLIGACIONES DE LOS LICENCIATARIOS Y AUTORIZADOS

**ARTICULO 72. - Obligaciones.** Los titulares de licencias y autorizaciones de servicios de comunicación audiovisual deberán observar, además de las obligaciones instituidas, las siguientes:

- a) Brindar toda la información y colaboración que requiera la autoridad de aplicación y que fuera considerada necesaria o conveniente para el adecuado cumplimiento de las funciones que les competen;
- b) Prestar gratuitamente a la autoridad de aplicación el servicio de monitoreo de sus emisiones en la forma técnica y en los lugares que determinen las normas reglamentarias;
- c) Registrar o grabar las emisiones, conservándolas durante el plazo y en las condiciones que establezca la autoridad de aplicación;
- d) Mantener un archivo de la producción emitida cuyos contenidos deberán estar disponibles para el resguardo público. A tales fines, las emisoras deberán remitir al Archivo General de la Nación los contenidos que le sean requeridos.

Queda prohibida la utilización comercial de estos archivos;

- e) Cada licenciatario o autorizado debe poner a disposición, como información fácilmente asequible, una carpeta de acceso público a la que deberá sumarse su exhibición sobre soporte digital en internet. En la misma deberán constar:

- (i) Los titulares de la licencia o autorización,
- (ii) Compromisos de programación que justificaron la obtención de la licencia, en su caso,

---

(86) Periodistas de Argentina en Red por una Comunicación No Sexista -PAR, Red PAR, Consejo Nacional de la Mujer, INADI, Centro Cultural de la Memoria H. Conti, periodistas, ADEM, Alianza MenEngage, Red Nacional de Jóvenes y Adolescentes para la Salud Sexual y Reproductiva, estudiantes CS. Sociales, Feministas en Acción, ATEM y Red No a la Trata, ONG Mentes Activas, FEIM, Fundación Mujeres en Igualdad (MEI), Grupo de Estudios Sociales, Revista Digital Feminas, AMUNRA, legisladoras, Grupos Vulnerables, Unidad para la Erradicación de la Explotación Sexual Infantil (Secretaría de DDHH), Consejo Federal de DDHH, FM Azoteas, AMARC, Secretaría de DDHH de la Nación, Programa Juana Azurduy, Comunicación del Archivo Nacional de la Memoria.

- (iii) Integrantes del órgano directivo,
  - (iv) Especificaciones técnicas autorizadas en el acto de otorgamiento de la licencia o autorización,
  - (v) Constancia del número de programas destinados a programación infantil, de interés público, de interés educativo,
  - (vi) La información regularmente enviada a la autoridad de aplicación en cumplimiento de la ley,
  - (vii) Las sanciones que pudiera haber recibido la licenciataria o autorizada,
  - (viii) La(s) pauta(s) de publicidad oficial que recibiera el licenciatario, de todas las jurisdicciones nacionales, provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, detallando cada una de ellas.
- f) Incluir una advertencia cuando se trate de contenidos previamente grabados en los programas periodísticos, de actualidad o con participación del público;
  - g) Poner a disposición del público al menos una vez por día de emisión a través de dispositivos de sobreimpresión en los medios audiovisuales, la identificación y el domicilio del titular de la licencia o autorización.

#### NOTA artículo 72

Los tres primeros incisos guardan consistencia con obligaciones existentes en la mayor parte de las reglamentaciones del derecho comparado y no ofrecen mayores novedades. En el caso del inciso d), se promueve una instancia de participación y control social y de la comunidad. La previsión propuesta se inspira en el "Public Inspection File" establecido por la legislación estadounidense en la sección 47 C.F.R. u 73.3527 (Código de Regulaciones federales aplicables a radiodifusión y telecomunicaciones. Allí deben constar:

- a) Los términos de autorización de la estación.
- b) La solicitud y materiales relacionados.
- c) Los acuerdos de los ciudadanos, cuando correspondiera.
- d) Los mapas de cobertura.
- e) Las condiciones de propiedad de los titulares de la estación.
- f) Los detalles de los tiempos de emisiones políticas según las disposiciones de la Sección 73.1943 de la CFR.
- g) Las políticas para igualdad de oportunidades en el empleo.
- h) Un link o ejemplar según corresponda del documento de la FCC The Public and Broadcasting.
- i) Las cartas de la audiencia.

j) El detalle de la programación dejando constancia de la programación educativa, cultural, infantil o las condiciones generales de la misma.

k) Lista de donantes o patrocinadores.

l) Materiales relacionados con investigaciones o quejas llevados por la FCC respecto de la estación).

**ARTICULO 73. - Abono Social<sup>(87)</sup>.** Los prestadores de servicios de radiodifusión por suscripción a título oneroso, deberán disponer de un abono social implementado en las condiciones que fije la reglamentación, previa audiencia pública y mediante un proceso de elaboración participativa de normas.

La oferta de señales que se determine para la prestación del servicio con abono social, deberá ser ofrecida a todos los prestadores a precio de mercado y en las mismas condiciones en todo el país<sup>(88)</sup>.

#### NOTA artículo 73

El abono social atiende a que, en ciertos sitios, el prestador de servicio de radiodifusión por suscripción a título oneroso, es el único servicio que existe para mirar televisión. En Estados Unidos las autoridades concedentes pueden actuar en ese sentido (debe señalarse que no todo está regulado por la FCC sino que las ciudades o condados tienen facultades regulatorias y entre ellas las de fijación de tarifas<sup>(89)</sup>.

---

(87) Incluir en el abono a prestadores satelitales- Cooperativa de Provisión y Comercialización de Servicios de Radiodifusión, COLSECOR.

(88) Lorena Soledad Polachine, Canal 5 La Leonesa.

(89) En el sitio web de la FCC <http://www.fcc.gov/cgb/consumerfacts/spanish/cablerates.html> se encuentra la siguiente definición: ¿Cómo son reguladas las tarifas de televisión por cable?

Antecedentes su Autoridad de Franquicia Local (LFA, por sus siglas en inglés) regula las tarifas que puede cobrar su compañía de cable por los servicios básicos, y su compañía de cable determina las tarifas que usted paga por otra programación y servicios de cable, tales como los canales de películas "premium" con cargo adicional y programas deportivos "Pay-Per-Viel" de pago por evento.

Su Autoridad de Franquicia Local (LFA) - la ciudad, el condado, u otras organizaciones gubernamentales autorizadas por su estado para regular el servicio de televisión por cable- puede regular las tarifas que su compañía de cable cobra por el servicio básico. El servicio básico debe incluir la mayoría de las emisoras locales de televisión, así como los canales públicos, educativos, y gubernamentales requeridos por la franquicia negociada entre su LFA y su compañía de cable. Si la FCC constata que una compañía local de cable está sujeta a "competencia efectiva" (según la define la ley federal), puede ser que la LFA no regule las tarifas que cobra por el servicio básico. Las tarifas que cobran ciertas compañías de cable pequeñas no están sujetas a esta regulación. Estas tarifas son determinadas por las compañías. Su LFA también hace cumplir los reglamentos de la FCC que determinan si las tarifas para servicio básico que cobra el operador de cable son razonables. La LFA revisa los informes de justifi-

Se busca de este modo que todos los habitantes tengan acceso a los servicios de radiodifusión y comunicación audiovisual. La regulación del precio del abono quedará en cabeza de la Autoridad de aplicación<sup>(90)</sup>.

**ARTICULO 74.** - Publicidad política. Los licenciatarios de servicios de comunicación audiovisual estarán obligados a cumplir los requisitos establecidos en materia de publicidad política y ceder espacios en su programación a los partidos políticos durante las campañas electorales conforme lo establecido en la ley electoral. Dichos espacios no podrán ser objeto de subdivisiones o nuevas cesiones.

**ARTICULO 75.** - Cadena nacional o provincial. El Poder Ejecutivo nacional y los poderes ejecutivos provinciales podrán, en situaciones graves, excepcionales o de trascendencia institucional, disponer la integración de la cadena de radiodifusión nacional o provincial, según el caso, que será obligatoria para todos los licenciatarios.

**ARTICULO 76.** - Avisos oficiales y de interés público. La Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual podrá disponer la emisión de mensajes de interés público. Los titulares de licencias de radiodifusión deberán emitir, sin cargo, estos mensajes según la frecuencia horaria determinada y conforme a la reglamentación.

Los mensajes declarados de interés público no podrán tener una duración mayor a los ciento veinte (120) segundos y no se computarán en el tiempo de emisión de publicidad determinado en el artículo 82 de la presente.

Para los servicios por suscripción esta obligación se referirá únicamente a la señal de producción propia.

El presente artículo no será de aplicación cuando los mensajes formen parte de campañas publicitarias oficiales a las cuales se les apliquen fondos presupuestarios para sostenerlas o se difundan en otros medios de comunicación social a los que se les apliquen fondos públicos para sostenerlos.

Este tiempo no será computado a los efectos del máximo de publicidad permitido por la presente ley.

La autoridad de aplicación dispondrá, previa consulta al Consejo Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, los topes de publicidad oficial que podrán recibir los servicios de carácter privado comercial o sin fines de lucro atendiendo

---

cación de tarifas presentados por los operadores de cable. Comuníquese con su LFA si tiene preguntas sobre las tarifas del servicio básico.

(90) Ver en este sentido la regulación establecida por la FCC <http://www.fcc.gov/cgb/consumerfacts/spanish/cablerates.html> para el establecimiento de las tarifas en cuestión.

las condiciones socioeconómicas, demográficas y de mercado de las diferentes localizaciones.

Para la inversión publicitaria oficial el Estado deberá contemplar criterios de equidad y razonabilidad en la distribución de la misma, atendiendo los objetivos comunicacionales del mensaje en cuestión.

## CAPÍTULO VII

### DERECHO AL ACCESO A LOS CONTENIDOS DE INTERÉS RELEVANTE

**ARTICULO 77.** - Derecho de acceso. Se garantiza el derecho al acceso universal -a través de los servicios de comunicación audiovisual- a los contenidos informativos de interés relevante y de acontecimientos deportivos, de encuentros futbolísticos u otro género o especialidad.

Acontecimientos de interés general. El Poder Ejecutivo nacional adoptará las medidas reglamentarias para que el ejercicio de los derechos exclusivos para la retransmisión o emisión televisiva de determinados acontecimientos de interés general de cualquier naturaleza, como los deportivos, no perjudique el derecho de los ciudadanos a seguir dichos acontecimientos en directo y de manera gratuita, en todo el territorio nacional.

En el cumplimiento de estas previsiones, el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual deberá elaborar un listado anual de acontecimientos de interés general para la retransmisión o emisión televisiva, respecto de los cuales el ejercicio de derechos exclusivos deberá ser justo, razonable y no discriminatorio.

Dicho listado será elaborado después de dar audiencia pública a las partes interesadas, con la participación del Defensor del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual.

El listado será elaborado anualmente con una anticipación de al menos seis (6) meses, pudiendo ser revisado por el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual en las condiciones que fije la reglamentación.

**ARTICULO 78.** - Listado. Criterios. Para la inclusión en el listado de acontecimientos de interés general deberán tenerse en cuenta, al menos, los siguientes criterios:

a) Que el acontecimiento haya sido retransmitido o emitido tradicionalmente por televisión abierta;

b) Que su realización despierte atención de relevancia sobre la audiencia de televisión;

c) Que se trate de un acontecimiento de importancia nacional o de un acontecimiento internacional relevante con una participación de representantes argentinos en calidad o cantidad significativa.

**ARTICULO 79.** - Condiciones. Los acontecimientos de interés relevante deberán emitirse o retransmitirse en las mismas condiciones técnicas y de medios de difusión que las establecidas en la ley 25.342.

**ARTICULO 80.** - Cesión de derechos. Ejercicio del derecho de acceso. La cesión de los derechos para la retransmisión o emisión, tanto si se realiza en exclusiva como si no tiene tal carácter, no puede limitar o restringir el derecho a la información.

Tal situación de restricción y la concentración de los derechos de exclusividad no deben condicionar el normal desarrollo de la competición ni afectar la estabilidad financiera e independencia de los clubes. Para hacer efectivos tales derechos, los titulares de emisoras de radio o televisión dispondrán de libre acceso a los recintos cerrados donde vayan a producirse los mismos.

El ejercicio del derecho de acceso a que se refiere el párrafo anterior, cuando se trate de la obtención de noticias o imágenes para la emisión de breves extractos libremente elegidos en programas informativos no estarán sujetos a contraprestación económica cuando se emitan por televisión, y tengan una duración máxima de tres (3) minutos por cada acontecimiento o, en su caso, competición deportiva, y no podrán transmitirse en directo.

Los espacios informativos radiofónicos no estarán sujetos a las limitaciones de tiempo y de directo contempladas en el párrafo anterior.

La retransmisión o emisión total o parcial por emisoras de radio de acontecimientos deportivos no podrá ser objeto de derechos exclusivos.

#### NOTA artículos 77, 78, 79, 80

Se toman como fuentes los principios y regulaciones que sobre la materia establecen la reciente Directiva Europea N° 65/2007, así como ley 21/1997, del 3 de julio, reguladora de las Emisiones y Retransmisiones de Competiciones y Acontecimientos Deportivos de España, y resoluciones de tribunales de defensa de la competencia, incluidos los antecedentes de la propia CNDC de la Argentina.

La existencia de derechos exclusivos acordados entre particulares trae aparejada no sólo la exclusión de parte de la población al pleno ejercicio del derecho de acceso sino, además, una potencial restricción del mercado en cuanto impiden la concurrencia de otros actores, y por ende, restringen irrazonablemente las vías de emisión y retransmisión de este tipo de eventos.

Es importante señalar la relevancia que tienen para la población este tipo de acontecimientos, en particular los de naturaleza deportiva. Es función del Estado arti-

cular los mecanismos para que este derecho al acceso no implique en su ejercicio una afectación del desarrollo del evento o bien una afectación patrimonial de las entidades que deben facilitar los medios para permitir estas emisiones o retransmisiones. Por lo cual, en este Capítulo, no sólo se da prevalencia al derecho a la información por sobre cualquier derecho exclusivo que pudiera ser alegado, sino que además se establecen garantías de gratuidad para determinados tipos de transmisiones.

Ver a este respecto el documento “Problemas de competencia en el sector de distribución de programas de televisión en la Argentina” del año 2007, elaborado por Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC), dentro del marco del programa de subsidios para la investigación en temas de competencia en el sector de distribución, financiado por el Centro de Investigación para el Desarrollo Internacional de Canadá (International Development Research Center, IDRC). En particular el capítulo 5 que trabaja sobre los ejemplos comparados.

## CAPÍTULO VIII

### PUBLICIDAD

ARTICULO 81. - Emisión de publicidad. Los licenciatarios o autorizados de los servicios de comunicación audiovisual podrán emitir publicidad conforme a las siguientes previsiones:

- a) Los avisos publicitarios deberán ser de producción nacional cuando fueran emitidos por los servicios de radiodifusión abierta o en los canales o señales propias de los servicios por suscripción o insertas en las señales nacionales;
- b) En el caso de servicios de televisión por suscripción, sólo podrán insertar publicidad en la señal correspondiente al canal de generación propia<sup>(91)</sup>;
- c) En el caso de la retransmisión de las señales de TV abierta, no se podrá incluir tanda publicitaria a excepción de aquellos servicios por suscripción ubicados en el área primaria de cobertura de la señal abierta;
- d) Las señales transmitidas por servicios por suscripción sólo podrán disponer de los tiempos de tanda publicitaria previstos en el artículo 82 mediante su contratación directa con cada licenciatario y/o autorizado<sup>(92)</sup>;

(91) Juan Ponce, Radio Uno, Néstor Busso, Fundación Alternativa Popular, Coalición por una Radiodifusión Democrática, Gobernador Jorge Capitanich en nombre de la Cámara de Cableoperadores del Norte.

(92) Cámara de Cableoperadores del Norte.

- e) Se emitirán con el mismo volumen de audio y deberán estar separados del resto de la programación<sup>(93)</sup>;
  - f) No se emitirá publicidad subliminal entendida por tal la que posee aptitud para producir estímulos inconscientes presentados debajo del umbral sensorial absoluto<sup>(94)</sup>;
  - g) Se cumplirá lo estipulado para el uso del idioma y la protección al menor;
  - h) La publicidad destinada a niñas y niños no debe incitar a la compra de productos explotando su inexperiencia y credulidad<sup>(95)</sup>;
  - i) Los avisos publicitarios no importarán discriminaciones de raza, etnia, género, orientación sexual, ideológicos, socio-económicos o nacionalidad, entre otros; no menoscabarán la dignidad humana, no ofenderán convicciones morales o religiosas, no inducirán a comportamientos perjudiciales para el ambiente o la salud física y moral de los niños, niñas y adolescentes;
  - j) La publicidad que estimule el consumo de bebidas alcohólicas o tabaco o sus fabricantes sólo podrá ser realizada de acuerdo con las restricciones legales que afectan a esos productos<sup>(96)</sup>;
  - k) Los programas dedicados exclusivamente a la promoción o venta de productos sólo se podrán emitir en las señales de servicios de comunicación audiovisual expresamente autorizadas para tal fin por la autoridad de aplicación y de acuerdo a la reglamentación correspondiente;
  - l) Los anuncios, avisos y mensajes publicitarios promocionando tratamientos estéticos y/o actividades vinculadas al ejercicio profesional en el área de la salud, deberán contar con la autorización de la autoridad competente para ser difundidos y estar en un todo de acuerdo con las restricciones legales que afectasen a esos productos o servicios<sup>(97)</sup>;
  - m) La publicidad de juegos de azar deberá contar con la previa autorización de la autoridad competente;
  - n) La instrumentación de un mecanismo de control sistematizado que facilite la verificación de su efectiva emisión;
  - ñ) Cada tanda publicitaria televisiva se deberá iniciar y concluir con el signo identificatorio del canal o señal, a fin de distinguirla del resto de la programación;
- 

(93) Agustín Azzara.

(94) María Cristina Rosales, comunicadora social, CTA Brown.

(95) Coalición por una Radiodifusión Democrática.

(96) Francisco A. D' Onofrio, médico y periodista, Tucumán.

(97) Raúl Martí, Alicia Tabarés de González Hueso.

- o) La emisión de publicidad deberá respetar las incumbencias profesionales<sup>(98)</sup>;
- p) Los programas de publicidad de productos, infomerciales y otros de similar naturaleza no podrán ser contabilizados a los fines del cumplimiento de las cuotas de programación propia y deberán ajustarse a las pautas que fije la autoridad de aplicación para su emisión<sup>(99)</sup>.

No se computará como publicidad la emisión de mensajes de interés público dispuestos por la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y la emisión de la señal distintiva, así como las condiciones legales de venta o porción a que obliga la ley de defensa del consumidor<sup>(100)</sup>.

**ARTICULO 82.** - Tiempo de emisión de publicidad. El tiempo de emisión de publicidad queda sujeto a las siguientes condiciones:

- a) Radiodifusión sonora: hasta un máximo de catorce (14) minutos por hora de emisión;
- b) Televisión abierta: hasta un máximo de doce (12) minutos por hora de emisión;
- c) Televisión por suscripción; los licenciatarios podrán insertar publicidad en la señal de generación propia, hasta un máximo de ocho (8) minutos por hora<sup>(101)</sup>.

Los titulares de registro de señales podrán insertar hasta un máximo de seis (6) minutos por hora. Sólo se podrá insertar publicidad en las señales que componen el abono básico de los servicios por suscripción. Los titulares de señales deberán acordar con los titulares de los servicios por suscripción la contraprestación por dicha publicidad;

- d) En los servicios de comunicación audiovisual por suscripción, cuando se trate de señales que llegan al público por medio de dispositivos que obligan a un pago adicional no incluido en el servicio básico, no se podrá insertar publicidad<sup>(102)</sup>;
- e) La autoridad de aplicación podrá determinar las condiciones para la inserción de publicidad en las obras artísticas audiovisuales de unidad argumental; respetando la integralidad de la unidad narrativa<sup>(103)</sup>;

---

(98) Sindicato Argentino de Locutores. Argentores.

(99) Foro Nacional de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

(100) Secretaría de Defensa del Consumidor.

(101) CTA Brown.

(102) Jonatan Colombino.

(103) Argentores.

f) Los licenciatarios y titulares de derechos de las señales podrán acumular el límite máximo horario fijado en bloques de hasta cuatro (4) horas por día de programación.

En los servicios de comunicación audiovisual, el tiempo máximo autorizado no incluye la promoción de programación propia. Estos contenidos no se computarán dentro de los porcentajes de producción propia exigidos en esta ley.

La emisión de programas dedicados exclusivamente a la televenta, a la promoción o publicidad de productos y servicios deberá ser autorizada por la autoridad de aplicación.

La reglamentación establecerá las condiciones para la inserción de promociones, patrocinios y publicidad dentro de los programas.

#### NOTA artículos 81 y 82

Las previsiones vinculadas a la difusión de publicidad se vinculan a la necesidad de garantizar la subsistencia de las estaciones de televisión abierta del interior del país. En el mismo orden de ideas, se prevé un gravamen que tiene como hecho imponible a la publicidad inserta en señales no nacionales y la imposibilidad de desgravar, de conformidad a las previsiones del impuesto a las ganancias, las inversiones en publicidad extranjeras o señales no nacionales que pudieran realizar anunciantes argentinos. Este criterio se inspira en las previsiones del artículo 19 de la Ley Income Tax Act de Canadá.

En orden a los límites de tiempo, se amparan en las previsiones del derecho comparado, sobre todo la Unión Europea, a cuya colación corresponde mencionar que el 6 de mayo ppdo, la Comisión Europea notificó a España un dictamen motivado por no respetar las normas de la Directiva "Televisión sin fronteras" en materia de publicidad televisada. Este procedimiento de infracción, comenzado en julio de 2007, se basa en un informe de vigilancia que reveló que las cadenas de televisión españolas más importantes, tanto públicas como privadas, superan ampliamente y de forma regular el límite de 12 minutos de anuncios publicitarios y telecompras por hora de reloj. Este límite, que es el que mantiene también la nueva Directiva "Servicios de medios audiovisuales sin fronteras", tiene como objetivo proteger al público contra un exceso de interrupciones publicitarias y promover un modelo europeo de televisión de calidad.

**ARTICULO 83.** - Toda inversión en publicidad a ser difundida mediante servicios de radiodifusión que no cumplieran con la condición de señal nacional, será exceptuada de los derechos de deducción previstos en el artículo 80 de la Ley de Impuesto a las Ganancias (t.o. 1997) y sus modificatorias.

## TÍTULO IV

### ASPECTOS TÉCNICOS (artículos 84 al 93)

## CAPÍTULO I

### HABILITACIÓN Y REGULARIDAD DE LOS SERVICIOS

**ARTICULO 84.** - Inicio de las transmisiones. Los adjudicatarios de licencias y autorizaciones deben cumplimentar los requisitos técnicos establecidos en un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días corridos contados a partir de la adjudicación o autorización. Cumplidos los requisitos, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual conjuntamente con la autoridad técnica pertinente, procederá a habilitar técnicamente las instalaciones y dictar la resolución de inicio regular del servicio.

Hasta tanto no se dicte el acto administrativo autorizando el inicio de transmisiones regulares, las mismas tendrán carácter de prueba y ajuste de parámetros técnicos, por lo que queda prohibida la difusión de publicidad.

**ARTICULO 85.** - Regularidad. Los titulares de servicios de comunicación audiovisual y los titulares de registro de señales deben asegurar la regularidad y continuidad de las transmisiones y el cumplimiento de los horarios de programación, los que deberán ser comunicados a la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual.

**ARTICULO 86.** - Tiempo mínimo de transmisión. Los licenciatarios de servicios de comunicación audiovisual abiertos y los titulares de servicios de comunicación audiovisual por suscripción en su señal propia deben ajustar su transmisión en forma continua y permanente a los siguientes tiempos mínimos por día:

	Radio	TV
Área primaria de servicio de SEISCIENTOS MIL (600.000) o más habitantes	DIECISEIS (16) horas	CATORCE (14) horas
Área primaria de servicio de entre CIEN MIL (100.000) y SEISCIENTOS MIL (600.000) habitantes	CATORCE (14) horas	DIEZ (10) horas
Área primaria de servicio de entre TREINTA MIL (30.000) y CIEN MIL (100.000) habitantes	DOCE (12) horas	OCHO (8) horas
Área primaria de servicio de entre TRES MIL (3.000) y TREINTA MIL (30.000) habitantes	DOCE (12) horas	SEIS (6) horas
Área primaria de servicio de menos de TRES MIL (3.000) habitantes	DIEZ (10) horas	SEIS (6) horas

## CAPÍTULO II

### REGULACIÓN TÉCNICA DE LOS SERVICIOS

ARTICULO 87. - Instalación y operatividad. Los servicios de comunicación audiovisual abierta y/o que utilicen espectro radioeléctrico se instalarán y operarán con sujeción a los parámetros técnicos y la calidad de servicio que establezca la Norma Nacional de Servicio elaborada por la autoridad de aplicación y los demás organismos con jurisdicción en la materia.

El equipamiento técnico y las obras civiles de sus instalaciones se ajustarán al proyecto técnico presentado.

ARTICULO 88. - Norma nacional de servicio. La Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual confeccionará y modificará, con la participación de la respectiva autoridad técnica, la Norma Nacional de Servicio con sujeción a los siguientes criterios:

- a) Las normas y restricciones técnicas que surjan de los tratados internacionales vigentes en los que la Nación Argentina sea signataria;
- b) Los requerimientos de la política nacional de comunicación y de las jurisdicciones municipales y provinciales;
- c) El aprovechamiento del espectro radioeléctrico que promueva la mayor cantidad de emisoras;
- d) Las condiciones geomorfológicas de la zona que será determinada como área de prestación<sup>(104)</sup>.

Toda localización radioeléctrica no prevista en la norma, podrá ser adjudicada a petición de parte interesada, según el procedimiento que corresponda, si se verifica su factibilidad y compatibilidad radioeléctrica con las localizaciones previstas en la Norma Nacional de Servicio.

El Plan Técnico de Frecuencias y las Normas Técnicas de Servicio serán considerados objeto de información positiva, y deberán estar disponibles en la página web de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual.

ARTICULO 89. - Reservas en la administración del espectro radioeléctrico. En oportunidad de elaborar el Plan Técnico de Frecuencias, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual deberá realizar las siguientes reservas de frecuencias, sin perjuicio de la posibilidad de ampliar las reservas de frecuencia en

---

(104) Asoc. Misionera de Radios.

virtud de la incorporación de nuevas tecnologías que permitan un mayor aprovechamiento del espectro radioeléctrico:

- a) Para el Estado nacional se reservarán las frecuencias necesarias para el cumplimiento de los objetivos de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado, sus repetidoras operativas, y las repetidoras necesarias a fin de cubrir todo el territorio nacional;
- b) Para cada Estado provincial y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se reservará una (1) frecuencia de radiodifusión sonora por modulación de amplitud (AM), una (1) frecuencia de radiodifusión sonora por modulación de frecuencia (FM) y una (1) frecuencia de televisión abierta, con más las repetidoras necesarias a fin de cubrir todo el territorio propio;
- c) Para cada Estado municipal una (1) frecuencia de radiodifusión sonora por modulación de frecuencia (FM);
- d) En cada localización donde esté la sede central de una universidad nacional, una (1) frecuencia de televisión abierta, y una (1) frecuencia para emisoras de radiodifusión sonora. La autoridad de aplicación podrá autorizar mediante resolución fundada la operación de frecuencias adicionales para fines educativos, científicos, culturales o de investigación que soliciten las universidades nacionales;
- e) Una (1) frecuencia de AM, una (1) frecuencia de FM y una (1) frecuencia de televisión para los Pueblos Originarios en las localidades donde cada pueblo esté asentado;
- f) El treinta y tres por ciento (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<sup>(105)</sup>.

Las reservas de frecuencias establecidas en el presente artículo no pueden ser dejadas sin efecto.

Teniendo en cuenta las previsiones del artículo 160, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual destinará las frecuencias recuperadas por extinción, caducidad de licencia o autorización, o por reasignación de bandas por migración de estándar tecnológico, a la satisfacción de las reservas enunciadas en el presente artículo, especialmente las contempladas en los incisos e) y f).

#### NOTA artículo 89

Las previsiones vinculadas a la reserva de espectro radioeléctrico se apoyan en la necesidad de la existencia de las tres franjas de operadores de servicios, de conformidad a las recomendaciones de la Relatoría de Libertad de Expresión ya planteadas con anterioridad. Por ello, se preserva un porcentaje para las entidades sin fines de lucro que admite su desarrollo, al igual que para el sector comercial

(105) AMARC. Ver informe en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=1P/03/478&format=PDF&age=d1&language=ES&guiLanguage=en>

privado. En los supuestos destinados al conjunto de medios operados por el Estado en cualquiera de sus jurisdicciones, se procura su reconocimiento como actor complementario y no subsidiario del conjunto de los servicios de comunicación audiovisual. Se procura un desarrollo armónico atendiendo a los espacios futuros a crearse por vía de los procesos de digitalización, en los que la pluralidad debe ser garantizada.

**ARTICULO 90.** - Variación de parámetros técnicos. La autoridad de aplicación de esta ley, por aplicación de la Norma Nacional de Servicio, en conjunto con la autoridad regulatoria y la autoridad de aplicación en materia de Telecomunicaciones, podrán variar los parámetros técnicos de las estaciones de radiodifusión, sin afectar las condiciones de competencia en el área de cobertura de la licencia, sin que se genere para sus titulares ningún tipo de derecho indemnizatorio o resarcitorio.

En la notificación por la que se comunique la modificación del parámetro técnico se determinará el plazo otorgado, que en ningún caso será menor a los ciento ochenta (180) días corridos.

**ARTICULO 91.** - Transporte. La contratación del transporte de señales punto a punto entre el proveedor de las mismas y el licenciatario, en el marco de las normas técnicas y regulatorias correspondientes queda sujeta al acuerdo de las partes.

## CAPÍTULO III NUEVAS TECNOLOGÍAS Y SERVICIOS

**ARTICULO 92.** - Nuevas tecnologías y servicios. La incorporación de nuevas tecnologías y servicios que no se encuentren operativos a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, será determinada por el Poder Ejecutivo nacional de acuerdo a las siguientes pautas:

- a) Armonización del uso del espectro radioeléctrico y las normas técnicas con los países integrantes del Mercosur y de la Región II de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT);
- b) La determinación de nuevos segmentos del espectro radioeléctrico y de normas técnicas que aseguren la capacidad suficiente para la ubicación o reubicación del total de los radiodifusores instalados, procurando que la introducción tecnológica favorezca la pluralidad y el ingreso de nuevos operadores. Para lo cual concederá licencias en condiciones equitativas y no discriminatorias;
- c) La Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual podrá, con intervención de la autoridad técnica, autorizar las emisiones experimentales para

investigación y desarrollo de innovaciones tecnológicas, las que no generarán derechos y para las cuales se concederá el respectivo permiso. Las frecuencias asignadas quedarán sujetas a devolución inmediata, a requerimiento de la autoridad de aplicación;

d) La reubicación de los radiodifusores no podrá afectar las condiciones de competencia en el área de cobertura de la licencia, sin perjuicio de la incorporación de nuevos actores en la actividad según el inciso b) del presente;

e) La posibilidad de otorgar nuevas licencias a nuevos operadores para brindar servicios en condiciones de acceso abierto o de modo combinado o híbrido en simultáneo con servicios abiertos o con servicios por suscripción.

En el caso de presencia de posiciones dominantes en el mercado de servicios existentes, la autoridad de aplicación deberá dar preferencia, en la explotación de nuevos servicios y mercados, a nuevos participantes en dichas actividades.

#### NOTA artículo 92

La Declaración sobre Diversidad en la Radiodifusión de 2007 de la Relatoría de Libertad de Expresión sostiene: "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. Cuando sea apropiado, se debe considerar reservar, a mediano plazo, parte del espectro para la transmisión análoga de radio. Al menos parte del espectro liberado a través de la transición digital se debe reservar para uso de radiodifusión".

Ahora bien, al plantearse la necesidad de nuevos actores, además de instancias de democratización y desconcentración en la propiedad de los medios de comunicación y contenidos, en virtud de las cuestiones ya expuestas, se recogen instancias de protección a la competencia como las resueltas por la Comisión Europea al autorizar condicionadamente los procesos de fusión entre Stream y Telepiú, como dice Herbert Ungerer, Jefe de División de la Comisión Europea para la Competencia en el área de Información, Comunicación y Multimedia en su trabajo "Impact of European Competition Policy on Media (Impacto de la Política Europea de la Competencia en los Medios)".

"Como la digitalización multiplica la capacidad de canales disponibles en números del 5 a 10, el mayor punto de preocupación desde una perspectiva de la competencia debe ser transformar este medio ambiente multicarrier en una verdaderamente más ancha opción para los usuarios. Esto implica que el mayor objetivo de las políticas de competencia en el área es el mantenimiento, o creación, de un nivel de campo de juego durante la transición. En pocas palabras, la digitalización debe llevarnos a más actores en el mercado y no menos. No debe llevar a los actores tradicionales, en muchas instancias ya muy poderosos, a usar los nuevos canales

para reforzar su situación aún más, en detrimento de los entrantes a los mercados y los nuevos medios que están desarrollando tales como los nuevos proveedores con base en Internet. Tampoco debe llevar a actores poderosos en los mercados aledaños a elevar sus posiciones dominantes indebidamente ni los recientemente en desarrollo mercados de los medios. Durante la transición nosotros debemos fortalecer el pluralismo y las estructuras pro competitivas”<sup>(106)</sup>.

**ARTICULO 93.** - Transición a los servicios digitales. En la transición a los servicios de radiodifusión digitales, se deberán mantener los derechos y obligaciones de los titulares de licencias obtenidas por concurso público y sus repetidoras para servicios abiertos analógicos, garantizando su vigencia y área de cobertura, en las condiciones que fije el Plan Nacional de Servicios de Comunicación Audiovisual Digitales, en tanto se encuentren en funcionamiento hasta la fecha que establecerá el Poder Ejecutivo nacional de acuerdo al párrafo tercero de este artículo.

Se deja establecido que durante el período en el que el licenciatario emita en simultáneo de manera analógica y digital, y siempre que se trate de los mismos contenidos, la señal adicional no se computará a los efectos del cálculo de los topes previstos en la cláusula de multiplicidad de licencias del artículo 45.

Las condiciones de emisión durante la transición serán reglamentadas por medio del Plan Nacional de Servicios de Comunicación Audiovisual Digitales, que será aprobado por el Poder Ejecutivo nacional dentro de los ciento ochenta (180) días de la entrada en vigencia de la presente.

El Poder Ejecutivo nacional fijará la fecha de finalización del proceso de transición tecnológica para cada servicio.

Este Plan deberá prever que los licenciatarios o autorizados que operen servicios digitales no satelitales fijos o móviles, deberán reservar una porción de la capacidad de transporte total del canal radioeléctrico asignado, para la emisión de contenidos definidos como de “alcance universal” por la reglamentación a dictar por el Poder Ejecutivo nacional. Asimismo deberá prever las condiciones de transición de las emisoras de titularidad estatal, universitarias, de los Pueblos Originarios y de la Iglesia Católica.

A fin de garantizar la participación ciudadana, la universalización del acceso a nuevas tecnologías y la satisfacción de los objetivos previstos en la presente ley, previo a cualquier toma de decisión se deberán cumplir con la sustanciación de un procedimiento de elaboración participativa de normas y otro de audiencias públicas, de acuerdo a las normas y principios pertinentes.

---

(106) CTA Brown, La Ranchada, Córdoba, Farco, Daniel Ríos, FM Chalet, Javier De Pascuale, Diario Cooperativo Comercio y Justicia, Córdoba, Fernando Vicente, Colectivo Prensa de Frente, Buenos Aires, Agrupación Estudiantil El Andamio, Coalición para una Radiodifusión Democrática, Centro de Producciones Radiofónicas del CEPPAS, Red Nacional de Medios Alternativos RNMA, Edgardo Massarotti, Nicolás Ruiz Peiré, Noticiero Popular.

Una vez finalizado el proceso de transición a los servicios digitales en las condiciones que se establezcan luego de cumplimentadas las obligaciones fijadas en el párrafo anterior, las bandas de frecuencias originalmente asignadas a licenciatarios y autorizados para servicios analógicos, quedarán disponibles para ser asignadas por el Poder Ejecutivo nacional para el cumplimiento de los objetivos fijados en el inciso e) del artículo 3º de la presente ley.

A tal efecto las futuras normas reglamentarias y técnicas de servicio deberán tender al ordenamiento del espectro radioeléctrico en concordancia con las pautas que fijen las instancias internacionales para el aprovechamiento del dividendo digital tras la finalización de los procesos de migración hacia los nuevos servicios.

## TÍTULO V

### GRAVÁMENES

**ARTICULO 94.** - Gravámenes. Los titulares de los servicios de comunicación audiovisual, tributarán un gravamen proporcional al monto de la facturación bruta correspondiente a la comercialización de publicidad tradicional y no tradicional, programas, señales, contenidos, abonos y todo otro concepto derivado de la explotación de estos servicios.

Serán gravados con las alícuotas consignadas en la categoría "Otros Servicios" los ingresos provenientes de la realización mediante el servicio de comunicación audiovisual de concursos, sorteos y otras actividades o prácticas de similar naturaleza, con excepción de aquéllos organizados por entidades oficiales.

Los titulares de registro de señales tributarán un gravamen proporcional al monto de la facturación bruta correspondiente a la comercialización de espacios y publicidades de cualquier tipo, en contenidos emitidos en cualquiera de los servicios regulados por la presente ley.

De la facturación bruta sólo serán deducibles las bonificaciones y descuentos comerciales vigentes en la plaza y que efectivamente se facturen y contabilicen.

**ARTICULO 95.** - Facturación. La fiscalización, el control y la verificación del gravamen instituido en el presente Título o las tasas que eventualmente se impongan por extensión de permisos estarán a cargo de la autoridad de aplicación por vía de la Administración Federal de Ingresos Públicos, con sujeción a las leyes 11.683 (t.o. 1998 y sus modificatorias) y 24.769.

El Banco de la Nación Argentina transferirá en forma diaria los montos que correspondan conforme a lo previsto en el artículo 97.

La prescripción de las acciones para determinar y exigir el pago del gravamen, los intereses y las actualizaciones establecidas por esta ley, así como también la acción de repetición del gravamen, operará a los cinco (5) años, contados a partir del 1º de enero siguiente al año en que se produzca el vencimiento de las obligaciones o el ingreso del gravamen.

ARTICULO 96. - El cálculo para el pago del gravamen estipulado por los artículos anteriores se efectuará conforme a las siguientes categorías y porcentajes:

I.

Categoría A: servicios con área de prestación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Categoría B: servicios con área de prestación en ciudades con seiscientos mil (600.000) o más habitantes.

Categoría C: servicios con área de prestación en ciudades con menos de seiscientos mil (600.000) habitantes.

Categoría D: servicios con área de prestación en ciudades con menos de cien mil (100.000) habitantes.

II.

a) Televisión abierta.

Media y alta potencia Categoría A 5%; Media y alta potencia Categoría B 3,5%

Media y alta potencia Categoría C 2,5%; Media y alta potencia Categoría D 2%

b) Radiodifusión sonora.

AM Categoría A 2,5%; AM Categoría B 1,5% AM; Categoría C 1% AM; Categoría D 0,5%

FM Categoría A 2,5%; FM Categoría B 2%; FM Categoría C 1,5%; FM Categoría D 1%

c) Televisión abierta y radio AM/FM de baja potencia.

Categoría A y B 2%; Categoría C y D 1%;

d) Servicios satelitales por suscripción 5%.

e) Servicios no satelitales por suscripción.

Categoría A 5%; Categoría B 3,5%; Categoría C 2,5%; Categoría D 2%

f) Señales Extranjeras 5%; Nacionales 3%

g) Otros productos y servicios Categoría A y B 3% Categoría C y D 1,5%

ARTICULO 97. - Destino de los fondos recaudados. La Administración Federal de Ingresos Pùblicos destinará los fondos recaudados de la siguiente forma:

- a) El veinticinco por ciento (25%) del total recaudado será asignado al Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales. Este monto no podrá ser inferior al cuarenta por ciento (40%) del total recaudado en virtud de los incisos a), d) y e) del apartado II del artículo 96. No puede ser asignado al Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales, un monto menor al recibido en virtud del decreto 2278/2002 a la fecha de promulgación de la presente ley;
- b) El diez por ciento (10%) al Instituto Nacional del Teatro. Como mínimo debe ser asignado al Instituto Nacional del Teatro, un monto igual recibido en virtud del decreto 2278/2002 a la fecha de promulgación de la presente ley;
- c) El veinte por ciento (20%) a Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado creada por la presente ley;
- d) El veintiocho por ciento (28%) a la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual; incluyendo los fondos para el funcionamiento del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual;
- e) El cinco por ciento (5%) para funcionamiento de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual;
- f) 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 <sup>(107)</sup>.
- g) El dos por ciento (2%) al Instituto Nacional de Música.

#### NOTA artículo 97 y subsiguientes. Gravámenes

Se ha utilizado un criterio ponderado con alícuotas fijas en atención a la cobertura y la naturaleza del servicio o actividad sobre la que recae el hecho imponible. A tal efecto se ha considerado como modelo de toma de variables el que utiliza la legislación española aunque de modo simplificado tendiendo a dar seguridad al contribuyente sobre la cuantificación de sus obligaciones.

El ejemplo español se apoya sobre la periódica inclusión de las tasas por la explotación de espectro radioeléctrico en la ley general de presupuesto del estado. En el año 2007, el artículo 75 se aprobó en las condiciones que se detallan:

Artículo 75. Cuantificación de la tasa por reserva del dominio público radioeléctrico.

---

(107) CTA Brown, La Ranchada, Córdoba, Farco, Daniel Ríos, FM Chalet, Javier De Pascuale, Diario Cooperativo Comercio y Justicia, Córdoba, Fernando Vicente, Colectivo Prensa de Frente, Buenos Aires, Agrupación Estudiantil El Andamio, Coalición para una Radiodifusión Democrática, Centro de Producciones Radiofónicas del CEPPAS, Red Nacional de Medios Alternativos RNMA, Edgardo Massarotti, Nicolás Ruiz Peiré, Noticiero Popular.

Uno. La tasa por reserva de dominio público radioeléctrico establecida en la ley 32/2003, del 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, ha de calcularse mediante la expresión:

$$T = N \times V] / 166,386 = S (\text{km}^2) \times B(\text{kHz}) \times x \times F (C1, C2, C3, C4, C5)] / 166,386$$
 En donde:

T = es la tasa anual por reserva de dominio público radioeléctrico.

N = es el número de unidades de reserva radioeléctrica.

(URR) que se calcula como el producto de S x B, es decir, superficie en kilómetros cuadrados de la zona de servicio, por ancho de banda expresado en kHz.

V = es el valor de la URR, que viene determinado en función de los cinco coeficientes Ci, establecidos en la Ley General de Telecomunicaciones, y cuya cuantificación, de conformidad con dicha ley, será la establecida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

F (C1, C2, C3, C4, C5) = es la función que relaciona los CINCO (5) coeficientes Ci. Esta función es el producto de los CINCO (5) coeficientes indicados anteriormente.

El importe, en euros, a satisfacer en concepto de esta tasa anual será el resultado de dividir entre el tipo de conversión contemplado en la ley 46/1998, del 17 de diciembre, de Introducción del Euro, el resultado de multiplicar la cantidad de unidades de reserva radioeléctrica del dominio público reservado por el valor que se asigne a la unidad:

$$T = N \times V] / 166,386 = S (\text{km}^2) \times B(\text{kHz}) \times x \times (C1 \times C2 \times C3 \times C4 \times C5)] / 166,386.$$

En los casos de reservas de dominio público radioeléctrico afectado a todo el territorio nacional, el valor de la superficie a considerar para el cálculo de la tasa, es la extensión del mismo, la cual según el Instituto Nacional de Estadística es de 505.990 kilómetros cuadrados.

En los servicios de radiocomunicaciones que procedan, la superficie a considerar podrá incluir, en su caso, la correspondiente al mar territorial español.

Para fijar el valor de los parámetros C1 a C5 en cada servicio de radiocomunicaciones, se ha tenido en cuenta el significado que les atribuye la ley 32/2003, del 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones y las normas reglamentarias que la desarrollos.

Estos CINCO (5) parámetros son los siguientes:

1º Coeficiente C1: Grado de utilización y congestión de las distintas bandas y en las distintas zonas geográficas.

Se valoran los siguientes conceptos:

Número de frecuencias por concesión o autorización.

Zona urbana o rural.

Zona de servicio.

2º Coeficiente C2: Tipo de servicio para el que se pretende utilizar y, en particular, si éste lleva aparejado para quien lo preste las obligaciones de servicio público recogidas en el Título III de la Ley General de Telecomunicaciones.

Se valoran los siguientes conceptos:

Soporte a otras redes (infraestructura).

Prestación a terceros.

Autoprestación.

Servicios de telefonía con derechos exclusivos.

Servicios de radiodifusión.

3º Coeficiente C3: Banda o sub-banda del espectro.

Se valoran los siguientes conceptos:

Características radioeléctricas de la banda (idoneidad de la banda para el servicio solicitado).

Previsiones de uso de la banda.

Uso exclusivo o compartido de la sub-banda.

4º Coeficiente C4: Equipos y tecnología que se emplean.

Se valoran los siguientes conceptos:

Redes convencionales.

Redes de asignación aleatoria.

Modulación en radioenlaces.

Diagrama de radiación.

5º Coeficiente C5: Valor económico derivado del uso o aprovechamiento del dominio público reservado. Se valoran los siguientes conceptos:

Experiencias no comerciales.

Rentabilidad económica del servicio.

Interés social de la banda.

Usos derivados de la demanda de mercado.

Coeficiente C5: Este coeficiente considera los aspectos de relevancia social de un determinado servicio frente a otros servicios de similar naturaleza desde el punto de vista radioeléctrico. También contempla el relativo interés económico o rentabilidad del servicio prestado, gravando más por unidad de anchura de banda aquellos servicios de alto interés y rentabilidad frente a otros que, aún

siendo similares desde el punto de vista radioeléctrico, ofrezcan una rentabilidad muy distinta y tengan diferente consideración desde el punto de vista de relevancia social.

En radiodifusión, dadas las peculiaridades del servicio, se ha considerado un factor determinante para fijar la tasa de una determinada reserva de dominio público radioeléctrico, la densidad de población dentro de la zona de servicio de la emisora considerada.

Cálculo de la tasa por reserva de dominio público radioeléctrico.

Servicios radioeléctricos y modalidades consideradas.

Se consideran los siguientes grupos o clasificaciones:

1. Servicios móviles.

1.1 Servicio móvil terrestre y otros asociados.

1.2 Servicio móvil terrestre con cobertura nacional.

1.3 Sistemas de telefonía móvil automática (TMA).

1.4 Servicio móvil marítimo.

1.5 Servicio móvil aeronáutico.

1.6 Servicio móvil por satélite.

2. Servicio fijo.

2.1 Servicio fijo punto a punto.

2.2 Servicio fijo punto a multipunto.

2.3 Servicio fijo por satélite.

3. Servicio de Radiodifusión

3.1 Radiodifusión sonora.

Radiodifusión sonora de onda larga y de onda media (OL/OM).

Radiodifusión sonora de onda corta (OC).

Radiodifusión sonora con modulación de frecuencia (FM).

Radiodifusión sonora digital terrenal (T-DAB).

3.2 Televisión.

Televisión (analógica).

Televisión digital terrenal (DVB-T).

3.3 Servicios auxiliares a la radiodifusión.

4. Otros servicios.

4.1 Radionavegación.

4.2 Radiodeterminación.

4.3 Radiolocalización.

4.4 Servicios por satélite, tales como de investigación espacial, de operaciones espaciales y otros.

4.5 Servicios no contemplados en apartados anteriores.

ARTICULO 98. - Promoción federal. La autoridad de aplicación podrá disponer exenciones o reducciones temporarias de los gravámenes instituidos por la presente ley en las siguientes circunstancias:

- a) Los titulares de licencias o autorizaciones de servicios de televisión localizadas fuera del AMBA que produzcan de forma directa o adquieran localmente obras de ficción o artes audiovisuales, de cualquier género, formato o duración podrán deducir del gravamen instituido por la presente ley hasta el treinta por ciento (30%) del monto a pagar por este concepto durante el período fiscal correspondiente al tiempo de emisión en estreno de la obra en el servicio operado por el titular;
- b) Los titulares de licencias de servicios de comunicación audiovisual situados en áreas y zonas de frontera, gozarán de exención del pago del gravamen durante los primeros cinco (5) años contados desde el inicio de sus emisiones;
- c) Para los titulares de licencias de radiodifusión localizados en zonas declaradas de desastre provincial o municipal, siempre que la medida fuere necesaria para la continuidad del servicio. En circunstancias excepcionales por justificada razón económica o social, la autoridad de aplicación podrá acordar la reducción hasta un cincuenta por ciento (50%) del monto total del gravamen por períodos determinados no mayores a doce (12) meses;
- d) Los titulares de licencias y/o autorizaciones de servicios de comunicación audiovisual abiertos cuya área de prestación esté ubicada en localidades de menos de tres mil (3.000) habitantes<sup>(107)</sup>;
- e) Las emisoras del Estado nacional, de los estados provinciales, de los municipios, de las universidades nacionales, de los institutos universitarios, las emisoras de los Pueblos Originarios y las contempladas en el artículo 149 de la presente ley;
- f) Establécese una reducción del veinte por ciento (20%) del gravamen para las licenciatarias de servicios de comunicación audiovisual abiertos que reúnan las siguientes condiciones:
  - 1) Poseer sólo una licencia.
  - 2) Tener asignada como área primaria de prestación del servicio localidades de hasta trescientos mil (300.000) habitantes.

---

(107) Coalición por una Radiodifusión Democrática, Alfredo Carrizo.

- 3) Tener adjudicada una categoría cuya área de cobertura sea de hasta cuarenta (40) kilómetros.
  - 4) Tener más de diez (10) empleados.
- g) Establécese una reducción del diez por ciento (10%) del gravamen para las licenciatarias de servicios de comunicación audiovisual por suscripción que reúnan las siguientes condiciones:
- 1) Poseer sólo una licencia.
  - 2) Tener asignada como área primaria de prestación del servicio localidades de hasta veinticinco mil (25.000) habitantes.
  - 3) Tener más de diez (10) empleados.

**ARTICULO 99.** - Requisitos para las exenciones. La obtención de las exenciones previstas en los incisos a), b), g) y f) del artículo precedente quedan condicionadas al otorgamiento de los respectivos certificados de libre deuda otorgados por las entidades recaudadoras de las obligaciones en materia de seguridad social, las sociedades gestoras de derechos y por las asociaciones profesionales y sindicales y agentes del seguro de salud en tanto entes de percepción y fiscalización del cumplimiento de las obligaciones laborales y de la seguridad social, por la totalidad de los trabajadores que participen en la producción de los contenidos o programas difundidos o creados por los licenciatarios de los servicios de radiodifusión y las organizaciones productoras de programas.

**ARTICULO 100.** - Los fondos asignados mediante las disposiciones del artículo 97 no podrán en ningún caso ser utilizados para fines distintos al financiamiento de los organismos y entidades previstos o creados por la presente ley o para financiar los objetivos establecidos en ella.

## TÍTULO VI

### RÉGIMEN DE SANCIONES

**ARTICULO 101.** - Responsabilidad. Los titulares de licencias o autorizaciones de los servicios de comunicación audiovisual son responsables por la calidad técnica de la señal y la continuidad de las transmisiones y están sujetos a las sanciones establecidas en el presente Título. En lo pertinente, será también de aplicación a las productoras de contenidos o empresas generadoras y/o comercializadoras de señales o derechos de exhibición.

Se presume la buena fe del titular de un servicio que retransmite la señal íntegra de un tercero en forma habitual que no incluya ni publicidad ni producción propia, en tanto se trate de señales y productoras registradas. Cuando las infracciones sur-

gieran de señales y productoras no registradas, la responsabilidad recaerá sobre quien la retransmite.

En cuanto a la producción y/o emisión de contenidos y el desarrollo de la programación, los responsables de dicha emisión están sujetos a las responsabilidades civiles, penales, laborales o comerciales que surjan por aplicación de la legislación general, así como las disposiciones contempladas en esta ley.

NOTA artículo 101 y subsiguientes

Se propone una tipificación de conductas y sanciones con detalle, incorporando cuestiones vinculadas a la transparencia de las resoluciones y su comunicación al público recogidas de la legislación española. En el mismo orden de ideas, se establece una presunción de buena fe para la excepción de sanciones por parte de operadores que no tienen facultad de decisión sobre los contenidos y que se limitan a retransmitir contenidos de terceros, en la medida en que se trate de operadores debidamente registrados.

**ARTICULO 102.** - Procedimiento. La instrucción inicial y la aplicación de sanciones por violación a disposiciones de la presente ley serán realizadas por la autoridad de aplicación. Serán aplicables los procedimientos administrativos vigentes en la administración pública nacional.

**ARTICULO 103.** - Sanciones. El incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente ley, sus reglamentaciones o las condiciones de adjudicación, dará lugar a la aplicación de las siguientes sanciones mínimas y máximas:

1) Para los prestadores de gestión privada con o sin fines de lucro, para los prestadores autorizados de carácter no estatal y para los titulares de los registros regulados en la presente ley:

a) Llamado de atención;

b) Apercibimiento;

c) Multa del cero coma uno por ciento (0,1%) al diez por ciento (10%) de la facturación de publicidad obtenida en el mes anterior a la comisión del hecho pasible de sanción. El instrumento mediante el cual se determine la multa tendrá el carácter de título ejecutivo;

d) Suspensión de publicidad;

e) Caducidad de la licencia o registro.

A los efectos del presente inciso -cuando se trate de personas jurídicas- los integrantes de los órganos directivos son pasibles de ser responsabilizados y sancionados;

2) Para los administradores de emisoras estatales:

- a) Llamado de atención;
- b) Apercibimiento;
- c) Multa, la que deberá ser a título personal del funcionario infractor. El instrumento mediante el cual se determine la multa tendrá el carácter de título ejecutivo;
- d) Inhabilitación.

Las presentes sanciones no excluyen aquellas que pudieran corresponderle en virtud de su carácter de funcionario público.

Las sanciones previstas en este artículo se aplicarán sin perjuicio de otras que pudieran resultar aplicables de acuerdo a la legislación civil y penal vigente.

**ARTICULO 104.** - Falta leve. Se aplicará sanción de llamado de atención, apercibimiento y/o multa, según corresponda, en los siguientes casos por ser falta leve:

- a) Incumplimiento ocasional de normas técnicas en cuanto pueda afectar la calidad del servicio o las áreas de servicio establecidas para otras emisoras;
- b) Incumplimiento de las disposiciones relativas a los porcentajes de producción nacional, propia, local y/o independiente y publicidad en las emisiones;
- c) Incumplimiento de las pautas establecidas en las condiciones de adjudicación de la licencia en forma ocasional;
- d) El incumplimiento de las normas previstas para la transmisión en red;
- e) El exceso del tiempo máximo permitido por el artículo 82 para los avisos publicitarios;
- f) Aquellos actos definidos como falta leve por esta ley.

**ARTICULO 105.** - Reiteración. La reiteración dentro de un mismo año calendario de las transgresiones previstas en el artículo 104 será considerada como falta grave<sup>(108)</sup>.

**ARTICULO 106.** - Falta grave. Se aplicará sanción de multa, suspensión de publicidad y/o caducidad de licencia, según corresponda, en los siguientes casos por ser falta grave:

- a) Reincidencia del incumplimiento de normas técnicas en cuanto pueda afectar la calidad del servicio o las áreas de servicio establecidas para otras emisoras;

---

(108) Dr. Ernesto Salas Lopez, Subsecretario General, Gob. de Tucumán.

- b) Incumplimiento de las disposiciones sobre contenido relativas a los porcentajes de producción nacional, propia, local y/o independiente y publicidad en las emisiones en forma reiterada;
- c) Incumplimiento de las pautas establecidas en las condiciones de adjudicación de la licencia de modo reiterado;
- d) La constitución de redes de emisoras sin la previa autorización de la autoridad de aplicación;
- e) Incurrir en las conductas previstas en el artículo 44 en materia de delegación de explotación;
- f) Reincidencia en los casos de faltas leves;
- g) La declaración falsa efectuada por el licenciatario, respecto de la propiedad de bienes afectados al servicio;
- h) La falta de datos o su actualización en la carpeta de acceso público;
- i) Incurrir en actos definidos como falta grave por esta ley.

ARTICULO 107. - Sanciones en relación con el horario. Dentro de los horarios calificados como apto para todo público serán considerados como falta grave y sancionados con suspensión de publicidad:

- a) Los mensajes que induzcan al consumo de sustancias psicoactivas;
- b) Las escenas que contengan violencia verbal y/o física injustificada;
- c) Los materiales previamente editados que enfaticen lo truculento, morboso o sórdido;
- d) Las representaciones explícitas de actos sexuales que no sean con fines educativos. La desnudez y el lenguaje adulto fuera de contexto;
- e) La utilización de lenguaje obsceno de manera sistemática, sin una finalidad narrativa que lo avale;
- f) La emisión de obras cinematográficas cuya calificación realizada por el organismo público competente no coincide con las franjas horarias previstas en la presente ley.

ARTICULO 108. - Caducidad de la licencia o registro. Se aplicará la sanción de caducidad de la licencia o registro en caso de:

- a) Realización de actos atentatorios contra el orden constitucional de la Nación o utilización de los Servicios de Comunicación Audiovisual para proclamar e incentivar la realización de tales actos;

- b) El incumplimiento grave o reiterado de esta ley, de la Ley Nacional de Telecomunicaciones o de sus respectivas reglamentaciones, así como también de las estipulaciones consignadas en los pliegos de condiciones y en las propuestas para la adjudicación;
- c) Reiteración en la alteración de parámetros técnicos que provoquen interferencia a frecuencias asignadas con fines públicos;
- d) Incumplimiento injustificado de la instalación de la emisora tras la adjudicación en legal tiempo y forma;
- e) Fraude en la titularidad de la licencia o registro;
- f) Transferencias no autorizadas o la aprobación, por el órgano competente de la entidad licenciataria o autorizada, de la transferencia de partes, cuotas o acciones que esta ley prohíbe;
- g) La declaración falsa efectuada por la entidad licenciataria o autorizada, respecto de la propiedad de bienes afectados al servicio;
- h) La delegación de la explotación del servicio;
- i) La condena en proceso penal del licenciatario o entidad autorizada de cualquiera de los socios, directores, administradores o gerentes de las sociedades licenciatarias, por delitos dolosos que las beneficien;
- j) La reincidencia en la comisión de infracciones calificadas como falta grave por esta ley.

**ARTICULO 109.** - Responsabilidad. Los titulares de los servicios de comunicación audiovisual, los integrantes de sus órganos directivos y los administradores de los medios de comunicación audiovisual estatales, serán responsables del cumplimiento de las obligaciones emanadas de esta ley, su reglamentación y de los compromisos asumidos en los actos de adjudicación de licencias u otorgamiento de autorizaciones.

**ARTICULO 110.** - Graduación de sanciones. En todos los casos, la sanción que se imponga, dentro de los límites indicados, se graduará teniendo en cuenta lo siguiente:

- a) La gravedad de las infracciones cometidas anteriormente;
- b) La repercusión social de las infracciones, teniendo en cuenta el impacto en la audiencia;
- c) El beneficio que haya reportado al infractor el hecho objeto de la infracción.

ARTICULO 111. - Publicidad de las sanciones. Las sanciones serán públicas y, en razón de la repercusión de la infracción cometida podrán llevar aparejada la obligación de difundir la parte resolutiva de las mismas y su inserción en la carpeta de acceso público prevista por esta ley.

ARTICULO 112. - Jurisdicción. Una vez agotada la vía administrativa, las sanciones aplicadas podrán ser recurridas ante los Tribunales Federales de Primera Instancia con competencia en materia contencioso-administrativa, correspondientes al domicilio de la emisora.

La interposición de los recursos administrativos y de las acciones judiciales previstas en este artículo no tendrá efecto suspensivo salvo en el caso de caducidad de licencia, en el que deberán analizarse las circunstancias del caso.

ARTICULO 113. - Caducidad de la licencia. Al declararse la caducidad de la licencia, la autoridad de aplicación efectuará un nuevo llamado a concurso dentro de los treinta (30) días de quedar firme la sanción. Hasta tanto se adjudique la nueva licencia, la autoridad de aplicación se hará cargo de la administración de la emisora. Si el concurso fuese declarado desierto, la emisora deberá cesar sus emisiones. Los equipos destinados al funcionamiento no podrán ser desafectados de dicho uso por su propietario mientras no se produzca tal cese de emisiones.

ARTICULO 114. - Inhabilitación. La sanción de caducidad inhabilita a la titular sancionada y a los integrantes de sus órganos directivos por el término de cinco (5) años para ser titular de licencias, o socio de licenciatarias o administrador de las mismas.

ARTICULO 115. - Prescripción. Las acciones para determinar la existencia de infracciones a la presente prescribirán a los cinco (5) años de cometidas.

ARTICULO 116. - Emisoras ilegales. Serán consideradas ilegales la instalación de emisoras y la emisión de señales no autorizadas en virtud de las disposiciones de la presente ley.

La ilegalidad será declarada por la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, quien intimará al titular de la estación declarada ilegal al cese inmediato de la emisión y al desmantelamiento de las instalaciones afectadas a la transmisión.

**ARTICULO 117.** - Las estaciones comprendidas en el artículo 116 que no hayan dado cumplimiento efectivo a lo dispuesto por la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, serán pasibles de la incautación y el desmantelamiento de las instalaciones afectadas a la emisión, mediante la ejecución del correspondiente mandamiento librado por el juez competente.

**ARTICULO 118.** - Inhabilitación. Quienes resulten responsables de la conducta tipificada en el artículo 116 serán inhabilitados por el término de cinco (5) años contados a partir de la declaración de ilegalidad, para ser titulares, socios o integrar los órganos de conducción social de un licenciatario de servicios contemplados en la presente ley.

## TÍTULO VII SERVICIOS DE RADIODIFUSIÓN DEL ESTADO NACIONAL

### CAPÍTULO I CREACIÓN. OBJETIVOS

**ARTICULO 119.** - Creación. Créase, bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo nacional, Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (RTA S.E.), que tiene a su cargo la administración, operación, desarrollo y explotación de los servicios de radiodifusión sonora y televisiva del Estado nacional.

NOTA artículos 119 y subsiguientes

Se siguen los lineamientos de la estructura organizativa de la Televisión Nacional de Chile en la conformación de su autoridad para encabezar la conducción de la gestión de los medios del Estado. En los estudios comparados sobre medios públicos en el ámbito de América Latina, el ejemplo recogido es elogiado en su estructura.

Se consideraron distintas alternativas regulatorias en este sentido descartándose la adopción de numerosos consejos de conducción por razones de costos de funcionamiento y agilidad en la toma de decisiones.

Se ha prestado particular atención a la previsión de la cesión de los derechos patrimoniales y extrapatrimoniales correspondientes a las actuales prestadoras del servicio.

En términos del Consejo Consultivo, aunque con una cantidad menor, se ha tomado en consideración el modelo participativo de la televisión pública alemana y la francesa.

A título comparativo, se citan los siguientes ejemplos:

La legislación que regula la Australian Broadcasting Corporation es la Australian Broadcasting Corporation Act (1983) con últimas modificaciones del 29/03/2000. Asimismo, cuenta con una carta de la ABC, cuyo artículo 6º establece que las funciones de la corporación son:

Proveer dentro de Australia una innovativa y comprensiva programación de altos estándares como parte de un sistema integral con medios privados y públicos.

Difundir programas que contribuyan al sentido de la identidad nacional, así como informar y entretenir reflejando la diversidad cultural.

Difundir programas educativos.

Transmitir fuera de Australia programas de noticias y de actualidad que destaque la visión australiana de las problemáticas internacionales.

De acuerdo a esta ley, la ABC está regida por un "Board of directors" que posee un Director General que está designado por el Board y dura cinco (5) años en el cargo.

Asimismo, en el Board de Directores existe un "Staff Director" que es un miembro del personal periodístico de la emisora además de otros (de 5 a 7) que pueden o no ser Directores Ejecutivos y que son designados por el Gobernador General.

El Board de Directores debe asegurar el cumplimiento de los fines encomendados por ley a la Corporación y garantizar la independencia editorial, pese a la jurisdicción que el gobierno posee sobre ella.

En Canadá la Broadcasting Act determina para la Canadian Broadcasting que el Directorio de la CBC tiene doce (12) miembros, incluyendo al Presidente y al titular del Directorio, todos los cuales deben ser de notoriedad pública en distintos campos del conocimiento y representantes de las distintas regiones del país que son elegidos por el Gobernador General del Consejo (similar a los gabinetes federales).

Dentro del Directorio funciona un comité especialmente dedicado a la programación en inglés y otro para la programación en francés.

Para France Télévisión se prevé un Consejo Consultivo de programación conformado por veinte (20) miembros para un período de tres (3) años, mediante sorteo entre las personas que pagan canon, debiendo reunirse dos (2) veces por año y tiene como función dictaminar y recomendar sobre programas.

El Consejo Administrativo de France Television está conformado por doce (12) miembros con cinco (5) años de mandato.

Dos (2) parlamentarios designados por la Asamblea Nacional y el Senado, respectivamente. Cuatro (4) representantes del Estado.

Cuatro (4) personalidades calificadas nombradas por el Consejo Superior del Audiovisual, de las cuales una (1) debe provenir del movimiento asociativo y otra como mínimo del mundo de la creación o de la producción audiovisual o cinematográfica.

Dos (2) representantes del personal.

El Presidente del consejo de administración de France Television será también presidente de France 2, France 3, y la Cinqueme. Este Consejo designa a los directores generales de las entidades citadas. Y sus consejos directivos están conformados juntamente con el presidente por:

Dos (2) parlamentarios.

Dos (2) representantes del Estado, uno (1) de los cuales es del consejo de France Television. Una personalidad calificada nombrada por el CSA del Consejo de FT.

Dos (2) representantes del personal.

En los casos de los consejos de administración de cada una de las sociedades Réseau France, Outre Mer, y Radio France Internationale, la composición es de doce (12) miembros con CINCO (5) años de mandato.

Dos (2) parlamentarios.

Cuatro (4) representantes del Estado.

Cuatro (4) personalidades calificadas.

Dos (2) representantes del personal.

Sus directores generales los designa el Consejo Superior del Audiovisual.

Radiotevisión Española es un Ente Público -adscrito administrativamente a la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales desde el 1º de enero de 2001-cuyos altos órganos de control y gestión son el Consejo de Administración y la Dirección General.

El Consejo de Administración de RTVE -a cuyas reuniones asiste la Directora General de RTVE- está formado por doce (12) miembros, la mitad de ellos designados por el Congreso y la otra mitad por el Senado, con un mandato cuya duración coincide con la Legislatura vigente en el momento de su nombramiento.

La Dirección General es el órgano ejecutivo del Grupo RadioTelevisión Española y su titular es nombrado por el Gobierno, tras opinión del Consejo de Administración, por un período de cuatro (4) años, salvo disolución anticipada de las Cortes Generales.

La Dirección General cuenta con un Comité de Dirección, que bajo su presidencia, se compone de los titulares de las áreas que tienen un carácter estratégico en la gestión de RTVE.

El control directo y permanente de la actuación de Radiotevisión Española y de sus Sociedades Estatales se realiza a través de una Comisión Parlamentaria del Congreso de los Diputados.

ARTICULO 120. - Legislación aplicable. La actuación de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (RTA S.E.) está sujeta a las disposiciones de la ley 20.705, la presente ley y sus disposiciones complementarias. En sus relaciones jurídicas externas, en las adquisiciones patrimoniales y contrataciones está sometida a los regímenes generales del derecho privado.

ARTICULO 121. - Objetivos. Son objetivos de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado:

- a) Promover y desarrollar el respeto por los derechos humanos consagrados en la Constitución Nacional y en las Declaraciones y Convenciones incorporadas a la misma;
- b) Respetar y promover el pluralismo político, religioso, social, cultural, lingüístico y étnico;
- c) Garantizar el derecho a la información de todos los habitantes de la Nación Argentina;
- d) Contribuir con la educación formal y no formal de la población, con programas destinados a sus diferentes sectores sociales;
- e) Promover el desarrollo y la protección de la identidad nacional, en el marco pluricultural de todas las regiones que integran la República Argentina;
- f) Destinar espacios a contenidos de programación dedicados al público infantil, así como a sectores de la población no contemplados por el sector comercial;
- g) Promover la producción de contenidos audiovisuales propios y contribuir a la difusión de la producción audiovisual regional, nacional y latinoamericana;
- h) Promover la formación cultural de los habitantes de la República Argentina en el marco de la integración regional latinoamericana;
- i) Garantizar la cobertura de los servicios de comunicación audiovisual en todo el territorio nacional.

ARTICULO 122. - Obligaciones. Para la concreción de los objetivos enunciados Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado dará cumplimiento a las siguientes obligaciones:

- 1) Incluir en su programación, contenidos educativos, culturales y científicos que promuevan y fortalezcan la capacitación y la formación de todos los sectores sociales.
- 2) Producir y distribuir contenidos por diferentes soportes tecnológicos con el fin de cumplir sus objetivos de comunicación teniendo por destinatarios a públicos ubicados dentro y fuera del territorio nacional.

- 3) Considerar permanentemente el rol social del medio de comunicación como fundamento de su creación y existencia.
- 4) Asegurar la información y la comunicación con una adecuada cobertura de los temas de interés nacional, regional e internacional.
- 5) Difundir y promover las producciones artísticas, culturales y educativas que se generen en las regiones del país.
- 6) Difundir las actividades de los poderes del Estado en los ámbitos nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal.
- 7) Instalar repetidoras en todo el territorio nacional y conformar redes nacionales o regionales.
- 8) Celebrar convenios de cooperación, intercambio y apoyo recíproco con entidades públicas o privadas, nacionales e internacionales, especialmente con los países integrantes del Mercosur.
- 9) Ofrecer acceso, de manera global, mediante la participación de los grupos sociales significativos, como fuentes y portadores de información y opinión, en el conjunto de la programación de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado.

ARTICULO 123. - Programación. Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado deberá difundir como mínimo sesenta por ciento (60%) de producción propia y un veinte por ciento (20%) de producciones independientes en todos los medios a su cargo.

## CAPÍTULO II DISPOSICIONES ORGÁNICAS. CONSEJO CONSULTIVO

ARTICULO 124. - Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos. Creación. Créase el Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos, que ejercerá el control social del cumplimiento de los objetivos de la presente ley por parte de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado y funcionará como ámbito consultivo extraescalafonario de la entidad.

Sin perjuicio de las facultades de incorporación de miembros conforme el artículo 126, estará integrado, por miembros de reconocida trayectoria en los ámbitos de la cultura, educación o la comunicación del país.

Los designará el Poder Ejecutivo nacional de acuerdo al siguiente procedimiento:

- a) Dos (2) a propuesta de las Facultades y carreras de Comunicación Social o Audiovisual o Periodismo de universidades nacionales;

- b) Tres (3) a propuesta de los sindicatos con personería gremial del sector con mayor cantidad de afiliados desempeñándose en Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado al momento de la designación;
- c) Dos (2) por organizaciones no gubernamentales de derechos humanos o representativas de públicos o audiencias;
- d) Seis (6) a propuesta de los gobiernos jurisdiccionales de las regiones geográficas del NOA; NEA; Cuyo; Centro; Patagonia; Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires;
- e) Uno (1) a propuesta del Consejo Federal de Educación;
- f) Dos (2) a propuesta del Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia que representen a entidades u organizaciones de productores de contenidos de televisión educativa, infantil o documental;
- g) Uno (1) a propuesta de los Pueblos Originarios.

**ARTICULO 125.** - Duración del cargo. El desempeño de cargos en el Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos durará dos (2) años, pudiendo sus integrantes ser reelectos por sus respectivas entidades. Tal desempeño tendrá carácter honorario, no percibiendo remuneración alguna por la tarea desarrollada.

**ARTICULO 126.** - Reglamento. Los integrantes del Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos dictarán su reglamento de funcionamiento, el que será aprobado con el voto de la mayoría de los miembros designados, entre los cuales se elegirán las autoridades.

El Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos podrá proponer al Poder Ejecutivo nacional la designación de nuevos miembros seleccionados por votación que requerirá una mayoría especial.

**ARTICULO 127.** - Reuniones. El Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos se reunirá como mínimo bimestralmente o extraordinariamente a solicitud como mínimo del veinticinco por ciento (25%) de sus miembros. El quórum se conformará, tanto en convocatorias ordinarias como extraordinarias, con mayoría absoluta del total de sus miembros.

**ARTICULO 128.** - Publicidad de las reuniones. Las reuniones del Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos serán públicas. Será obligatoria la confección de un informe respecto de los temas considerados y su publicidad a través de las emisoras que integran Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado.

ARTICULO 129. - Recursos. A fin de garantizar el mejor funcionamiento del Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos, el directorio de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado asignará los recursos físicos, financieros y humanos que estime necesarios para su gestión.

ARTICULO 130. - Competencia del Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos. Compete al Consejo:

- a) Convocar a audiencias públicas para evaluar la programación, los contenidos y el funcionamiento de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado;
- b) Aportar propuestas destinadas a mejorar el funcionamiento de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado;
- c) Habilitar canales de comunicación directa con los ciudadanos cualquiera sea su localización geográfica y nivel socioeconómico;
- d) Fiscalizar el cumplimiento de los objetivos de creación de la presente ley y denunciar su incumplimiento por ante la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual;
- e) Convocar semestralmente a los integrantes del directorio de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado a efectos de recibir un informe de gestión;
- f) Presentar sus conclusiones respecto del informe de gestión presentado por el directorio, a la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual.

## CAPÍTULO III

### DIRECTORIO

ARTICULO 131. - Integración. La dirección y administración de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado estará a cargo de un Directorio integrado por siete (7) miembros.

Deberán ser personas de la más alta calificación profesional en materia de comunicación y poseer una democrática y reconocida trayectoria. La conformación del Directorio deberá garantizar el debido pluralismo en el funcionamiento de la emisora.

ARTICULO 132. - Designación. Mandato. Remoción. El Directorio será conformado por:

- Un (1) Presidente designado por el Poder Ejecutivo nacional,

-Un (1) Director designado por el Poder Ejecutivo nacional,

-Tres (3) directores a propuesta de la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, y que serán seleccionados por ésta a propuesta de los bloques parlamentarios de los partidos políticos correspondiendo uno (1) a la primera minoría, uno (1) a la segunda minoría y uno (1) a la tercer minoría parlamentaria.

-Dos (2) a propuesta del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, debiendo uno de ellos ser un académico representante de las facultades o carreras de ciencias de la información, ciencias de la comunicación o periodismo de universidades nacionales.

El presidente del directorio es el representante legal de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado, estando a su cargo presidir y convocar las reuniones del Directorio, según el reglamento.

Durarán en sus cargos cuatro (4) años y podrán ser reelegidos por un período.

La conformación del Directorio se efectuará dentro de los dos (2) años anteriores a la finalización del mandato del Titular del Poder Ejecutivo nacional, debiendo existir dos (2) años de diferencia entre el inicio del mandato de los Directores y del Poder Ejecutivo nacional.

La remoción será realizada conforme las cláusulas estatutarias.

**ARTICULO 133. - Incompatibilidades.** Sin perjuicio de la aplicación de las incompatibilidades o inhabilidades establecidas para el ejercicio de la función pública, el ejercicio de los cargos de presidente y directores de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado será incompatible con el desempeño de cargos políticos partidarios directivos y/o electivos, o cualquier forma de vinculación societaria con empresas periodísticas y/o medios electrónicos de comunicación social creados o a crearse y/o de prestación de servicios vinculados a los que se prestarán en Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado.

**ARTICULO 134. - Atribuciones y obligaciones.** El directorio de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones:

a) Organizar, administrar, dirigir la sociedad y celebrar todos los actos que hagan al objeto social sin otras limitaciones que las determinadas en la presente ley;

b) Dictar reglamentos para su propio funcionamiento y los referidos al ejercicio de sus competencias;

c) Promover la aprobación de un código de ética y establecer los mecanismos de control a efectos de verificar transgresiones a sus disposiciones;

- d) Designar y remover al personal de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado de acuerdo a pautas y procedimientos de selección objetivos, que aseguren la mayor idoneidad profesional y técnica, en base a concursos públicos y abiertos de antecedentes, oposición o de proyecto;
- e) Elaborar anualmente un plan de gastos y recursos según los ingresos enunciados en la presente ley y los egresos corrientes, de personal, operativos y de desarrollo y actualización tecnológica;
- f) Aprobar programaciones, contratos de producción, coproducción y acuerdos de emisión;
- g) Realizar controles y auditorías internas y supervisar la labor del personal superior;
- h) Dar a sus actos difusión pública y transparencia en materia de gastos, nombramiento de personal y contrataciones;
- i) Concurrir semestralmente, a efectos de brindar un informe de gestión, ante el Consejo Consultivo Honorario de los Medios Pùblicos y anualmente ante la Comisión Bicameral creada por la presente ley;
- j) Disponer la difusión de las actividades e informes del Consejo Consultivo en los medios a cargo de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado;
- k) Elaborar un informe bimestral respecto del estado de ejecución del presupuesto y la rendición de cuentas, que debe elevarse al Consejo Consultivo Honorario de los Medios Pùblicos y a Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado.

**ARTICULO 135. - Consultoría.** El directorio de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado podrá contratar a terceros para la realización de tareas de consultoría o estudios especiales, seleccionando en forma prioritaria a las universidades nacionales.

## CAPÍTULO IV FINANCIAMIENTO

**ARTICULO 136. - Recursos.** Las actividades de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado se financiarán con:

- a) El veinte por ciento (20%) del gravamen creado por la presente ley, en las condiciones de distribución establecidas por la misma;
- b) Asignaciones presupuestarias atribuidas en la Ley de Presupuesto Nacional;
- c) Venta de publicidad;

- d) La comercialización de su producción de contenidos audiovisuales;
- e) Auspicios o patrocinios;
- f) Legados, donaciones y cualquier otra fuente de financiamiento que resulte de actos celebrados conforme los objetivos de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado y su capacidad jurídica.

El Banco de la Nación Argentina transferirá en forma diaria y automática a Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado el monto de lo recaudado en concepto de gravamen que le corresponde. Los fondos recaudados serán intangibles, salvo en relación a créditos laborales reconocidos por sentencia firme con autoridad de cosa juzgada.

**ARTICULO 137.** - Exención. Las emisoras de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado estarán exentas del pago de los gravámenes y/o tasas establecidos en la presente ley.

**ARTICULO 138.** - Disposición de los bienes. La disposición de bienes inmuebles así como la de archivos sonoros documentales, videográficos y cinematográficos declarados por autoridad competente como de reconocido valor histórico y/o cultural que integran el patrimonio de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado, sólo podrá ser resuelta por ley.

**ARTICULO 139.** - Sistema de control. La operatoria de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado será objeto de control por parte de la Sindicatura General de la Nación y de la Auditoría General de la Nación. Es obligación permanente e inexcusable del directorio dar a sus actos la mayor publicidad y transparencia en materia de recursos, gastos, nombramientos de personal y contrataciones, sin perjuicio de la sujeción al régimen de la ley 24.156 y sus modificatorias.

## CAPÍTULO V

### DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

**ARTICULO 140.** - Transición. Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado será la continuadora de todos los trámites de adjudicación de frecuencia y servicios de radiodifusión iniciados por el Sistema Nacional de Medios Públicos Sociedad del Estado creado por el decreto 94/2001, y sus modificatorios.

**ARTICULO 141.** - Transferencia de frecuencias. Transfiérense a Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado, las frecuencias de radiodifusión sonora y televisiva

cuya titularidad tiene el Sistema Nacional de Medios Públicos Sociedad del Estado creado por el decreto 94/2001, y sus modificatorios, correspondientes a Radiodifusión Argentina al Exterior y a las siguientes estaciones de radiodifusión: LS82 TV CANAL 7; LRA1 RADIO NACIONAL BUENOS AIRES, LRA2 RADIO NACIONAL VIEDMA; LRA3 RADIO NACIONAL SANTA ROSA; LRA4 RADIO NACIONAL SALTA; LRA5 RADIO NACIONAL ROSARIO; LRA6 RADIO NACIONAL MENDOZA; LRA7 RADIO NACIONAL CORDOBA; LRA8 RADIO NACIONAL FORMOSA; LRA9 RADIO NACIONAL ESQUEL; LRA10 RADIO NACIONAL USHUAIA; LRA11 RADIO NACIONAL COMODORO RIVADAVIA; LRA12 RADIO NACIONAL SANTO TOME; LRA13 RADIO NACIONAL BAHIA BLANCA; LRA14 RADIO NACIONAL SANTA FE; LRA15 RADIO NACIONAL SAN MIGUEL DE TUCUMAN; LRA16 RADIO NACIONAL LA QUIACA; LRA17 RADIO NACIONAL ZAPALA; LRA18 RADIO NACIONAL RIO TURBIO; LRA19 RADIO NACIONAL PUERTO IGUAZU; LRA20 RADIO NACIONAL LAS LOMITAS; LRA21 RADIO NACIONAL SANTIAGO DEL ESTERO; LRA22 RADIO NACIONAL SAN SALVADOR DE JUJUY; LRA23 RADIO NACIONAL SAN JUAN; LRA24 RADIO NACIONAL RIO GRANDE; LRA25 RADIO NACIONAL TAGAL; LRA26 RADIO NACIONAL RESISTENCIA; LRA27 RADIO NACIONAL CATAMARCA; LRA28 RADIO NACIONAL LA RIOJA; LRA29 RADIO NACIONAL SAN LUIS; LRA30 RADIO NACIONAL SAN CARLOS DE BARILOCHE; LRA42 RADIO NACIONAL UALEGUAYCHU; LRA51 RADIO NACIONAL JACHAL; LRA52 RADIO NACIONAL CHOS MALAL; LRA53 RADIO NACIONAL SAN MARTIN DE LOS ANDES; LRA54 RADIO NACIONAL INGENIERO JACOBACCI; LRA55 RADIO NACIONAL ALTO RIO SENGUERR; LRA56 RADIO NACIONAL PERITO MORENO; LRA57 RADIO NACIONAL EL BOLSON; LRA58 RADIO NACIONAL RIO MAYO; LRA59 RADIO NACIONAL GOBERNADOR GREGORES; LRA 36 RADIO NACIONAL AR-CANGEL SAN GABRIEL -ANTARTIDA ARGENTINA- e incorporan se asimismo las emisoras comerciales LV19 RADIO MALARGÜE; LU23 RADIO LAGO ARGENTINO; LU4 RADIO PATAGONIA ARGENTINA; LT11 RADIO GENERAL FRANCISCO RAMIREZ; LT12 RADIO GENERAL MADARIAGA; LU91 TV CANAL 12; LT14 RADIO GENERAL URQUIZA; LV8 RADIO LIBERTADOR GENERAL SAN MARTIN y LV4 RADIO SAN RAFAEL.

**ARTICULO 142. - Personal.** El personal que se encuentra en relación de dependencia y presta servicios en el Sistema Nacional de Medios Públicos Sociedad del Estado creado por el decreto 94/01, y sus modificatorios, se transfiere a Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado en los términos y condiciones previstos en el artículo 229 de la ley 20.744 (t.o. 1976) y sus modificatorias y el artículo 44 de la ley 12.908.

Es principio de interpretación de la presente la preservación de los derechos de los trabajadores que se desempeñan en las emisoras detalladas en el artículo anterior.

ARTICULO 143. - Reglamentación y estatuto social. El Poder Ejecutivo nacional, en el término de sesenta (60) días a partir de la sanción de la presente ley, dictará la norma que reglamente la creación de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado y su estatuto social a fin de que posibilite el cumplimiento de los objetivos y obligaciones determinados por la presente.

ARTICULO 144. - Transferencia de activos. Transfiérense a Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado los activos, cualquiera sea su naturaleza, que a la fecha pertenecen al Sistema Nacional de Medios Públicos Sociedad del Estado creado por el decreto 94/01, y sus modificatorios, tales como inmuebles, con todos sus equipos y enseres, muebles, archivos documentales, videográficos y cinematográficos así como todos los bienes y derechos que posea en la actualidad.

Los pasivos no corrientes de Canal 7 y de Radio Nacional no se transferirán a Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado incorporándose al Tesoro nacional.

A solicitud de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado, los registros correspondientes deben cancelar toda restricción al dominio que afecte a bienes transferidos por la presente ley.

## TÍTULO VIII

### MEDIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL UNIVERSITARIOS Y EDUCATIVOS

ARTICULO 145. - Autorizaciones. Las universidades nacionales y los institutos universitarios podrán ser titulares de autorizaciones para la instalación y explotación de servicios de radiodifusión.

La autoridad de aplicación otorgará en forma directa la correspondiente autorización.

ARTICULO 146. - Financiamiento. Los servicios contemplados en este título se financiarán con recursos provenientes de:

- a) Asignaciones presupuestarias atribuidas en las leyes de presupuesto nacional y en el presupuesto universitario propio;
- b) Venta de publicidad;
- c) Los recursos provenientes del Consejo Interuniversitario Nacional o del Ministerio de Educación;
- d) Donaciones y legados y cualquier otra fuente de financiamiento que resulte de actos celebrados conforme los objetivos de la estación universitaria de radiodifusión y su capacidad jurídica;
- e) La venta de contenidos de producción propia;

f) Auspicios o patrocinios.

ARTICULO 147. - Redes de emisoras universitarias. Las emisoras pertenecientes a universidades nacionales podrán constituir redes permanentes de programación entre sí o con emisoras de gestión estatal al efecto de cumplir adecuadamente con sus objetivos.

ARTICULO 148. - Programación. Las emisoras universitarias deberán dedicar espacios relevantes de su programación a la divulgación del conocimiento científico, a la extensión universitaria y a la creación y experimentación artística y cultural.

Las radios universitarias deberán incluir en su programación un mínimo del sesenta por ciento (60%) de producción propia.

ARTICULO 149. - Servicios de radiodifusión sonora por modulación de frecuencia pertenecientes al sistema educativo. La autoridad de aplicación podrá otorgar, en forma directa por razones fundadas, autorizaciones para la operación de servicios de radiodifusión a establecimientos educativos de gestión estatal. El titular de la autorización será la autoridad educativa jurisdiccional, quién seleccionará para cada localidad los establecimientos que podrán operar el servicio de comunicación audiovisual.

ARTICULO 150. - Contenidos. La programación de los servicios de comunicación audiovisual autorizados por el artículo 149 debe responder al proyecto pedagógico e institucional del establecimiento educativo y deberá contener como mínimo un sesenta por ciento (60%) de producción propia. Podrán retransmitir libremente las emisiones de las estaciones integrantes de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado.

## TÍTULO IX

### SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL DE PUEBLOS ORIGINARIOS

ARTICULO 151. - Autorización. Los Pueblos Originarios, podrán ser autorizados para la instalación y funcionamiento de servicios de comunicación audiovisual por radiodifusión sonora con amplitud modulada (AM) y modulación de frecuencia (FM) así como de radiodifusión televisiva abierta en los términos y condiciones establecidos en la presente ley.

Los derechos previstos en la presente ley se ejercerán en los términos y el alcance de la ley 24.071.

ARTICULO 152. - Financiamiento. Los servicios contemplados en este título se financiarán con recursos provenientes de:

- a) Asignaciones del presupuesto nacional;
- b) Venta de publicidad;
- c) Donaciones, legados y cualquier otra fuente de financiamiento que resulte de actos celebrados conforme los objetivos del servicio de comunicación y su capacidad jurídica;
- d) La venta de contenidos de producción propia;
- e) Auspicios o patrocinios;
- f) Recursos específicos asignados por el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas.

## TÍTULO X

### DETERMINACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ARTICULO 153. - Facúltase al Poder Ejecutivo nacional a implementar políticas públicas estratégicas para la promoción y defensa de la industria audiovisual nacional en el marco de las previsiones del artículo 75 inciso 19 de la Constitución Nacional. A tal efecto, deberá adoptar medidas destinadas a promover la conformación y desarrollo de conglomerados de producción de contenidos audiovisuales nacionales para todos los formatos y soportes, facilitando el diálogo, la cooperación y la organización empresarial entre los actores económicos y las instituciones públicas, privadas y académicas, en beneficio de la competitividad. Para ello, se establecerán marcos que tengan por finalidad:

- a) Capacitar a los sectores involucrados sobre la importancia de la creación de valor en el área no sólo en su aspecto industrial sino como mecanismo de la promoción de la diversidad cultural y sus expresiones;
- b) Promover el desarrollo de la actividad con una orientación federal, que considere y estimule la producción local de las provincias y regiones del país;
- c) Promover la actividad de productores que se inicien en la actividad;
- d) Desarrollar líneas de acción destinadas a fortalecer el desarrollo sustentable del sector audiovisual;
- e) Implementar medidas destinadas a la identificación de negocios y mercados para la inserción de la producción audiovisual en el exterior;
- f) Facilitar el acceso a la información, tecnología y a los ámbitos institucionales existentes a tal fin;
- g) Desarrollar estrategias y coproducciones internacionales que permitan producir más televisión y radio de carácter educativo, cultural e infantil. A tal efecto deberá

prever la creación de un Fondo de Fomento Concursable para la Producción de Programas de Televisión de Calidad para Niños, Niñas y Adolescentes.

## TÍTULO XI

### DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

**ARTICULO 154.** - Instituto Superior de Enseñanza Radiofónica. Transfiérese al ámbito de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, el Instituto Superior de Enseñanza Radiofónica (ISER), destinado a la realización y promoción de estudios, investigaciones, formación y capacitación de recursos humanos relacionados con los servicios de comunicación audiovisual, por sí o mediante la celebración de convenios con terceros.

Equipárase al Instituto Superior de Enseñanza Radiofónica (ISER) a los institutos de educación superior contemplados en la ley 24.521 y sus modificatorias.

Funcionará bajo la dependencia de la autoridad de aplicación que nombrará a su director.

**ARTICULO 155.** - Habilitaciones. La habilitación para actuar como locutor, operador y demás funciones técnicas que, a la fecha, requieren autorizaciones expresas de la autoridad de aplicación, quedará sujeta a la obtención de título expedido por el Instituto Superior de Enseñanza Radiofónica (ISER), las instituciones de nivel universitario o terciario autorizadas a tal efecto por el Ministerio de Educación y su posterior registro ante la autoridad de aplicación.

**ARTICULO 156.** - Reglamentos. Plazos. La Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual deberá elaborar los reglamentos que a continuación se identifican, en los siguientes plazos contados a partir de su constitución:

- a) Reglamento de funcionamiento interno del directorio, treinta (30) días;
- b) Proyecto de reglamentación de la presente incluyendo el régimen de sanciones, para su aprobación por decreto del Poder Ejecutivo nacional, sesenta (60) días;
- c) Normas técnicas para la instalación y operación de servicios de radiodifusión y la Norma Nacional de Servicio, ciento ochenta (180) días.

Hasta tanto se elaboren y aprueben los reglamentos mencionados en este artículo, la autoridad de aplicación aplicará la normativa vigente al momento de la sanción de la presente ley en cuanto fuera compatible.

Consejo Federal de Comunicación Audiovisual. Dentro del plazo de treinta (30) días de la entrada en vigencia de la presente ley, el Poder Ejecutivo nacional convocará a los sectores a los que refieren los incisos c, d, e, f, g y h del artículo 16, a fin

de establecer el procedimiento de designación de sus representantes a los efectos de la conformación inicial del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual.

El Consejo debe quedar integrado dentro del plazo de noventa (90) días desde la entrada en vigencia de la presente ley.

**ARTICULO 157.** - Transferencia de activos. Transfiérense a la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual los activos, cualquiera sea su naturaleza, que a la fecha pertenezcan al Comité Federal de Radiodifusión, organismo autárquico dependiente de la Secretaría de Medios de Comunicación de la Jefatura de Gabinete de Ministros, creado por disposición de los artículos 92 y 96 de la Ley de Radiodifusión 22.285, tales como inmuebles, con todos sus equipos y enseres muebles, archivos documentales cualquiera fuera su soporte, así como todos los bienes y derechos que posean en la actualidad.

El personal que se encuentra en relación de dependencia y presta servicios en el Comité Federal de Radiodifusión, se transfiere a la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, reconociéndose al mismo su actual categoría, antigüedad y remuneración.

**ARTICULO 158.** - Régimen de licencias vigente. Los actuales titulares de licencias legalmente otorgadas para explotar algunos de los servicios regulados por esta ley, que hayan obtenido renovación de licencia o prórroga, no podrán solicitar una nueva extensión de plazo por ningún título, quedando expresamente habilitados para participar en concursos y/o procedimientos de adjudicación de nuevas licencias.

**ARTICULO 159.** - Reserva de frecuencias. El Plan Técnico deberá reservar frecuencias para su asignación a emisoras autorizadas por el registro abierto por el decreto 1357/1989, que cuenten con la autorización precaria y provisional, que hubieran solicitado su reinscripción en cumplimiento de la resolución COMFER 341/1993, que hubieran participado en el proceso de normalización convocado por el decreto 310/1998 o posteriores al mismo, y que a la fecha de la sanción de la presente ley estén comprobadamente operativas. La reserva prevista es para potencia efectivamente radiada de hasta un (1) KW o lo que en menos resuelva la reglamentación.

Esta reserva se mantendrá hasta la finalización de los respectivos procesos de normalización.

**ARTICULO 160.** - Resolución de conflictos. La autoridad de aplicación tendrá facultades para convocar a quienes se encuentran operando servicios de radiodifusión en frecuencia modulada no categorizados, que contaran con autorizaciones pre-

carias administrativas o derechos obtenidos por vía de resoluciones judiciales, y se encontraran en conflicto operativo por utilización de isocanal o adyacente, con el objeto de encontrar soluciones que permitan la operación de tales emisoras durante el período que faltare para cumplimentar los procesos de normalización del espectro radioeléctrico, de oficio o por solicitud de alguno de los afectados. A tal efecto, podrá dictar los actos administrativos pertinentes que regulen los parámetros técnicos a utilizar durante dicho período, en conjunto con la autoridad regulatoria y la autoridad de aplicación en materia de telecomunicaciones.

**ARTICULO 161. - Adecuación.** Los titulares de licencias de los servicios y registros regulados por esta ley, que a la fecha de su sanción no reúnan o no cumplan los requisitos previstos por la misma, o las personas jurídicas que al momento de entrada en vigencia de esta ley fueran titulares de una cantidad mayor de licencias, o con una composición societaria diferente a la permitida, deberán ajustarse a las disposiciones de la presente en un plazo no mayor a un (1) año desde que la autoridad de aplicación establezca los mecanismos de transición. Vencido dicho plazo serán aplicables las medidas que al incumplimiento -en cada caso- correspondiesen.

Al solo efecto de la adecuación prevista en este artículo, se permitirá la transferencia de licencias.

Será aplicable lo dispuesto por el último párrafo del artículo 41.

**ARTICULO 162. - Emisoras ilegales.** Hasta tanto finalicen los procedimientos de normalización de espectro, la autoridad de aplicación deberá, como previo a toda declaración de ilegalidad, requerir a la sumariada la totalidad de los trámites que hubieren iniciado requiriendo su legalización, y a la autoridad regulatoria y la autoridad de aplicación en materia de telecomunicaciones los informes sobre si la emisora causa interferencias y si tiene factibilidad de previsión en el Plan Técnico la localización radioeléctrica en cuestión. En caso de encontrarse la emisora en condiciones de haber solicitado su legalización, la autoridad de aplicación deberá expedirse sobre ella como condición para el dictado del acto administrativo.

## TÍTULO XII

### DISPOSICIONES FINALES

**ARTICULO 163. - Limitaciones.** Las jurisdicciones provinciales, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las municipalidades no podrán imponer condiciones de funcionamiento y gravámenes especiales que dificulten la prestación de los servicios regulados por la presente ley, sin perjuicio de sus propias competencias.

ARTICULO 164. - Derogación. Cumplidos los plazos establecidos por el artículo 156, deróganse la ley 22.285, sus normas posteriores dictadas en consecuencia, el artículo 65 de la ley 23.696, los decretos 1656/92, 1062/98 y 1005/99, los artículos 4°, 6°, 7°, 8° y 9° del decreto 94/01, los artículos 10 y 11 del decreto 614/01 y los decretos 2368/02, 1214/03 y toda otra norma que se oponga a la presente.

ARTICULO 165. - Las disposiciones de esta ley se declaran de orden público. Los actos jurídicos mediante los cuales se violaren las disposiciones de la presente ley son nulos de pleno derecho.

ARTICULO 166. - Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

FIRMANTES: COBOS - FELLNER - Hidalgo - Estrada.

#### ANEXO A: Notas

1 Subsecretaría de Defensa del Consumidor.

2 Pluralismo como derecho y rol del Estado.- Sergio Soto, Secretario Gremial de la CTA.

3 Coalición por una Radiodifusión Democrática; Julio Busteros, CTA Brown; Sofía Rodríguez, Colegio San Javier; Néstor Busso Fundación Alternativa Popular, Episcopado.

4 Participación en la Sociedad de la información y el conocimiento; - Néstor Busso, Fundación Alternativa Popular - Radio Encuentro. Participación en la Sociedad de la información y el conocimiento - Coalición por una Radiodifusión Democrática.

5 CTA, AMSAFE, ATE.

6 COSITMECOS.

7 Foro Misiones Sol Producciones.

8 Red Par, Consejo Nacional de la Mujer, INADI, Centro Cultural de la Memoria H. Conti, periodistas, ADEM, Alianza MenEngage, Red Nacional de Jóvenes y Adolescentes para la Salud Sexual y Reproductiva, estudiantes CS. Sociales, Feministas en Acción, ATEM y Red No a la Trata, ONG Mentes Activas, FEIM, Fundación Mujeres en Igualdad (MEI), Grupo de Estudios Sociales, Revista Digital Féminas, AMUNRA, legisladoras, Grupos Vulnerables, Unidad para la Erradicación de la Explotación Sexual Infantil (Secretaría DDHH), Consejo Federal de DDHH, FM Azoteas, AMARC, Secretaría de DDHH de la Nación, Programa Juana Azurduy, Comunicación del Archivo Nacional de la Memoria.

9 Bloque de Senadores Justicialistas de Entre Ríos; Federación Argentina de Instituciones de Ciegos y Amblíopes, INADI, CO.NA.DIS, Federación Argentina de Instituciones de Ciegos y Amblíopes, INADI, Organización Invisibles de Bariloche.

10 Encuentro de organizaciones de los pueblos originarios: OCASTAFE, ASAMBLEA PUEBLO GUARANI, CONSEJO DE CACIQUE GUARANI, FEDERACION PILAGA, PUE-

BLO KOLLA DE LA PUNA, INTERTOBA, CONSEJO DE LA NACION TONOCOTE LLUTQUI, KEREIMBA IYAMBAE, UNION DE LOS PUEBLOS DE LA NACION DIAGUITA, CONFEDERACION MAPUCHE NEUQUINA, ONPIA, COORDINADORA PARLAMENTO MAPUCHE RIO NEGRO, MESA DE ORGANIZACION DE PUEBLOS ORIGINARIOS DE ALTE. BROWN, MALAL PINCHEIRA DE MENDOZA, COMUNIDAD HUARPE GUENTOTA, ORGANIZACION TERRITORIAL MAPUCHE TEHUELCHE DE PUEBLOS ORIGINARIOS SANTA CRUZ, ORGANIZACION RANQUEL MAPUCHE DE LA PAMPA, ORGANIZACION DEL PUEBLO GUARANÍ.

11 Ver "Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe". Naciones Unidas - CEPAL Santiago de Chile, julio de 2003. Libros de la CEPAL. Nro. 72. Anexo, Pág. 119 y ss.

12 Iglesia y Pueblos Originarios.

13 SAT.

14 AMARC; FARCO; Red Nacional de Medios Alternativos, Asociación de Frecuencia Modulada, Entre Ríos, Noticiero Popular, Radio UTN.

15 COSITMECOS.

16 CAPIT.

17 COSITMECOS, Subsecretario de Planificación de la Municipalidad de San Fernando.

18 CAPIT.

19 CAPIT. una adecuada

20 Reducir los desequilibrios dentro del país que afectan a los medios de comunicación, en particular en lo que respecta a la infraestructura, los recursos técnicos y el desarrollo de las capacidades humanas, aprovechando todas las ventajas que ofrecen las TIC al respecto. Foro Misiones- SOL PRODUCCIONES.

21 Confederación Mapuche de Neuquén, Encuentro de organizaciones de los pueblos originarios: OCASTAFE, ASAMBLEA PUEBLO GUARANI, CONSEJO DE CACIQUE GUARANI, FEDERACION PILAGA, PUEBLO KOLLA DE LA PUNA, INTERTOBA, CONSEJO DE LA NACION TONOKOTE LLUTQUI., KEREIMBA IYAMBAE, UNION DE LOS PUEBLOS DE LA NACION DIAGUITA, CONFEDERACION MAPUCHE NEUQUINA, ONPIA, COORDINADORA PARLAMENTO MAPUCHE RIO NEGRO, MESA DE ORGANIZACION DE PUEBLOS ORIGINARIOS DE ALTE. BROWN, MALAL PINCHEIRA DE MENDOZA, COMUNIDAD HUARPE GUENTOTA, ORGANIZACION TERRITORIAL MAPUCHE TEHUELCHE DE PUEBLOS ORIGINARIOS. SANTA CRUZ, ORGANIZACION RANQUEL MAPUCHE DE LA PAMPA, ORGANIZACION DEL PUEBLO GUARANÍ.

22 Lic. Javier Torres Molina; AMARC.

23 En respuesta a múltiples pedidos de federalizar la Defensoría, Liliana Córdoba, CEA, Córdoba; Alejandro Cladis, UNER; Edgardo Massarotti, Paraná; Bloque Senadores Justicialistas, Entre Ríos; Dr. Ernesto Salas López, Subsecretario Gral. Gobierno, Tucumán; Néstor Banega, Entre Ríos; entre otros.

24 En respuesta a múltiples pedidos de federalizar la Defensoría, Liliana Córdoba, CEA, Córdoba; Alejandro Cladis, UNER; Edgardo Massarotti, Paraná; Bloque Senadores Justicialistas, Entre Ríos; Dr. Ernesto Salas López, Subsecretario Gral. Gobierno, Tucumán; Néstor Banega, Entre Ríos; entre otros.

25 UPCN.

26 Los incisos 25 y sgtes. se incorporaron atento que la Propuesta original omitió enunciar las competencias de la Autoridad de aplicación en cuanto a su propio funcionamiento.

27 Mercedes Viegas, SAAVIA.

28 En respuesta a quienes propusieron la creación de otras comisiones Red Par, Consejo Nacional de la Mujer, INADI, Centro Cultural de la Memoria H. Conti, periodistas, ADEM, Alianza MenEngage, Red Nacional de Jóvenes y Adolescentes para la Salud Sexual y Reproductiva, estudiantes CS. Sociales, Feministas en Acción, ATEM y Red No a la Trata, ONG Mentes Activas, FEIM, Fundación Mujeres en Igualdad (MEI), Grupo de Estudios Sociales, Revista Digital Feminas, AMUNRA, legisladoras, Grupos Vulnerables, Unidad para la Erradicación de la Explotación Sexual Infantil (Secretaría de DDHH), Consejo Federal de DDHH, FM Azoteas, AMARC, Secretaría DDHH de la Nación, Programa Juana Azurduy, Comunicación del Archivo Nacional de la Memoria; CO.NA.DIS; AMARC.

29 AATECO Asociación Argentina de teledifusoras Pymes y comunitarias.

30 SAT.

31 ARGENTORES.

32 Encuentro de organizaciones de los pueblos originarios: OCASTAFE, ASAMBLEA PUEBLO GUARANI, CONSEJO DE CACIQUE GUARANI, FEDERACIÓN PILAGA, PUEBLO KOLLA DE LA PUNA, INTERTOBA, CONSEJO DE LA NACION TONOCOTE LLUTQUI., KEREIMBA IYAMBAE, UNION DE LOS PUEBLOS DE LA NACION DIAGUITA, CONFEDERACION MAPUCHE NEUQUINA, ONPIA, COORDINADORA PARLAMENTO MAPUCHE RIO NEGRO, MESA DE ORGANIZACIÓN DE PUEBLOS ORIGINARIOS DE ALTE. BROWN, MALAL PINCHEIRA DE MENDOZA, COMUNIDAD HUARPE GUEN-TOTA, ORGANIZACIÓN TERRITORIAL MAPUCHE TEHUELCHE DE PUEBLOS ORIGI-NARIOS SANTA CRUZ, ORGANIZACIÓN RANQUEL MAPUCHE DE LA PAMPA, ORGA-NIZACIÓN DEL PUEBLO GUARANI.

33 Sol Producciones.

34 CO.NA.DIS.

35 Firmado por Asociación Civil las Otras Voces, Asociación Civil Nueva Mirada; Fund TV, Signis Argentina; SAVIAA (Sociedad Audiovisual para la Infancia y la Adolescencia Argentinas); CASACIDN, PERIODISMO SOCIAL.

36 Red PAR, Consejo Nacional de la Mujer, INADI, Centro Cultural de la Memoria H. Conti, periodistas, ADEM, Alianza MenEngage, Red Nacional de Jóvenes y Adolescentes para la Salud Sexual y Reproductiva, estudiantes CS. Sociales, Feministas en Acción, ATEM y Red No a la Trata, ONG Mentes Activas, FEIM, Fundación Mujeres en Igualdad (MEI), Grupo de Estudios Sociales, Revista Digital Feminas, AMUNRA, legisladoras, Grupos Vulnerables, Unidad para la Erradicación de la Explotación Sexual Infantil

(Secretaría de DDHH), Consejo Federal de DDHH, FM Azoteas, AMARC, Secretaría de DDHH de la Nación, Programa Juana Azurduy, Comunicación del Archivo Nacional de la Memoria.

37 Red PAR, Consejo Nacional de la Mujer, INADI, Centro Cultural de la Memoria H. Conti, periodistas, ADEM, Alianza MenEngage, Red Nacional de Jóvenes y Adolescentes para la Salud Sexual y Reproductiva, estudiantes CS. Sociales, Feministas en Acción, ATEM y Red No a la Trata, ONG Mentes Activas, FEIM, Fundación Mujeres en Igualdad (MEI), Grupo de Estudios Sociales, Revista Digital Feminas, AMUNRA, legisladoras, Grupos Vulnerables, Unidad para la Erradicación de la Explotación Sexual Infantil (Secretaría de DDHH), Consejo Federal de DDHH, FM Azoteas, AMARC, Secretaría de DDHH de la Nación, Programa Juana Azurduy, Comunicación del Archivo Nacional de la Memoria.

38 En respuesta a múltiples pedidos de federalizar la Defensoría, Liliana Córdoba, CEA, Córdoba; Alejandro Claudis, UNER; Edgardo Massarotti, Paraná; Bloque Senadores Justicialistas,

Entre Ríos; Dr. Ernesto Salas López, Subsecretario Gral. Gobierno, Tucumán; Néstor Banega, Entre Ríos; entre otros.

39 Documento realizado en el ámbito del Parlamento Europeo por el Directorio General para Políticas Internas de la Unión Europea. Departamento de Políticas Estructurales y de Cohesión. Cultura y Educación. Septiembre de 2007. Autor: CERN European Affaire (KEA) Bélgica. Oficial responsable: M. Gonçalo Macedo. Bruselas, Parlamento Europeo, 2007.

El estudio está disponible en Internet en: <http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies.do?language=EN>.

40 Episcopado, Pueblos Originarios.

41 Se ha cuestionado el concepto de idoneidad y de experiencia en el sector como requisito para ser licenciatario, atento que afectaría a los nuevos actores que propone la ley.

42 ARGENTORES.

43 César Baldoni, FM La Posta; FARCO, Pascual Calicchio, Barrios de Pie, Soledad Palomino, Agrupación La Vallese, Alan Arias, Santiago Pampillón, Federación Juvenil Comunista, Edgardo Perez, Agrupación Comandante Andresito, Analía Rodríguez, Red Eco.

44 Coalición Por Una Radiodifusión Democrática.

45 Coalición por una Radiodifusión Democrática; Alejandro Caudis, Facultad de Ciencias de la Educación Universidad Nacional de Entre Ríos.

46 Remplaza el requisito de trayectoria y experiencia en el sector, a los fines de permitir el ingreso de los nuevos actores.

47 Broadcasting, Voice, and Accountability: A Public Interest Approach to Policy, Law, and Regulation Steve Buckley Kreszentia Duer, Toby Mendel Seán O Siochrú, with Monroe E. Price Mark Raboy (Copyright (c) 2008 by The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank Group All rights reserved Published in the Uni-

ted States of America by The World Bank Group Manufactured in the United States of America cISBN-13: 978-0-8213-7295-1 (cloth : alk. paper).

48 Las cooperativas han señalado la necesidad de reformular el precitado artículo toda vez que consideraban que la exigencia de previa y vinculante consulta a Defensa de la Competencia resultaba discriminador.

49 Cooperativa Río Tercero de Obras y Servicios Públicos.

50 El espectro radioeléctrico. Una perspectiva multidisciplinaria (I): Presente y ordenación jurídica del espectro radioeléctrico. De: David Couso Saiz Fecha: Septiembre 2007, Origen: Noticias Jurídicas, disponible en [http://noticias.juridicas.com/articulos/15-Derecho%20Administrativo/200709256389\\_98711254235235.html](http://noticias.juridicas.com/articulos/15-Derecho%20Administrativo/200709256389_98711254235235.html)

51 MINISTERIO DE FOMENTO. RESOLUCION de 10-03-2000 BOE 061/2000. Publicado 11-03-2000. Ref. 2000/04765. Páginas. 10256 a 10257]. RESOLUCION de 10 de marzo de 2000, de la Secretaría General de Comunicaciones, por la que se hace público el Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de marzo de 2000 por el que se resuelve el concurso público convocado para la adjudicación, mediante procedimiento abierto, de 10 concesiones para la explotación del servicio público, en gestión indirecta, de radiodifusión sonora digital terrenal.

52 La autorización para la instalación, operación y explotación del servicio de radiodifusión televisiva, libre recepción, requiere de una concesión otorgada por concurso público, mediante resolución del Consejo, previa toma de razón de la Contraloría General de la República (artículo 15º de la Ley N° 18.838 de 1989).

53 Gestión del espectro\* Ryszard Struzak Miembro de la Junta del Reglamento de Radiocomunicaciones (RRB) y copresidente del Grupo de Trabajo E1de la Unión Radio-científica Internacional (URSI) Disponible en <http://www.itu.int/itunews/issue/1999/05/perspect-es.html>.

54 Coalición por una Radiodifusión Democrática, Red Nacional de Medios Alternativos, Asociación Civil Grupo Pro Derechos de los Niños y Radio Comunitaria FM del Chenque, Lic. Javier Torres Molina, Pablo Antonini, Radio comunitaria Estación SUR, FARCO, Pascual Calicchio, Barrios de Pie.

55 Se han recibido múltiples aportes solicitando la enunciación de criterios para la elaboración de los pliegos que hagan énfasis en los aspectos patrimoniales de las propuestas y que por el contrario, la función social y los aspectos culturales sean los determinantes.

56 Coalición por una Radiodifusión Democrática, Red Nacional de Medios Alternativos.

57 Pedro Oitana, Radiodifusores Independientes Asociados.

58 Pueblos Originarios, Episcopado.

59 Tal como se prevé en España y Canadá.

60 Estados Unidos: CFR 73 sección 1020: Las concesiones iniciales de licencias ordinariamente deberán ser entregadas hasta un día específico en cada estado o territorio en que la estación esté colocada. Si fuera entregada con posterioridad a esa fecha, deberá correr hasta la próxima fecha de cierre prevista en esta sección. Ambos tipos de licen-

cias, radios y TV, deberán ordinariamente ser renovadas por ocho años. Sin embargo, si la FCC entiende que el interés público, su conveniencia y necesidad deben ser servidos, puede expedir tanto una licencia inicial o una renovación por un término menor y las subsiguientes por OCHO (8) años.

Por tanto, la licencia se otorga por hasta OCHO (8) años, pudiendo renovarse por plazos iguales en más de una ocasión, en el entendido de que el órgano regulador puede modificar los tiempos de las licencias y permisos, si a su juicio ello sirve al interés público, conveniencia o necesidad, o si con ello se cumple de mejor manera con la ley y los tratados.

61 Participando en las audiencias públicas.

En el régimen norteamericano, se plantea que el LTF realizará audiencias en seis ciudades del país. El sitio web de LTF, [www.fcc.gov/localism](http://www.fcc.gov/localism) el horario y el lugar en donde se llevarán cabo tales audiencias.

Estas audiencias no tienen como fin resolver las inquietudes o disputas relacionadas con una estación en particular; lo que se logra mejor a través del proceso de quejas y renovación de licencias descrito anteriormente. Sin embargo se agradece los comentarios de los radioescuchas y televidentes sobre el desempeño de una estación específica con licencia para transmitir en las comunidades del área donde se realiza cada audiencia. Dichos comentarios podrían ayudar a que el LTF identifique más ampliamente cuáles son las tendencias de las transmisiones de radio y televisión en cuanto a los asuntos e interés locales.

62 Coalición por una Radiodifusión Democrática.

63 Esta disposición es relevante a los fines de preservar la integridad patrimonial de los licenciatarios, considerando además que la enajenación de los bienes afectados permitiría la elusión del concepto de "intransferibilidad de las licencias" consagrado en el proyecto.

64 SAT.

65 Coalición Por Una Radiodifusión Democrática, Centro Socialista Zona Sur, Santa Rosa, Episcopado, entre otros que requirieron una redacción más concreta del tema de la revisión bianual.

66 <http://www.fcc.gov/ogc/documents/opinions/2004/03-3388-062404.pdf>.

67 Sergio Soto, Secretario Gremial de la CTA.

68 Dr. Ernesto Salas Lopez, Subsecretario General, Gob. de Tucumán.

69 Cristian Jensen.

70 CTA Brown, Cristian Jensen.

71 Tiene por objeto permitir que una radio comunitaria o sindical pueda por ejemplo transmitir un partido de fútbol.

72 Diego Boris, Unión de Músicos Independientes.

73 Sol Producciones, Schmucler, cineasta.

74 Jorge Curle, Canal 6 Misiones.

75 Alfredo Carrizo, Catamarca.

76 SAT.

77 Agrupación Comandante Andresito.

78 La piedra basal del sistema de radiodifusión canadiense es el contenido canadiense. Bajo los términos de la sección 3º de la Broadcasting Act., el desarrollo de la actividad debe tener por miras:

El desarrollo y puesta en conocimiento del público del talento canadiense.

La maximización del uso de la creatividad canadiense.

La utilización de la capacidad del sector de

la producción independiente.

La Canadian Broadcasting Corp. como sistema de radiodifusión público, debe contribuir activamente con el flujo e intercambio de las expresiones culturales.

La sección 10 de la Broadcasting Act (section 10) facultó a la CRTC a decidir qué es aquello que constituye "programa canadiense" y la proporción de tiempo que en los servicios debe ser destinado a la difusión de la programación canadiense.

La CRTC ha establecido un sistema de cuotas para regular la cantidad de programación canadiense en un contexto de dominación estadounidense en la actividad. La CRTC utiliza un sistema de puntajes para determinar la calidad de la programación canadiense en TV y radio AM (incluida la música) que atiende a la cantidad de canadienses involucrados en la producción de una canción, álbum, film o programa. La sección 7 de la "TV Broadcasting Regulations" requiere al licenciatario público (CBC - Televisión de Québec, etc) dedicar no menos del sesenta por ciento (60 %) de la programación de la última tarde y noche (prime time) a la emisión de programación canadiense y no menos del cincuenta por ciento (50%) a los licenciatarios privados.

En definiciones tomadas por la CRTC desde el año 1998, la CRTC aumentó los contenidos canadienses en radiodifusión sonora (tanto AM como FM) al treinta y cinco por ciento (35 %). También definió mínimos canadienses en las estaciones que difunden "specialty channels"

79 CAPÍTULO III. Promoción de la distribución y de la producción de programas televisivos. Artículo 4:

1. Los Estados miembros velarán, siempre que sea posible y con los medios adecuados, para que los organismos de radiodifusión televisiva reserven para obras europeas, con arreglo al artículo 6º, una proporción mayoritaria de su tiempo de difusión, con exclusión del tiempo dedicado a las informaciones, a manifestaciones deportivas, a juegos, a la publicidad o a los servicios de teletexto. Dicha proporción, habida cuenta de las responsabilidades del organismo de radiodifusión televisiva para con su público en materia de información, de educación, de cultura y de entretenimiento, deberá lograrse progresivamente con arreglo a criterios adecuados.

80 Bloque de Senadores Justicialistas, Área Inclusión CO.NA.DIS, Federación Argentina de Instituciones de Ciegos y Amblíopes, Cristian Rossi, INADI, Organización Invisibles de Bariloche.

81 INCAA, Asoc Arg. de Actores, Asoc. Argentina de Directores de Cine, Asoc. Bonnerense de Cinematógrafos, Asoc. De Directores Productores de Cine Documental Independiente de Argentina, Asoc. De Productores de Cine Infantil, Asoc. De Productores Independientes, Asoc. Argentina de Productores de Cine y Medios Audiovisuales, Sociedad General de Autores de la Argentina, Asoc. de Realizadores y Productores de Artes Audiovisuales, Asoc. Gral. Independiente de Medios Audiovisuales, Cámara Argentina de la Industria Cinematográfica, Directores Argentinos Cinematográficos, Directores Independientes de Cine, Federación Argentina de Cooperativas de Trabajo Cinematográfico, Federación Arg. de Prods. Cinematográficos y Audiovisuales, Proyecto Cine Independiente, Sindicato de la Industria Cinematográfica Argentina, Unión de la Ind. Cinematográfica, Unión de Prods. Independientes de Medios Audiovisuales.

82 Sol Producciones.

84 Sol Producciones.

85 Periodistas de Argentina en Red por una Comunicación No Sexista -PAR-Red PAR, Consejo Nacional de la Mujer, INADI, Centro Cultural de la Memoria H. Conti, periodistas, ADEM, Alianza MenEngage, Red Nacional de Jóvenes y Adolescentes para la Salud Sexual y Reproductiva, estudiantes CS. Sociales, Feministas en Acción, ATEM y Red No a la Trata, ONG Mentes Activas, FEIM, Fundación Mujeres en Igualdad (MEI), Grupo de Estudios Sociales, Revista Digital Feminas, AMUNRA, legisladoras, Grupos Vulnerables, Unidad para la Erradicación de la Explotación Sexual Infantil (Secretaría de DDHH), Consejo Federal de DDHH, FM Azoteas, AMARC, Secretaría de DDHH de la Nación, Programa Juana Azurduy, Comunicación del Archivo Nacional de la Memoria.

86 Periodistas de Argentina en Red por una Comunicación No Sexista -PAR, Red PAR, Consejo Nacional de la Mujer, INADI, Centro Cultural de la Memoria H. Conti, periodistas, ADEM, Alianza MenEngage, Red Nacional de Jóvenes y Adolescentes para la Salud Sexual y Reproductiva, estudiantes CS. Sociales, Feministas en Acción, ATEM y Red No a la Trata, ONG Mentes Activas, FEIM, Fundación Mujeres en Igualdad (MEI), Grupo de Estudios Sociales, Revista Digital Feminas, AMUNRA, legisladoras, Grupos Vulnerables, Unidad para la Erradicación de la Explotación Sexual Infantil (Secretaría de DDHH), Consejo Federal de DDHH, FM Azoteas, AMARC, Secretaría de DDHH de la Nación, Programa Juana Azurduy, Comunicación del Archivo Nacional de la Memoria.

87 Incluir en el abono a prestadores satelitales- Cooperativa de Provisión y Comercialización de Servicios de Radiodifusión, COLSECOR.

88 Lorena Soledad Polachine, Canal 5 La Leonesa.

89 En el sitio web de la FCC <http://www.fcc.gov/cgb/consumerfacts/spanish/cablerates.html> se encuentra la siguiente definición: ¿Cómo son reguladas las tarifas de televisión por cable?.

Antecedentes su Autoridad de Franquicia Local (LFA, por sus siglas en inglés) regula las tarifas que puede cobrar su compañía de cable por los servicios básicos, y su compañía de cable determina las tarifas que usted paga por otra programación y servicios de cable, tales como los canales de películas "premium" con cargo adicional y programas deportivos "Pay-Per-Viel" de pago por evento.

Su Autoridad de Franquicia Local (LFA) - la ciudad, el condado, u otras organizaciones gubernamentales autorizadas por su estado para regular el servicio de televisión por

cable- puede regular las tarifas que su compañía de cable cobra por el servicio básico. El servicio básico debe incluir la mayoría de las emisoras locales de televisión, así como los canales públicos, educativos, y gubernamentales requeridos por la franquicia negociada entre su LFA y su compañía de cable. Si la FCC constata que una compañía local de cable está sujeta a "competencia efectiva" (según la define la ley federal), puede ser que la LFA no regule las tarifas que cobra por el servicio básico. Las tarifas que cobran ciertas compañías de cable pequeñas no están sujetas a esta regulación. Estas tarifas son determinadas por las compañías. Su LFA también hace cumplir los reglamentos de la FCC que determinan si las tarifas para servicio básico que cobra el operador de cable son razonables. La LFA revisa los informes de justificación de tarifas presentados por los operadores de cable. Comuníquese con su LFA si tiene preguntas sobre las tarifas del servicio básico.

90 Ver en este sentido la regulación establecida por la FCC <http://www.fcc.gov/cgb/consumerfacts/spanish/cablerates.html> para el establecimiento de las tarifas en cuestión.

91 Juan Ponce, Radio Uno, Néstor Busso, Fundación Alternativa Popular, Coalición por una Radiodifusión Democrática, Gobernador Jorge Capitanich en nombre de la Cámara de Cableoperadores del Norte.

92 Cámara de Cableoperadores del Norte.

93 Agustín Azzara.

94 María Cristina Rosales, comunicadora social, CTA Brown.

95 Coalición por una Radiodifusión Democrática.

96 Francisco A. D' Onofrio, médico y periodista, Tucumán.

97 Raúl Martí, Alicia Tabarés de González Hueso.

98 Sindicato Argentino de Locutores. Argentores.

99 Foro Nacional de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

100 Secretaría de Defensa del Consumidor.

101 CTA Brown.

102 Jonatan Colombino.

103 Argentores.

104 Asoc. Misionera de Radios.

105 AMARC.

105 Ver informe en:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=1P/03/478&format=PDF&age=d1&language=ES&guiLanguage=en>

107 CTA Brown, La Ranchada, Córdoba, Farco, Daniel Ríos, FM Chalet, Javier De Pasquale, Diario Cooperativo Comercio y Justicia, Córdoba, Fernando Vicente, Colectivo Prensa de Frente, Buenos Aires, Agrupación Estudiantil El Andamio, Coalición para una

Radiodifusión Democrática, Centro de Producciones Radiofónicas del CEPPAS, Red Nacional de Medios Alternativos RNMA, Edgardo Massarotti, Nicolás Ruiz Peiré, Noticiero Popular.

108 Coalición por una Radiodifusión Democrática, Alfredo Carrizo.

109 Dr. Ernesto Salas Lopez, Subsecretario General, Gob. de Tucumán.

# Ley 26.736 Papel de pasta celulosa para diarios. Declaración de interés público. Control parlamentario y marco regulatorio

SANCIÓN: 22/12/2011.

PUBLICACIÓN: Boletín Oficial, 28/12/2011.

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley:

## CAPITULO I INTERÉS PÚBLICO

ARTICULO 1º. - Declárase de interés público la fabricación, comercialización y distribución de pasta celulosa y de papel para diarios.

## CAPITULO II CONTROL PARLAMENTARIO

ARTICULO 2º. - Créase en el ámbito del Honorable Congreso de la Nación, la Comisión Bicameral de Seguimiento de la Fabricación, Comercialización y Distribución de Pasta Celulosa y de Papel para Diarios, que tendrá el carácter de comisión permanente. La Comisión Bicameral ejercerá el control de la actividad mencionada en el artículo 12 de la presente ley. La misma estará integrada por ocho (8) senadores y ocho (8) diputados, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras, a propuesta de los respectivos bloques parlamentarios, debiendo observarse estrictamente la proporción de la integración de los sectores políticos que estén representados en el seno de cada Cámara.

## CAPITULO III

### MARCO REGULATORIO (artículos 3 al 42)

**ARTICULO 3º.** -Objeto. El presente marco regulatorio participativo tiene como objetivo esencial asegurar para la industria nacional la fabricación, comercialización y distribución regular y confiable de pasta celulosa para papel de diario y de papel para diarios, declarada de interés público, estableciendo la implementación progresiva de las mejores técnicas disponibles, considerando el factor de empleo y aplicando aquellas prácticas ambientales que aseguren la preservación y protección del ambiente con un desarrollo sustentable. A los efectos de esta norma se entenderá por "pasta celulosa" sólo aquella destinada a producir papel para diarios.

**ARTICULO 4º.** - Ámbito de aplicación. El presente marco regulatorio participativo para las industrias del papel para diarios es aplicable a las personas físicas o jurídicas con domicilio en la República Argentina que sean fabricantes, distribuidores y comercializadores de pasta celulosa y de papel para diarios y a los compradores de dichos productos.

**ARTICULO 5º.** - Definiciones. A los efectos del presente se establecen las siguientes:  
a) Fabricantes, distribuidores y comercializadores de pasta celulosa y papel para diarios: personas físicas o jurídicas con domicilio en la República Argentina que realicen la actividad de fabricación, distribución y comercialización de pasta celulosa y papel para diarios y los compradores de dichos productos; b) Fabricación de papel para diarios: elaboración de papel para diarios a partir de pasta de celulosa obtenida de fibras naturales o materiales celulósicos reciclados, utilizando, en cualquier proporción, procesos mecánicos, químico-mecánicos, semi-químicos o químicos; c) Compradores de papel para diarios: toda persona física o jurídica con domicilio en la República Argentina que edite directamente o a través de terceros publicaciones de prensa escrita destinadas al mercado argentino y que se haya inscripto debidamente para ser considerado como tal, en el registro que a dicho fin se crea por el artículo 28 de la presente ley.

**ARTICULO 6º.** - Sujetos. A los efectos de este régimen, son sujetos los fabricantes de pasta celulosa y de papel para diarios y los comercializadores, distribuidores y compradores de dichos productos.

**ARTICULO 7º.** - Principios generales. Las actividades comprendidas en la presente ley serán ejercidas libremente, conforme su carácter de interés público, con arreglo a las disposiciones generales en ella previstas y las normas reglamentarias que de la misma se dicten. Dichas actividades deberán propender a la producción na-

cional, la competencia, la no discriminación, el libre acceso, la asignación eficiente de recursos y la preservación del medio ambiente.

**ARTICULO 8º.** - Impacto ambiental. La actividad de producción de pasta celulosa y de papel para diarios se deberá desarrollar en un entorno y con tecnología que reduzca al mínimo la posibilidad de generar un impacto ambiental. Al respecto, se deberá dar cumplimiento a la normativa de protección ambiental vigente, especialmente en lo referente a los vuelcos y a las emisiones gaseosas. Todas las empresas deberán realizar un estudio de impacto ambiental en el cual debe haber una descripción de los efectos esperados, así como propuestas de mejoras tecnológicas, a fin de minimizar dichos impactos. El referido estudio debe ser actualizado anualmente, reflejando las mejoras introducidas tanto en el proceso como en el tratamiento de los residuos.

**ARTICULO 9º** - En caso de producirse alteraciones negativas sobre el medio ambiente, se deberá tener una clara política de reparación del daño ocasionado. Se tenderá como primera acción a la recomposición del ambiente dañado, con los medios tecnológicos que se disponga. En caso de no ser posible, se tenderá a generar un impacto positivo que compense los perjuicios ocasionados. La evaluación de daños deberá ser permanente, teniendo la empresa obligación de informar a la autoridad de aplicación en caso que se incremente y proponer medidas para la reducción del mismo.

**ARTICULO 10.** - Autoridad de aplicación. Será autoridad de aplicación el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas cuyas funciones serán, entre otras, las de controlar el cumplimiento del presente marco regulatorio. Asimismo, tendrá a su cargo dictar las normas aclaratorias y complementarias, aprobar los planes de acción, e intervenir en todos los actos previstos en la normativa aplicable.

**ARTICULO 11.** - Atribuciones de la autoridad de aplicación. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo precedente, la autoridad de aplicación deberá: a) Incentivar la eficiencia del sector y garantizar la producción nacional en la totalidad de las etapas de la actividad partiendo de la madera como insumo básico; b) Propender a una mejor operación de la industria de la pasta celulosa y del papel para diarios, garantizando la igualdad de oportunidades y el acceso sin discriminaciones al abastecimiento de papel; c) Hacer cumplir la presente ley, su reglamentación y disposiciones complementarias, en el ámbito de su competencia; d) Dictar las normas a las que deberán ajustarse los sujetos de esta ley en materia de normas y procedimientos técnicos; e) Requerir a los actores del presente régimen, la documentación respaldatoria e información que sea necesaria para verificar el cumplimiento de la presente ley y su reglamentación. Asimismo, deberá realizar las inspecciones que sean necesarias a los mismos efectos y habilitará los registros

pertinentes; f) Promover ante los tribunales competentes las acciones pertinentes que tiendan a asegurar el cumplimiento de sus funciones y los fines de esta ley y su reglamentación; g) Llevar el control de las exportaciones e importaciones de la pasta celulosa y del papel para diarios, a través del registro que se crea por el artículo 28 de la presente ley. Asimismo, recomendar las medidas relativas al comercio exterior para el cumplimiento del presente régimen; h) Aplicar las sanciones previstas en la presente ley y su reglamentación; i) Ejercer las acciones de fiscalización que correspondan; j) Promover y controlar la producción y uso sustentable de pasta celulosa y de papel para diarios; k) Establecer las normas de calidad a las que deben ajustarse la producción de pasta celulosa y de papel para diarios; l) Establecer los requisitos y condiciones necesarios para la habilitación de las plantas de producción de pasta celulosa y de papel para diarios, resolver sobre su calificación y aprobación y certificar la fecha de su puesta en marcha; m) Establecer los requisitos y criterios de selección para la presentación de los proyectos que tengan por objeto acogerse a los beneficios establecidos por la presente ley, resolver sobre su aprobación y fijar su duración; n) Realizar auditorías e inspecciones a las plantas habilitadas para la producción de pasta celulosa y de papel para diarios a fin de controlar su correcto funcionamiento y su ajuste a la normativa vigente; o) Realizar auditorías e inspecciones a los beneficiarios del régimen de promoción establecido en esta ley, a fin de controlar su correcto funcionamiento, su ajuste a la normativa vigente y la permanencia de las condiciones establecidas para mantener los beneficios que se les hayan otorgado; p) Administrar los subsidios que existen actualmente así como los que eventualmente se otorguen; q) Llevar actualizado el registro nacional que se crea por el artículo 28 de la presente ley, en particular respecto de los datos de los sujetos y de las plantas habilitadas para la producción de pasta celulosa y de papel para diarios, así como un detalle de aquellas a las que se les haya otorgado beneficios promocionales establecidos en los regímenes preexistentes en el presente; r) Firmar convenios de cooperación con distintos organismos públicos, privados, mixtos y organizaciones no gubernamentales, nacionales o internacionales; s) Publicar en su sitio de Internet el registro creado por el artículo 28 de la presente ley, así como los montos de los beneficios otorgados a cada empresa; t) En general, realizar todos los actos que sean necesarios para el mejor cumplimiento de sus funciones y de los objetivos de esta ley y su reglamentación.

**ARTICULO 12.** - Comisión Federal Asesora. Créase la Comisión Federal Asesora para la Promoción de la Producción y Uso Sustentable de Pasta Celulosa y de Papel para Diarios, cuya función será la de asistir y asesorar a la autoridad de aplicación. Dicha comisión estará integrada por un (1) representante de los diarios de cada una de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires elegidos por los compradores de papel para diarios de la República Argentina que tengan una aparición regular y que no participen en forma directa o indirecta en la producción de papel para diarios o de alguno de sus insumos estratégicos. Asimismo se integrará por dos (2) representantes de las organizaciones representativas de

usuarios y consumidores y tres (3) por los trabajadores, correspondiendo un (1) representante a los gráficos, uno (1) a los de prensa y uno (1) a los vendedores de diarios y revistas. Los representantes de los compradores de papel para diarios durarán cuatro (4) años en sus funciones, debiendo rotar anualmente entre los distintos compradores. Los representantes de las organizaciones de usuarios y consumidores durarán cuatro (4) años en sus funciones, debiendo rotar anualmente entre las distintas organizaciones.

**ARTICULO 13.** - La coordinación de la Comisión Federal Asesora será ejercida por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

**ARTICULO 14.** - A efectos de integrar la Comisión Federal Asesora los compradores deberán estar inscriptos en el registro que se crea a través del artículo 28 a tal fin en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. En el mismo deberán acreditar la personería jurídica.

**ARTICULO 15.** - A efectos del funcionamiento y la toma de decisiones dentro de la Comisión Federal Asesora todos los medios integrantes tendrán la misma voz y voto con independencia de su tamaño, volumen de producción y/o nivel de ventas.

**ARTICULO 16.** - Serán funciones de la citada Comisión Federal Asesora: a) Analizar la situación y evolución del mercado internacional y local de papel para diarios; b) Analizar las condiciones comerciales y de acceso del insumo en el mercado local; c) Controlar y realizar el seguimiento de aplicación de la cláusula de acceso y precio igualitario del citado insumo; d) Analizar y realizar propuestas respecto de los planes de inversión de la firma Papel Prensa S.A.; e) Proponer medidas tendientes a ampliar el espectro de diversidad, democratización y federalización de la prensa escrita; f) Colaborar con el Estado nacional asesorando respecto a su actuación dentro de la firma Papel Prensa S.A.; g) Asesorar al Estado nacional respecto de toda la problemática del papel para diarios; h) Eventualmente ejercer los derechos políticos del acrecentamiento de participación del Estado nacional en la firma Papel Prensa S.A. producto de la variación de su proporción accionaria mediante aportes de capital; i) Darse su propio reglamento de funcionamiento.

ARTICULO 17. - Contabilidad separada. Los fabricantes de pasta celulosa y de papel para diarios deben llevar una contabilidad separada para la actividad, en el caso de estar integrados verticalmente.

ARTICULO 18. - Transparencia. Los fabricantes, distribuidores y comercializadores de pasta celulosa y de papel para diarios deben mantener actualizada una publicación para los compradores de pasta celulosa y de papel para diarios y para la Comisión Bicameral de Seguimiento de la Fabricación, Comercialización y Distribución de Pasta Celulosa y de Papel para Diarios. Esta obligación se entenderá cumplida mediante la creación y actualización diaria de un sitio de Internet en el que consten como mínimo: los precios de compra equivalente contado, de la madera, la pasta celulósica, el papel para reciclar, la soda cáustica y cualquier otro insumo que, en el futuro, conforme más del diez por ciento (10%) de las compras anuales de la actividad. Sin perjuicio de ello, los fabricantes, distribuidores y comercializadores de pasta celulosa y/o de papel para diarios podrán agregar otras formas de publicidad a la indicada precedentemente.

ARTICULO 19. - Publicación de balances. Los fabricantes, distribuidores y comercializadores de pasta celulosa y de papel para diarios deberán publicar para el público en general, los balances trimestrales en los términos y condiciones que establece la Comisión Nacional de Valores.

ARTICULO 20. - Precio único de pago contado. Sin perjuicio de lo establecido por el artículo 18 de la presente ley, los fabricantes, distribuidores y comercializadores de pasta celulosa y de papel para diarios deberán publicar para conocimiento de las empresas compradoras y de la Comisión Bicameral de Seguimiento de la Fabricación, Comercialización y Distribución de Pasta Celulosa y de Papel para Diarios: a) El stock total y disponible, en forma diaria; b) La capacidad de producción máxima y la producción estimada para los próximos tres (3) meses, de manera trimestral; c) El precio único pago contado de venta de papel para diarios a la salida de planta, que se obtiene de la fórmula que figura en el cuadro I que forma parte de la presente ley. Este precio será el mismo para toda operación que involucre la adquisición de más de una (1) tonelada de dicho producto, en condiciones de entrega inmediata, tanto comprometidas como nuevas operaciones a confirmar en el día. En ningún caso se efectuarán contrataciones que involucren un precio inferior al precio único de pago contado.

ARTICULO 21. - Los fabricantes, distribuidores y comercializadores de pasta celulosa y de papel para diarios podrán establecer precios superiores al precio único de pago contado cuando otorgaran plazos de pago.

ARTICULO 22. - Régimen de ventas. Los fabricantes, distribuidores y comercializadores de pasta celulosa y de papel para diarios deberán atender, sin discriminación de ningún tipo, todas aquellas solicitudes de abastecimiento para las que exista stock o capacidad de producción no comprometida.

ARTICULO 23. - Los compradores de pasta celulosa y de papel para diarios se encuentran obligados a realizar los pedidos y al cumplimiento en tiempo y forma del retiro de la mercadería que solicitaran. Ello sin perjuicio de las acciones que los fabricantes decidan iniciar para compensar los daños que se hubieren ocasionado.

ARTICULO 24. - En el caso de que para un determinado período persistan excedentes de capacidad sobre los planes de producción comprometidos, quedará a criterio de los fabricantes de pasta celulosa y de papel para diarios, el ajuste de producción o stocks.

ARTICULO 25. - Régimen de inversiones. Los fabricantes de pasta celulosa y de papel para diarios deberán comprometer una proyección de capacidad a tres (3) años en función de los programas de inversión que van a llevar adelante. A efectos de la financiación de las inversiones, las empresas contarán con los beneficios promocionales que ofrece o que en un futuro ofrezca el Poder Ejecutivo Nacional.

ARTICULO 26. - La Comisión Federal Asesora estimará, trimestralmente, las necesidades de importación de pasta celulosa y de papel para diarios a partir de la información provista por los fabricantes, distribuidores y comercializadores según lo previsto en el artículo 20 de la presente ley, a fin de asegurar el abastecimiento pleno del mercado local. Defíñese "Qm" como el volumen estimado de importaciones necesarias por trimestre. La Comisión Federal Asesora estimará, asimismo y en forma trimestral, la producción nacional máxima de pasta celulosa y de papel para diarios a partir de la información provista por los fabricantes conforme lo previsto en el artículo 20 de la presente ley, a fin de asegurar el abastecimiento pleno del mercado local. Defíñese "Qn" como el volumen estimado de producción nacional por trimestre. Defíñese como "P" a la relación entre el volumen estimado de importaciones necesarias (Qm) y el volumen estimado de producción nacional (Qn); siendo  $P = Qm/Qn$ . A los fines de evitar posibles sobrecostos de importación para los compradores pequeños y medianos, el Poder Ejecutivo Nacional queda facultado a eximirlos de lo establecido en el artículo 27 de la presente ley.

ARTICULO 27. - A efectos de asegurar un reparto equitativo del costo relativo de importar entre todos los demandantes, el comprador de pasta celulosa y de papel para diarios, para hacerse acreedor a la confirmación de venta de pasta celulosa y de papel para diarios de producción nacional deberá acreditar que importó (o va a importar) directa o indirectamente, la proporción "P" definida en el artículo precedente.

ARTICULO 28. - Registro Nacional de Fabricantes, Distribuidores y Comercializadores de Pasta Celulosa y Papel para Diarios. Créase el Registro Nacional de Fabricantes, Distribuidores y Comercializadores de Pasta Celulosa y Papel para Diarios en el ámbito de la autoridad de aplicación. A los fines de un mejor control de los preceptos del presente marco regulatorio, dicho registro deberá contener los datos y operaciones de los sujetos involucrados en la forma y condiciones que determine la reglamentación.

ARTICULO 29. - Plazo para registrarse. Los fabricantes, distribuidores, comercializadores y compradores de pasta celulosa y de papel para diarios contarán con un plazo máximo, a los fines de su inscripción en el registro nacional creado por el artículo que antecede.

ARTICULO 30. - Control jurisdiccional. A los efectos de la actuación administrativa de la autoridad de aplicación, será de aplicación la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, 19.549, y sus normas reglamentarias. Agotada la vía administrativa procederá el recurso en sede judicial directamente ante la Cámara Federal de Apelaciones con competencia en materia contencioso-administrativa con jurisdicción en el lugar del hecho.

ARTICULO 31. - Régimen sancionatorio. Cualquier actor alcanzado por la presente ley, que incurra en maniobras violatorias de las disposiciones de la misma, respecto de cualquier otro integrante de la cadena de fabricación, distribución y/o comercialización de pasta celulosa y de papel para diarios, será pasible de las sanciones establecidas en el artículo 33 de la presente ley, sin perjuicio de las sanciones establecidas en la legislación de fondo.

ARTICULO 32. - El presente marco normativo establece como pasibles de las sanciones prescriptas por el artículo 33 de la presente ley, las siguientes conductas: 1. La negativa o la obstrucción a ser inspeccionado, y la no colaboración con la inspección cuando ésta sea requerida. 2. El incumplimiento de la obligación de mantener los niveles de calidad y cantidad de producción de pasta celulosa y de papel

para diarios. 3. El uso en condiciones distintas a las autorizadas por el presente marco normativo de pasta celulosa y de papel para diarios. 4. El incumplimiento de las instrucciones dictadas por la autoridad de aplicación, en el ámbito de sus competencias, sobre salvaguarda de la libre competencia en el mercado. 5. El incumplimiento de las resoluciones adoptadas por la autoridad de aplicación en el ejercicio de sus funciones. 6. El incumplimiento reiterado de los requerimientos de información formulados por la Comisión Bicameral de Seguimiento de la Fabricación, Comercialización y Distribución de Pasta Celulosa y de Papel para Diarios o por la autoridad de aplicación, en el ejercicio de sus correspondientes funciones. 7. La distribución o venta deficiente de la producción de pasta celulosa y de papel para diarios. 8. La alteración, manipulación o sustitución fraudulenta de las características de la pasta celulosa y de papel para diarios. 9. El incumplimiento de los plazos establecidos por el presente marco regulatorio. 10. Cualquier otra conducta violatoria de este marco regulatorio o la legislación vigente.

**ARTICULO 33.** - Contravenciones y sanciones. Los incumplimientos de la presente ley serán sancionados por la autoridad de aplicación con: a) Apercibimientos; b) Multas: cuyo valor fijará la autoridad de aplicación, teniendo en cuenta la gravedad de la infracción, reiteración de los hechos, la cuantía del perjuicio ocasionado, la conducta posterior a la infracción por parte del incumplidor, la capacidad económico-financiera del infractor y las demás circunstancias y particularidades del caso; c) Inhabilitaciones: cuyos plazos serán fijados por la autoridad de aplicación, según los criterios establecidos en el inciso b) del presente artículo; d) Suspensiones: cuyos plazos serán fijados por la autoridad de aplicación, según los criterios establecidos en el inciso b) del presente artículo; e) Reparación del daño causado: cuando la conducta hubiere causado un perjuicio a una persona determinada y no resultaren afectados el interés público o de terceros, la autoridad de aplicación puede ordenar la reparación del daño a cargo de los fabricantes, distribuidores y comercializadores de pasta celulosa y de papel para diarios; f) Clausuras y decomisos.

**ARTICULO 34.** - Fiscalización. En las acciones de prevención, constatación de contravenciones, cumplimiento de las medidas de secuestro, decomiso u otras que pudieren corresponder, la autoridad de aplicación podrá requerir al juez competente el auxilio de la fuerza pública. A tal fin bastará presentar ante el juez las correspondientes actuaciones administrativas, y formal requerimiento de autoridad competente.

**ARTICULO 35.** - Tasa de fiscalización. Créase la tasa de fiscalización y asignase a la autoridad de aplicación la recaudación de la misma, cuyo producido se utilizará para el funcionamiento de la Comisión Federal Asesora y el excedente para el fondo fiduciario que se crea por el artículo 37 de la presente ley.

ARTICULO 36. - Serán obligados al pago de la tasa de fiscalización de la producción de pasta celulosa y de papel para diarios, los fabricantes, comercializadores y distribuidores de dichos productos. El período de liquidación comprenderá un (1) mes calendario y la base imponible vendrá dada por el cero coma cero uno por ciento (0,01%) de la facturación. La aplicación, por parte de la autoridad de aplicación, de la tasa creada por el artículo 35 de la presente ley, y la imposición de multas, intereses, actualizaciones y sanciones se regirán por las normas y procedimientos establecidos en la Ley 11.683 (t.o. 1998) y sus modificaciones.

ARTICULO 37. - Fondo fiduciario. Créase un fondo fiduciario para fomento de las inversiones en bienes de capital de las pequeñas y medianas empresas que desarrollen actividades relacionadas con la fabricación, comercialización y distribución de pasta celulosa y de papel para diarios y para los compradores registrados.

ARTICULO 38. - El fondo fiduciario creado precedentemente estará integrado por los siguientes recursos: a) La totalidad de los recursos provenientes del régimen de sanciones establecido en la presente ley; b) Los fondos que por ley de presupuesto se asignen; c) Los fondos que se obtengan en el marco de programas especiales de créditos que se acuerden con los organismos o instituciones pertinentes, nacionales e internacionales; d) Los aportes específicos que la autoridad de aplicación convenga con los operadores de la actividad; e) Los excedentes de la tasa creada por el artículo 35 de la presente ley.

ARTICULO 39. - El Poder Ejecutivo Nacional reglamentará la constitución y funcionamiento del referido fondo, debiendo arbitrar los medios para que la operatoria del mismo tenga la mayor transparencia y eficiencia en su funcionamiento.

ARTICULO 40. - Cláusulas transitorias. En virtud del cumplimiento de los objetivos de la creación de la firma Papel Prensa S.A., del cumplimiento de la cláusula de acceso igualitario de todos los medios gráficos al citado insumo esencial así como de la declaración de interés público de la producción de papel para diarios, la empresa Papel Prensa S.A. deberá: a) Operar como mínimo a pleno de su capacidad operativa o de la demanda interna de papel (cuando ésta sea menor a la capacidad operativa); b) Presentar y ejecutar cada tres (3) años un plan de inversiones tendiente a satisfacer la totalidad de la demanda interna de papel para diarios.

ARTICULO 41. - Cuando los fondos necesarios para las inversiones previstas en el artículo anterior sean provistos en forma más que proporcional por el Estado na-

cional respecto de otros socios, los derechos políticos adicionales emergentes de dichos aportes de capital serán ejercidos por la Comisión Federal Asesora creada por el artículo 12 de la presente ley. Sin perjuicio de lo anterior, los derechos patrimoniales emergentes de los citados aportes forman parte de la participación accionaria del Estado nacional en Papel Prensa S.A., que se ve acrecentada eventualmente mediante este mecanismo.

ARTICULO 42. - Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

FIRMANTES: BOUDOU - DOMÍNGUEZ - Bozzano - Estrada  
ANEXO A:

<b>FORMULA DE PRECIO</b>						
COSTOS DE MATERIAS PRIMAS E INGRESOS POR UNIDAD DE PRODUCTO		COSTOS DE OPERACIÓN DE LOS PROCESOS INDUSTRIALES APLICADOS AL PRODUCTO		GASTOS EN DESARROLLO SOBRE CICLO DE VIDA		COSTO DE OPORTUNIDAD DEL CAPITAL INVERTIDO
<b>PRECIO = <math>\sum_{i=1}^n \alpha_i P_i + \sum_{h=1}^m \beta_h w_h + \sum_{k=1}^K \beta_k r_k + \sum_{l=1}^L \gamma_l i_l + CTE \times p</math></b>						
$\alpha_i$ Unidades del ítem "i" necesarias para producir una unidad del producto "T" correspondiente al ítem "i" perteneciente al ítem "j".	$\beta_h$ Unidades del ítem "h" necesarias para la ejecución de la producción de "j".	$\beta_k$ Tiempos de la unidad "k" necesarias para la puesta en marcha del producto "T" (mínimo de la velocidad).	$\gamma_l$ Tiempo de la unidad de desarrollo "l" invertido en el producto "l" sobre la vida útil del producto.	$p$ Tasa de retorno sobre el capital invertido 5% CTE		
$P_i$ Precio del ítem "i" (dónde el ítem "i" es menor que el ítem "j" menor que el ítem "k").	$w_h$ Gasto Salarial de h. Gastos de mano de obra directa e indirecta.	$r_k$ Costo de funcionamiento de la unidad "k" por unidad de tiempo, incluyendo la inversión necesaria para mantener el equipamiento en marcha de acuerdo con las normas establecidas.	$i_l$ Gasto del tiempo de la unidad de desarrollo "l" para el desarrollo "T".	$\alpha_i$ Capital total invertido en la empresa por unidad de volumen vendida.		



# Ley 26.737

# Protección al dominio nacional sobre la propiedad, posesión o tenencia de las tierras rurales

SANCIÓN: 22/12/2011.

PUBLICACIÓN: Boletín Oficial, 28/12/2011.

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley:

## CAPÍTULO I

### ÁMBITO TERRITORIAL Y PERSONAL DE APLICACIÓN DE LA LEY

ARTICULO 1º. - La presente ley rige en todo el territorio de la Nación Argentina, con carácter de orden público. Debe ser observada según las respectivas jurisdicciones, por las autoridades del gobierno federal, provincial y municipal, y se aplicará a todas las personas físicas y jurídicas que, por sí o por interpósito persona, posean tierras rurales, sea para usos o producciones agropecuarias, forestales, turísticas u otros usos. A los efectos de la presente ley se entenderá por tierras rurales a todo predio ubicado fuera del ejido urbano, independientemente de su localización o destino.

## CAPITULO II

### OBJETO

ARTICULO 2º. - Configura el objeto de la presente ley: a) Determinar la titularidad, catastral y dominial, de la situación de posesión, bajo cualquier título o situación de hecho de las tierras rurales, y establecer las obligaciones que nacen del dominio o posesión de dichas tierras, conforme las previsiones de la presente ley; b) Regular,

respecto de las personas físicas y jurídicas extranjeras, los límites a la titularidad y posesión de tierras rurales, cualquiera sea su destino de uso o producción.

## CAPÍTULO III

### DE LOS LÍMITES AL DOMINIO EXTRANJERO SOBRE LA PROPIEDAD O POSESIÓN DE LAS TIERRAS RURALES (artículos 3 al 13)

**ARTICULO 3º.** - A los efectos de la presente ley, se entenderá como titularidad extranjera sobre la propiedad o posesión de las tierras rurales, toda adquisición, transferencia, cesión de derechos posesorios, cualquiera sea la forma, denominación que le impongan las partes, y extensión temporal de los mismos, a favor de:  
a) Personas físicas de nacionalidad extranjera, tengan o no su domicilio real en territorio de la Nación Argentina, con las excepciones establecidas en el artículo 4º de la presente ley; b) Personas jurídicas, según el marco previsto en el artículo 32 del Código Civil, constituidas conforme las leyes societarias de la Nación Argentina o del extranjero, cuyo capital social, en proporción superior al cincuenta y uno por ciento (51%), o en proporción necesaria para formar voluntad social mayoritaria independientemente del porcentaje accionario, sea de titularidad de personas físicas o jurídicas, de nacionalidad extranjera, en las condiciones descriptas en el inciso precedente. Toda modificación del paquete accionario, por instrumento público o privado, deberá ser comunicada por la persona jurídica al Registro Nacional de Tierras Rurales, dentro del plazo de treinta (30) días de producido el acto, a efectos del contralor del cumplimiento de las disposiciones de la ley. Asimismo quedan incluidas en este precepto: 1. Las personas jurídicas, cualquiera sea su tipicidad social, que se encuentren en posición de controladas por cualquier forma societaria o cooperativa extranjera, de conformidad con las definiciones que se establecen en esta ley, en un porcentaje mayor al veinticinco por ciento (25%), o tengan los votos necesarios para formar voluntad social mayoritaria independientemente del porcentaje accionario. 2. Aquellas personas físicas o jurídicas extranjeras que sin acreditar formalmente calidad de socios actúan en una sociedad como si lo fueren. 3. Las sociedades que hayan emitido obligaciones negociables o debentures y ello permita a su legítimo tenedor acrecer en sus tenencias accionarias o convertirlas en acciones en un porcentaje superior al veinticinco por ciento (25%), o que se les permita formar voluntad social mayoritaria independientemente del porcentaje accionario, y se trate de personas físicas o jurídicas extranjeras, de conformidad con las definiciones que se establecen en esta ley. 4. Cuando se transfiera la propiedad, bajo cualquiera de las formas previstas en las leyes vigentes, en virtud de un contrato de fideicomiso y cuyos beneficiarios sean personas físicas o jurídicas extranjeras en porcentaje mayor al autorizado en el inciso anterior. 5. Las sociedades de participación accidental, las agrupaciones de colaboración y las uniones transitorias de empresas, según la regulación de la Ley de Sociedades, y toda otra forma de colaboración empresarial de carácter accidental y provisorio que se regule en el futuro, cuando en ellas participen personas físicas o jurídicas

extranjeras en porcentaje mayor al autorizado en esta ley; c) Personas jurídicas de derecho público de nacionalidad extranjera; d) Simples asociaciones en los términos del artículo 46 del Código Civil o sociedades de hecho, en iguales condiciones respecto de su capital social, a las previstas en el inciso b) de este artículo.

**ARTICULO 4º.** - Quedan exceptuadas de la aplicación de la presente ley, las siguientes personas físicas de nacionalidad extranjera: a) Aquellas que cuenten con diez (10) años de residencia continua, permanente y comprobada en el país; b) Los que tengan hijos argentinos y demuestren una residencia permanente, continua y comprobada en el país de cinco (5) años; c) Aquellas que se encuentren unidas en matrimonio con ciudadano/a argentino/a con cinco (5) años de anterioridad a la constitución o transmisión de los derechos pertinentes y demuestre residencia continua, permanente y comprobada en el país por igual término.

**ARTICULO 5º.** - La reglamentación determinará los requisitos que deberán observar las personas físicas y jurídicas extranjeras para acreditar el cumplimiento de las disposiciones de esta ley, quedando a cargo de la autoridad de aplicación su control y ejecución.

**ARTICULO 6º.** - Queda prohibida toda interposición de personas físicas de nacionalidad argentina, o de personas jurídicas constituidas en nuestro país, a los fines de configurar una titularidad nacional figurada para infringir las previsiones de esta ley. Ello se considerará una simulación ilícita y fraudulenta.

**ARTICULO 7º.** - Todos los actos jurídicos que se celebren en violación a lo establecido en la presente ley serán de nulidad total, absoluta e insanable, sin derecho a reclamo indemnizatorio alguno en beneficio de los autores y partícipes del acto antijurídico. A los efectos de esta disposición se considerarán partícipes quienes hicieran entrega de las tierras u otorgaren instrumentos, públicos o privados, que conformaren el obrar antijurídico, los que responderán en forma personal y solidaria con su patrimonio por las consecuencias dañosas de estos actos. La autoridad de aplicación está facultada a examinar los actos jurídicos conforme su naturaleza real, sin sujetarse al nombre que le impongan las partes otorgantes.

**ARTICULO 8º.** - Se establece en el quince por ciento (15%) el límite a toda titularidad de dominio o posesión de tierras rurales en el territorio nacional, respecto de las personas y supuestos regulados por este capítulo. Dicho porcentual se computará también sobre el territorio de la provincia, municipio, o entidad administrativa equivalente en que esté situado el inmueble rural.

**ARTICULO 9°.** - En ningún caso las personas físicas o jurídicas, de una misma nacionalidad extranjera, podrán superar el treinta por ciento (30%) del porcentual asignado en el artículo precedente a la titularidad o posesión extranjera sobre tierras rurales.

**ARTICULO 10°.** - Las tierras rurales de un mismo titular extranjero no podrán superar las mil hectáreas (1.000 ha) en la zona núcleo, o superficie equivalente, según la ubicación territorial. Esa superficie equivalente será determinada por el Consejo Interministerial de Tierras Rurales previsto en el artículo 16 de la presente ley, atendiendo a los siguientes parámetros: a) La localización de las tierras rurales y su proporción respecto del municipio, departamento y provincia que integren; b) La capacidad y calidad de las tierras rurales para su uso y explotación. La autoridad de aplicación, a los efectos del otorgamiento del certificado de habilitación, deberá controlar la cantidad de tierras rurales que posea o sea titular la persona adquirente. Asimismo, se prohíbe la titularidad o posesión de los siguientes inmuebles por parte de las personas extranjeras definidas en el artículo 3° de la presente ley: 1. Los que contengan o sean ribereños de cuerpos de agua de envergadura y permanentes. 2. Los inmuebles ubicados en zonas de seguridad de frontera con las excepciones y procedimientos establecidos por el decreto ley 15.385/44 modificado por la Ley 23.554.

**ARTICULO 11°.** - A los fines de esta ley y atendiendo a los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) suscriptos por la República Argentina y que se encuentren vigentes a la fecha de entrada en vigor de esta ley, no se entenderá como inversión la adquisición de tierras rurales, por tratarse de un recurso natural no renovable que aporta el país receptor.

**ARTICULO 12°.** - Los propietarios o poseedores de tierras rurales, personas físicas o jurídicas, que invistan la condición de extranjeros, deberán dentro del plazo de ciento ochenta (180) días, contados desde la fecha de entrada en vigencia de la reglamentación de la presente ley, proceder a la denuncia ante el Registro Nacional de Tierras Rurales, previsto por el artículo 14, de la existencia de dicha titularidad o posesión.

**ARTICULO 13°.** - Para la adquisición de un inmueble rural ubicado en zona de seguridad por una persona comprendida en esta ley, se requiere el consentimiento previo del Ministerio del Interior.

## CAPÍTULO IV

### DEL REGISTRO NACIONAL DE TIERRAS RURALES

**ARTICULO 14.** - Créase el Registro Nacional de Tierras Rurales en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con integración del Ministerio de Agri-

cultura, Ganadería y Pesca de la Nación, que será la autoridad de aplicación con las siguientes funciones específicas: a) Llevar el registro de los datos referentes a las tierras rurales de titularidad o posesión extranjera en los términos de la presente ley; b) Requerir a las dependencias provinciales competentes en registración, catastro y registro de personas jurídicas, la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones; c) Expedir los certificados de habilitación de todo acto por el cual se transfieran derechos de propiedad o posesión sobre tierras rurales en los supuestos comprendidos por esta ley. Los certificados de habilitación serán regulados por la reglamentación de la presente ley y serán tramitados por el escribano público o autoridad judicial interviniente; d) Ejercer el control de cumplimiento de la presente ley, con legitimación activa para impedir en sede administrativa, o reclamar la nulidad en sede judicial, de los actos prohibidos por esta ley.

**ARTICULO 15°.** - Se dispone la realización de un relevamiento catastral, dominial y de registro de personas jurídicas que determine la propiedad y la posesión de las tierras rurales, conforme las disposiciones de la presente ley, el que se realizará dentro del término de ciento ochenta (180) días de la creación y puesta en funcionamiento del Registro Nacional de Tierras Rurales.

## CAPÍTULO V DEL CONSEJO INTERMINISTERIAL DE TIERRAS RURALES

**ARTICULO 16°.** - Créase el Consejo Interministerial de Tierras Rurales, el que será presidido por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y conformado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros, por el Ministerio de Defensa y por el Ministerio del Interior, con los representantes de las provincias, el que tendrá las siguientes funciones: a) Dirigir las acciones para el cumplimiento de la presente ley; b) Ejecutar la política nacional sobre tierras rurales; c) Recabar la colaboración de organismos de la administración centralizada y descentralizada del Estado nacional y las provincias; d) Determinar la equivalencia de superficies del territorio nacional a que hace referencia el artículo 10 de la presente ley, sobre la base de los instrumentos técnicos elaborados por los organismos oficiales competentes.

**ARTICULO 17°.** - La presente ley no afecta derechos adquiridos y sus disposiciones entrarán en vigencia el día siguiente al de su publicación.

**ARTICULO 18°.** - Cláusula transitoria: toda adquisición, transferencia, cesión de derechos posesorios, cualquiera sea la forma, denominación y extensión temporal que le impongan las partes, a favor de personas físicas o jurídicas extranjeras en los términos del artículo 3º, que se realice en el período comprendido entre la entrada

en vigencia de la ley y su reglamentación por el Poder Ejecutivo nacional, queda alcanzada por las disposiciones de la presente ley y sujeta a las consecuencias previstas en el artículo 7º.

ARTICULO 19º. - Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

FIRMANTES: AMADO BOUDOU - Dominguez - Bozzano - Estrada.

# Fuentes citadas

---



## Índice de autores citados

AMSDEN, A. H. and T. HIKINO (1994), “Project execution capability, organizational know-how and conglomerate corporate growth in late industrialization, Industrial and Corporate Change”, vol. 3, No. 1, Oxford, Oxford University Press.

ASIAIN, A. (2011), “Sobre la reforma del sistema financiero argentino”, *Argentina Heterodoxa*, septiembre.

ASIAIN, A. y CRIVELLI, A. (2010i), “El capital extranjero en Argentina” en FRASCHINA (comp.) *La Profundización del Modelo Económico*, Buenos Aires, GEENaP.

ASIAIN, A. y CRIVELLI, A. (2010ii), “El Estado: PRESENTE. Un nuevo rumbo tras el fracaso del neoliberalismo”, Serie Divulgación de la Situación Económica Argentina n° 4, marzo: <http://www.madres.org/documentos/doc20100823114025.pdf>.

ASIAIN, A. y CRIVELLI, A. (2011), “La extranjerización de la economía Argentina”, en FRASCHINA y VÁZQUEZ BLANCO (comp.), *Aportes de la economía política en el bicentenario*, Buenos Aires, Prometeo.

Attac-Argentina. Sitio en internet: <http://attacargentina.com.ar>.

BASUALDO, E. (2000), *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década de los noventa*. Buenos Aires. FLACSO-UNQUI-IDEA.

BELLORIO CLABOT, Dino, *Tratado de Derecho Ambiental*, Ad-Hoc, 1997.

BOTASSI, Carlos, “Dominio y jurisdicción. Competencia nacional, provincial y municipal”, en AA.VV., Ed. RAP, 2005.

BRAUN, O. (1970), *Desarrollo del capital monopolista en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Tiempo Contemporáneo.

BREBBIA, Fernando P. y MALANOS, Nancy L., *Derecho Agrario*, Astrea, 2011.

BUCKLEY, Steve; DUER, Kreszentia; MENDEL, Toby; Ó SIOCHRÚ, Seán. *Broadcasting, voice and accountability*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 2008.

CANO, Guillermo J., *Código de Minería, Anotado con sus fuentes*, Guillermo Kraft, 1944.

CARBAJALES, Juan J., “Dominio y jurisdicción de los recursos naturales (*coordinación de competencias en materia energética*)”, El Derecho, Suplemento Administrativo, N° 12.391, 30/11/2009, pp. 10 a 13.

CASSAGNE, Juan C., “El artículo 124 de la Constitución Nacional y el dominio originario”, en Academia Nacional de Derecho, 2007.

CASSAGNE, Juan C., *Acerca de la noción del dominio público y las nuevas ideas sobre los usos especiales*, LexisNexis, 2010.

CATALANO, E. Fernando, *Teoría General de los Recursos Naturales*, Zavalía, 1977.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2000. Disponible en <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=136&IID=2> Fecha de última consulta: 20 de noviembre de 2011.

## ÍNDICE DE AUTORES CITADOS

---

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2002. Disponible en <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=138&IID=2>. Fecha de última consulta: 20 de noviembre de 2011.
- Comunidad Andina. Secretaría General. Sitio en internet: <http://www.comunidadandina.org/index.htm>.
- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Centroamericanos, CELAC. Sitio en internet [www.celac.gob.ve](http://www.celac.gob.ve).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Disponible en [www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_05\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf) Fecha de última consulta: 20 de noviembre de 2011.
- CORTI, Arístides H. M. y CALVO, Rubén A., “Cláusula de desinversión y gravedad institucional. Una mirada sobre la ley de medios”, publicado el 24/09/2010 en la página web del IADE <http://www.iade.org.ar/noticias/article.php?stpryid=3191>; el 30/09/2010 en Tesis 11 <http://www.thesis11.org.ar/clausula-de-desinversion-y-gravedad-institucional-y-en-el-Diario-Democracia>, fundado por Moisés Lebensohn, Sección “Domingo”, 03/10/2010, p. 3.
- CRIVELLI, Agustín (2011), “Inversiones extranjeras ¿Instrumentos de impulso o freno al desarrollo”, doc. técnico nº 3, CEMOP-Madres Plaza de Mayo.
- DESANTES GUANTER, José María; NIETO, ALFONSO Y URABAYEN, Miguel. *La cláusula de conciencia*. Eunsa, Pamplona, España, 1978.
- DIAMAND, M. (1973), *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*. Buenos Aires, Paidos.
- Diario La Nación, Buenos Aires, Argentina. Sitio en internet: <http://www.lanacion.com.ar>.
- DROMI, José R., *Manual de Derecho Administrativo*, Tomo II, Astrea, 1987.
- FERRER, A. (1963). “Devaluación, Redistribución de Ingresos y el Proceso de Desarticulación Industrial en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, Vol. 2, No. 4 (enero-marzo), pp. 5-18.
- FISS, Owen, *La ironía de la libertad de expresión*, Gedisa, México 1999.
- FISS, Owen, *Libertad de expresión y estructura social*, Distribuciones Fontamara, México, 1997.
- FOUCAULT, Michel, *La Verdad y las Formas Jurídicas*, Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, 1998, primera conferencia.
- GAMBINA, Julio C. (Coord.), *La crisis capitalista y sus alternativas: una mirada desde América Latina y el Caribe*, 1<sup>a</sup> ed., Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, 2010. (Grupos de trabajo de CLACSO), ISBN 978-987-1543-45-8. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/jgambina.pdf>.
- GAMBINA, Julio C.; ESTAY, JAIME (Coords.), *Economía mundial, corporaciones transnacionales y economías nacionales*, 1<sup>a</sup> ed., Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2009. (Grupos de Trabajo), ISBN 978-987-1543-24-3. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/libros/grupos/estay.gam.pdf>.
- GARGARELLA, Roberto, *Carta abierta sobre la intolerancia*, Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, 2005.

## ÍNDICE DE AUTORES CITADOS

- GRASSETTI, Eduardo R., *Estudios Ambientales*, Heliasta, 1998.
- HERNANDEZ, Antonio María (h.), *Federalismo, autonomía municipal y Ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Depalma, 1997.
- HOBSBAWN, Eric, *La era de la revolución 1789-1848*, Crítica, Madrid, España, 2001.
- HODGSON, CULLINAN and CAMPBELL, *Land Ownership and Foreigners – A Comparative Analysis of Regulatory Approaches to the Acquisition and Use of Land by Foreigners*, FAO, Legal Papers Online # 6, Diciembre 1999.
- HUSSAIN, Abid, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Libertad de Opinión y Expresión (ONU); DUVE, FREIMUT, Representante sobre la Libertad de los Medios de Comunicaciones de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE); CANTON, SANTIAGO, Relator Especial para la Libertad de Expresión (OEA). Declaración Conjunta *Desafíos a la Libertad de Expresión en el Nuevo Siglo*, diciembre de 2001.
- KALECKI, M. (1977), *Ensayos Escogidos sobre Dinámica de la Economía Capitalista*, Méjico, FCE.
- KEYNES, J. M. (2001, original 1936). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Méjico, FCE.
- LEHAVI, Amnon, *The Global Law of the Land*, 81 U. Colo. L. Rev. 425, p. 450.
- LIGABO, Ambeyi, Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión; HARASZTI, MIKLOS, Representante de la Organización por la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) sobre Libertad de los Medios de Comunicación; ÁLVAREZ, IGNACIO, Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y PANSY TLAKULA, FAITH, Relatora Especial de la Comisión Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos (CADHP) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. *Declaración para la Promoción de la Diversidad en los Medios de Comunicación*, 12 de diciembre de 2007.
- LIST, F. (1841), *El Sistema Nacional de Economía Política*, editado en español por FCE, Méjico, en 1997.
- LORENZETTI, Ricardo Luis, *Teoría del Derecho Ambiental*, La Ley, 2010.
- LORETI, Damián, “Los desafíos del Derecho de la Información como herramienta de la política del Estado hacia la Comunicación”, Revista de la Asociación Americana de Juristas, septiembre 2010, pp. 37 y ss.
- MANILI, Pablo L., “El dominio originario de los recursos naturales en la reforma de 1994 (Con especial referencia a los hidrocarburos)”, en *A una década de la reforma constitucional 1994-2004*, BIDART CAMPOS, GERMÁN J. y GIL DOMÍNGUEZ, ANDRÉS (Coords.), Ediar, 2004.
- MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Abeledo Perrot, T. V, 1988.
- MASNATA, Héctor, *El contrato necesario*, Abeledo-Perrot, 1964.
- MCKINNON, R. (1974), *Dinero y capital en el desarrollo económico*. Méjico, CEMLA.

## ÍNDICE DE AUTORES CITADOS

---

- NIETO, ALFONSO e IGLESIAS, Francisco, *Empresa Informativa*, Ariel, Barcelona, España, 1993.
- NURKSE, R. (1961), *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, New York, Oxford University Press.
- PASTORINO, Leonardo F., *Derecho Agrario Argentino*, Abeledo Perrot, 2011.
- PIGRETTI, Eduardo A., *Derecho Ambiental Profundizado*, La Ley, 2007.
- REBASA, Marcos y CARBAJALES, Juan J., “Extranjerización de tierras. Conceptualización constitucional”, *La Ley*, Suplemento Actualidad, 6/10/2011.
- REBASA, Marcos y CARBAJALES, Juan J., “Los recursos naturales en la reforma del '94: aportes para una interpretación constitucional (El caso de los hidrocarburos)”, *La Ley*, Suplemento Administrativo, 21/06/2011.
- REBASA, Marcos y CARBAJALES, Juan J., “Recursos naturales”, en *Diario Página/12*, Suplemento *Cash*, domingo 18/9/2011.
- REINERT, E. (1996), “El rol de la tecnología en la creación de países ricos y pobres: el subdesarrollo en un sistema schumpeteriano”, en inglés en Aldcroft y Catterall (Eds) *Rich nations-Poor nations. The long run perspectives*, UK, Elgar.
- ROSATTI, Horacio, *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo I, Rubinzel Culzoni Editores, 2010.
- SALOMONI, Jorge L., “El régimen del dominio público en la República Argentina: un intento de reconstrucción dogmática”, AeDP, N° 14, Ed. Ad-Hoc, 2000.
- SALOMONI, Jorge L., *Teoría general de los servicios públicos. Su reconstrucción histórica y conceptual*, Ad-Hoc, 2004.
- SÁNCHEZ DAZA, Germán, *Las complicaciones de la integración latinoamericana: una aproximación al caso del Mercosur*, Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social de la Facultad de Economía de la UAP, Mimeo, 2011.
- SANTOS, Boaventura de Sousa, “La transición postmoderna: Derecho y Política”, publicado en Revista Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho, N° 6, 1989, Madrid.
- SCALABRINI ORTIZ, R. (1936), *Política Británica en el Río de la Plata*, reeditado por AGEA SA en 2001.
- SCHVARZER, J. (2002), *Convertibilidad y deuda externa*. Buenos Aires, Eudeba.
- SORIA, Carlos, *La información pertenece al público. Más allá del capitalismo informativo*, Lección inaugural del Curso 1987/1988, Universidad de Navarra, Pamplona, 1987.
- SUNSTEIN, Cass, *Democracy and the problem of free speech*, Simon and Schuster, Nueva York E.U.A. 1995.
- Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR, Sitio en internet: <http://www.pptunasur.com>.
- VERA, Rodrigo E., “El impacto del artículo 124 de la Constitución Nacional en la dogmática del dominio público en la Argentina”, Ediciones RAP (363).

# Índice temático

## A

- AHORRO P. 105, 112  
parábola del desarrollo P. 105, 107, 114
- ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE AMÉRICA P. 127, 133, 136, 142
- ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS P. 125, 126, 142, 143
- ASOCIACIÓN LATINAMERICANA DE INTEGRACIÓN P. 141

## B

- BANCO DEL SUR P. 129, 133, 134, 135, 136, 138, 155
- CARTA MAGNA P. 23, 64, 65, 77
- CENSURA P. 5, 8, 10, 11, 14, 18, 19, 22, 34, 35, 39, 165

- CIUDADANÍA P. 5, 15, 27, 94, 146, 147, 155, 206  
ciudadanía suramericana P. 147, 155

- COMERCIO EXTERIOR P. 107, 136, 292

- COMUNIDAD ANDINA P. 122, 141, 142, 143, 144, 309

- COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS P. 124, 125, 126, 127, 128, 154

- CONGRESO DE LA NACIÓN P. 21, 22, 66  
67, 83, 193, 196, 289

- CONSTITUCIÓN NACIONAL P. 5, 11, 12, 13, 18, 19, 57, 60, 62, 165, 166, 167, 186, 194, 199, 210, 228, 231, 265, 275
- cláusula del desarrollo humano P. 19
- cláusula del progreso P. 59, 65, 66, 67
- Constitución del '49 P. 23, 64
- nuevos derechos P. 63, 64
- reforma constitucional P. 57, 61, 62, 77, 79, 310

- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN P. 8, 10, 11, 12, 13, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 67

- CRISIS MUNDIAL P. 123, 125, 127, 132, 135
- crisis de la economía mundial P. 122
- crisis económica internacional P. 111
- política anticrisis P. 123

## D

- DEFENSA DE LA COMPETENCIA P. 20, 218, 238

- DELITOS CONTRA EL HONOR P. 46  
calumnias e injurias P. 47, 48

- DEMOCRACIA P. 5, 34, 36, 40, 44, 53, 146, 150, 151, 154, 168

- DERECHO AMBIENTAL P. 58
- calentamiento global P. 92
- efecto invernadero P. 91
- impacto ambiental P. 49, 85, 291
- medio ambiente P. 66, 86, 90, 93, 141, 146, 168, 247, 291

## ÍNDICE TEMÁTICO

---

DERECHO COMPARADO	P. 23, 81, 83, 94, 216, 183, 234, 242	DIVISAS	P. 103, 104, 106, 108, 109, 110, 112, 115, 117, 133, 136
DERECHO DE RECTIFICACIÓN O RESPUESTA	P. 40	Egresos de divisas	P. 103, 104, 106
DERECHO INTERAMERICANO	P. 84	flujo de divisas	P. 109
DERECHO INTERNACIONAL	P. 83, 87, 94, 98, 141, 146, 154, 155	giro de divisas	P. 103
DERECHOS DEL CONSUMIDOR	P. 19	ingreso de divisas	P. 108
DERECHOS HUMANOS	P. 5, 12, 13, 19, 20, 24, 27, 28, 29, 31, 33, 34, 35, 38, 39, 40, 43, 48, 51, 84, 88, 141, 154, 155, 160, 165, 167, 168, 170, 174, 181, 198, 209, 215, 305	restricción para adquirir divisas	P. 110
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	P. 19, 28, 33, 34, 40, 51, 84, 85, 88, 154, 167, 169, 174, 209, 215, 308, 309	DOMINIO	P. 15, 57, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 72, 77, 78, 89, 125, 163, 252, 253, 254, 273, 301, 302, 303
Consejo Suramericano de Derechos Humanos	P. 155	dominio eminentे	P. 59, 60, 61, 62, 63, 78
Convención Americana de Derechos Humanos	P. 5, 39, 47, 84, 85, 88, 167	dominio originario	P. 57, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 72, 77, 78, 308, 310
Convención Europea de Derechos Hu- manos	P. 84	titularidad	P. 60, 63, 77, 78, 128, 173, 214, 215, 218, 219, 221, 224, 225, 248, 260, 272, 301, 302, 303, 304, 305
Convención sobre los Derechos del Niño	P. 20, 41, 231		
Corte Interamericana de Derechos Hu- manos	P. 13, 19, 27, 28, 31, 35, 84, 174, 198, 309		
derecho a un ambiente sano	P. 66		
derecho humano a la alimentación	P. 90		
derecho humano a la comunicación	P. 29		
derecho humano a la información	P. 25, 42		
derecho humano a la vivienda	P. 19		
Pacto Internacional de Derechos civi- les y Políticos	P. 20, 40		
DESACATO	P. 46, 47, 48		
DESIGUALDAD	P. 67, 110, 116, 146, 154		
DISCRIMINACIÓN	P. 14, 33, 34, 41, 50, 51, 52, 77, 86, 110, 164, 166, 198, 232, 291, 295		

## E

ECONOMÍA	P. 101, 121, 122, 126, 129, 132, 133, 134, 135, 148, 291, 293
asimetrías económicas	P. 131
economía nacional	P. 67, 101, 102, 108, 109, 110, 111, 113, 115
economías emergentes	P. 143
economías periféricas	P. 114
economías regionales	P. 63
extranjerización de la economía	P. 101, 111, 117
EMPRESAS	P. 5, 7, 9, 12, 32, 38, 43, 48, 54, 67, 82, 96, 97, 98, 102, 107, 109, 110, 111, 112, 113, 115, 118, 119, 134, 136, 147, 170, 171, 172, 173, 176, 201, 208, 213, 223, 230, 256, 269, 291, 294, 295, 298, 302
empresas de medios de comunica- ción	P. 32, 38, 170, 173
empresas de servicios	P. 48, 201
empresas en crisis	P. 136
empresas estatales	P. 113
empresas extranjeras	P. 110
empresas monopólicas	P. 5
empresas multinacionales	P. 111
empresas nacionales	P. 110, 111
empresas privadas	P. 113, 208
empresas transnacionales	P. 134
empresas vinculadas	P. 118

## ÍNDICE TEMÁTICO

grandes empresas	P. 102	INCLUSIÓN SOCIAL	P. 15, 93, 118, 146, 154
pequeñas y medianas empresas	P. 147, 298	crecimiento con inclusión social	P. 118
ENDEUDAMIENTO	P. 104, 131, 138	proyectos productivos de inclusión social	P. 93
INTERVENCIÓN DEL ESTADO	P. 7, 60, 116		
POLÍTICAS PÚBLICAS	P. 30, 45, 48, 54, 55, 73, 154, 160, 275	INDÍGENAS. <i>Véase</i> PUEBLOS ORIGINARIOS	
políticas regulatorias	P. 108		
RESPONSABILIDAD DEL ESTADO	P. 23	INFORMACIÓN	P. 5, 6, 7, 13, 14, 15, 18, 19, 20, 25, 27, 30, 33, 34, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 47, 48, 49, 50, 55, 93, 129, 147, 150, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 174, 180, 181, 188, 189, 192, 198, 206, 208, 212, 215, 216, 228, 231, 232, 233, 234, 238, 239, 244, 265, 266, 269, 275, 279, 280, 285, 291, 295, 297, 305
EXTRANJEROS	P. 13, 77, 82, 83, 84, 86, 87, 88, 89, 90, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 101, 107, 109, 110, 111, 113, 116, 117, 183, 203, 304	derecho a la información	P. 6, 7, 18, 19, 30, 38, 40, 43, 47, 48, 49, 50, 160, 165, 166, 167, 169, 192, 238, 239, 265, 275
F		información pública	P. 6, 30, 48, 49, 166
FONDO LATINOAMERICANO DE RESERVAS	P. 133, 135, 136	INTEGRACIÓN REGIONAL	P. 86, 122, 126, 127, 128, 137, 138, 141, 142, 149, 153, 265
G		integración alternativa	P. 126, 127, 132, 134
GENERACIÓN DE EMPLEO	P. 115	integración energética	P. 146
GRAVEDAD INSTITUCIONAL	P. 21, 22, 24	integración financiera	P. 129, 146
I		integración monetaria	P. 126
IGUALDAD	P. 5, 10, 15, 23, 25, 31, 33, 40, 44, 52, 67, 110, 144, 164, 165, 166, 168, 169, 181, 192, 209, 229, 234, 291	integración subordinada	P. 126
derecho a la igualdad	P. 67	procesos de integración	P. 122, 125, 126, 129, 141, 142, 146, 149, 214, 218
igualdad ante la ley	P. 52		
igualdad de circunstancias	P. 23	INTERÉS PÚBLICO	P.
igualdad de condiciones	P. 10, 15, 52	5, 18, 22, 27, 30, 47, 48, 54, 62, 78, 165, 173, 187, 189, 195, 211, 212, 220, 234, 236, 241, 284, 289, 290, 297, 298	
igualdad de género	P. 44, 144, 168	declaración de interés público	P. 5, 298
igualdad de oportunidades	P. 5, 15, 25, 33, 40, 44, 165, 166, 169, 181, 192, 209, 229, 234, 291	información de interés público	P. 47, 48
INVERSIONES	P. 82, 83, 87, 88, 90, 91, 96, 101, 105, 106, 107, 108, 109, 111, 114, 116, 200, 242, 295, 298, 299		
capital extranjero	P. 101, 102, 104, 105, 106, 108, 110, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 177, 201, 203, 308		
capital local	P. 115, 116, 117		
inversiones extranjeras	P. 82, 96, 101, 104, 105, 108, 109, 113, 116		

## ÍNDICE TEMÁTICO

---

- T**ratados Bilaterales de Inversiones P.87,  
88, 89, 104, 109, 304
- L**ey de Papel Prensa P. 5, 15  
papel de diario P. 5, 290
- LEY DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL P. 17, 18, 22, 27, 28, 30, 50, 53  
cláusula de desinversión P. 17, 18, 20, 21
- LIBERALISMO ECONÓMICO P. 111  
liberalización de la economía P. 122, 126  
libre comercio P. 32, 113, 122, 129, 131, 133  
políticas neoliberales P. 111, 142
- LIBERTAD P. 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 18, 19, 20, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 41, 43, 44, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 86, 113, 152, 163, 164, 165, 167, 168, 170, 172, 174, 185, 192, 197, 198, 215, 216, 225, 230  
libertad a comunicar P. 31, 33, 37, 51  
libertad de elección P. 19, 170, 192  
libertad de expresión P. 5, 7, 8, 9, 12, 13, 14, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 41, 43, 44, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 163, 164, 165, 167, 170, 174, 185, 197, 198, 215, 216  
libertad de imprenta P. 10, 11, 13
- LUCRO CESANTE P. 23, 24
- M**ANIOBRAS MONOPÓLICAS P. 11, 13
- MEDIDAS CAUTELARES P. 22, 25  
medida cautelar innovativa P. 17, 21  
medida cautelar suspensiva P. 24  
peligro en la demora P. 22  
verosimilitud del derecho P. 22
- MEDIOS DE COMUNICACIÓN P. 14, 15, 18, 19, 27, 32, 34, 36, 40, 42, 44, 45, 49, 52, 54, 113, 163, 164, 166, 170, 171, 172, 173, 174, 180, 185, 190, 194, 195, 197, 198, 206, 215, 216, 227, 228, 231, 232, 236, 238, 247, 260, 280
- licencia P.  
23, 37, 175, 182, 186, 199, 200, 201, 207, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 218, 219, 220, 221, 222, 226, 233, 234, 245, 246, 247, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 277, 284
- reparto equitativo de los medios P. 43
- MERCOSUR P. 127, 141, 142, 143, 144, 152, 226
- MODELO PRODUCTIVO P. 126, 130, 131, 134, 137, 138
- MONOPOLIOS P. 5, 14, 34, 40, 43
- N**NACIONALIDAD P. 84, 86, 88, 94, 95, 96, 97, 110, 112, 117, 128, 240, 302, 303, 304
- O**ORGANISMOS INTERNACIONALES P. 83, 184
- Comunidad Económica Europea P. 86  
Corte Internacional de Justicia P. 154  
Organización de Estados Americanos P. 19, 25, 33, 43, 44, 45, 49, 51, 53, 124, 145, 152, 154, 181, 206, 216  
Organización de las Naciones Unidas P. 24, 43, 44, 45, 53, 82, 89, 90, 91, 123, 125, 127, 144, 151, 161, 162, 168, 169, 170, 280  
Tribunal Europeo de Justicia P. 86, 87  
Unión Europea P. 86, 87, 95, 123, 124, 127, 169, 170, 171, 172, 173, 182, 197, 229, 242, 282
- P**ERIODISTAS P. 11, 15, 35, 38, 48, 54, 166, 172, 174, 177, 189, 193, 194, 232, 233, 279, 281, 282, 286
- PLURALIDAD P. 7, 10, 14, 19, 35, 40, 43, 122, 124, 144, 163, 164, 166, 170, 198, 207, 209, 214, 216, 246
- pluralidad cultural P. 19

## ÍNDICE TEMÁTICO

pluralidad de información	P. 7, 170	RESPONSABILIDAD DEL ESTADO	P. 23
pluralidad de medios	P. 14, 35, 198	ROL DEL ESTADO	P. 29, 31, 32, 37, 40, 43, 165, 279
POBREZA	P. 33, 105, 143, 144, 146, 168		
PRIVATIZACIONES	P. 104		
PROPIEDAD	P. 23, 26, 40, 43, 44, 45, 51, 60, 61, 62, 64, 77, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 102, 109, 116, 117, 163, 170, 171, 172, 173, 176, 198, 203, 215, 216, 234, 247, 259, 260, 301, 302, 305	S	
concentración de la propiedad,	P. 43, 44, 45, 216	SERVICIO PÚBLICO	P. 8, 23, 44, 45, 196, 200, 201, 204, 206, 227, 253, 283
propiedad colectiva	P. 84, 85, 88, 96	SISTEMA FINANCIERO MUNDIAL	P. 128
propiedad de la tierra	P. 84, 86, 87, 89, 93, 94, 95	Banco Mundial	P. 128, 138, 155
propiedad rural	P. 77	Fondo Monetario Internacional	P. 109, 128, 155
PROTESTA SOCIAL	P. 30, 49, 50	SISTEMA ÚNICO DE COMPENSA-CIÓN REGIONAL	P. 127, 136
PROVINCIAS	P. 57, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 66, 67, 72, 77, 78, 190, 224, 275, 292, 305	SOBERANÍA	P. 36, 61, 62, 68, 84, 108, 114, 118, 131, 145, 146, 152, 154
PUEBLOS ORIGINARIOS	P. 36, 54, 59, 66, 84, 85, 88, 90, 95, 96, 144, 162, 163, 167, 183, 190, 206, 279, 280, 281	SUBDESARROLLO	P. 105, 107
R		SUELO	P. 57, 58, 61, 62, 63, 65, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 98
RADIODIFUSIÓN	P. 29, 44, 50, 53, 54, 159, 172, 173, 175, 177, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 188, 189, 195, 199, 200, 203, 206, 207, 209, 213, 214, 215, 216, 217, 219, 222, 223, 225, 227, 228, 234, 235, 236, 239, 242, 245, 246, 247, 248, 253, 254, 255, 256, 262, 271, 272, 273, 274, 276, 277, 283, 285	uso agrario	P. 71, 72, 73, 74, 75, 76
ley de radiodifusión	P. 53	uso del suelo	P. 71, 75, 76, 83, 87, 93, 95, 99
RECURSOS NATURALES	P. 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 70, 71, 75, 76, 77, 78, 79, 82, 83, 91, 92, 93, 98, 105, 116, 130, 134, 182	uso energético	P. 76
agua	P. 3, 65, 69, 70, 74, 75, 91, 93, 134, 304	uso habitacional	P. 71, 73
bosques	P. 69, 75, 76, 77, 92	uso industrial	P. 73
fauna	P. 65, 75	uso minero	P. 74, 76
flora	P. 65, 69, 70, 75, 76, 77	uso panorámico	P. 70, 74
minerales	P. 65, 69, 70, 74, 134	valor del suelo	P. 70
relevancia estratégica	P. 67	SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES	
sustentabilidad	P. 58, 59, 65, 66, 67, 72, 73, 92, 101, 111, 114, 115, 118, 292		P. 112, 117
T		TELEVISIÓN	P. 30, 36, 40, 113, 176, 178, 180, 181, 182, 183, 191, 192, 194, 195, 196, 209, 211, 212, 215, 217, 224, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 235, 237, 238, 239, 242, 245, 255, 262, 267, 275, 284, 286, 287

## ÍNDICE TEMÁTICO

---

- TERRITORIO** P. 59, 61, 62, 67, 68, 69, 82, 83, 85, 90, 138, 145, 152, 154, 159, 160, 175, 177, 181, 183, 211, 223, 231, 237, 245, 252, 265, 266, 283, 301, 302, 303, 305
- TIERRAS** P. 58, 59, 60, 68, 72, 73, 81, 82, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 110, 301, 302, 303, 304, 305
- adquisición de tierras P. 58, 86, 87, 90, 98, 304
- apropiación de tierras P. 89, 91, 110
- land grabbing P. 89, 90
- legislación sobre tierras P. 87
- propiedad extranjera de la tierra P. 82, 83, 87, 88, 89, 92, 93, 95, 98
- sistemas de restricción de acceso a la tierra P. 94
- tierras rurales P. 58, 92, 97, 98, 301, 302, 303, 304, 305
- utilidad social de la tierra P. 93
- U**
- UNASUR** P. 121, 122, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 137, 138, 141, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155
- Acuerdo de Santa Marta** P. 152
- Comunidad Sudamericana de Naciones** P. 121, 126, 142, 143, 144
- Consejo de Defensa Suramericano** P. 147, 148, 150
- Consejo de Delegadas y Delegados** P. 147, 149
- Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno** P. 147, 148, 150, 151, 152, 153, 154
- Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores** P. 147, 148, 149, 153
- Consejo Suramericano de Economía y Finanzas** P. 129, 132, 135, 148
- Declaración de Buenos Aires** P. 152
- Declaración de La Moneda** P. 149, 150
- Declaración de Lima** P. 154
- Declaración de Santiago de Chile** P. 148, 150
- Secretaría General** P. 121, 147, 149, 206, 283
- Tratado Constitutivo** P. 145, 146, 148, 149, 151, 153, 155