

**BOLETÍN Nº 2.316-15**

**Moción del H. Senador señor Cantero, con la que inicia un proyecto de ley que modifica la ley Nº 18.168, General de Telecomunicaciones, regulando el enlace de transmisiones radiales de concesionarios de distintas zonas de servicio.**

Honorable Senado:

La instalación, operación y explotación de servicios de telecomunicaciones en nuestro país se rige por las normas de la Ley General de Telecomunicaciones, Nº18.168, y por los acuerdos y convenios internacionales de telecomunicaciones vigentes en Chile. Entre los servicios de telecomunicaciones regidos por la mencionada ley se encuentran los llamados servicios de telecomunicaciones de libre recepción o de radiodifusión, cuyas transmisiones están destinadas a la recepción libre y directa por el público en general; comprenden emisiones sonoras, de televisión o de otro género.

Para instalar, operar y explotar servicios de radiodifusión sonora se requiere de concesión otorgada por el Estado, mediante decreto supremo, previo concurso público. De acuerdo a la ley, las concesiones son esencialmente temporales y se pueden otorgar a personas jurídicas de derecho público o privado constituidas en Chile y con domicilio en el país, por un plazo de hasta 25 años, gozando la concesionaria de derecho preferente en su renovación. Según información de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, en julio de 1998 se encontraban vigentes 1.038 concesiones de radiodifusión en Chile, incluyendo radios de frecuencia modulada, amplitud modulada, mínima cobertura y onda corta. Por otra parte, datos del INE indican que, de un total de 915 radioemisoras, tanto de amplitud modulada (178) como de frecuencia modulada (737), sólo 65 son de Santiago, correspondiendo la mayoría de las concesiones a emisoras regionales.

Las concesiones son susceptibles de transferencia, cesión, arrendamiento u otorgamiento del derecho de uso (aunque su traspaso requiere de autorización previa de la Subsecretaría de Telecomunicaciones que ésta no puede denegar sin causa justificada). Ello ha permitido que 36 sociedades posean a lo menos cinco concesiones, entre ellas doce grupos formados por sociedades que comparten el representante legal, que se reparten la explotación de poco más de 200 concesiones. Se ha señalado, también, que existen tres consorcios extranjeros que en la actualidad controlan unas 100 radioemisoras chilenas. Uno de ellos, de origen colombiano, el "Consortio Radial de Chile", posee unas 37 emisoras; otro, de origen estadounidense, controla más de 40 y un tercero, "Iberoamérica Media Partner", controlaría unas 47 emisoras.

Por otra parte, al no existir restricción legal para que una misma persona jurídica sea dueña o explote a otro título más de una concesión, sea por habérselas adjudicado en concurso, o por la adquisición, cesión o arrendamiento del derecho de otras, ha ocurrido que se han formado, al margen de toda regulación, consorcios radiales que enlazan, por vía satelital u otras, los estudios de todas las radioemisoras cuyas concesiones poseen, transmitiendo la programación correspondiente a una emisora central hacia las zonas de servicio de todas las demás concesiones. Según la autoridad respectiva, ello es posible porque en la actualidad no existe obligación legal para que los concesionarios deban transmitir desde el mismo lugar en que se encuentran localizados sus estudios, ni a tener ubicada su planta transmisora en algún lugar determinado dentro de la zona de servicio o a cierta distancia de los estudios, ni menos a que el todo o parte de su producción o contenidos se elaboren en la misma región en que operan. Según dicha autoridad, las concesionarias sólo estarían obligadas a definir en el proyecto técnico, ya sea de la concesión o de alguna modificación a ésta, las características de las instalaciones y equipos respectivos, y a ajustarse a la normativa vigente sobre la materia.

Creemos que dicha opinión no es representativa del espíritu de la ley. Ello, porque no debe olvidarse que cada concesión se otorga para una determinada zona de servicio, localizada en un sector limitado y específico del territorio nacional, que, en el caso de las estaciones de mínima cobertura, no puede exceder a una comuna. La zona de servicio o área de cobertura de cada emisora es un elemento que la ley considera de la esencia de cada concesión, que no puede ser alterado bajo sanción de caducidad de ésta. Es definido por el Reglamento General de Telecomunicaciones, decreto N° 119, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, de 1985, como "El área geográficamente delimitada dentro de la cual el concesionario o permisionario prestará, a sus usuarios y suscriptores o abonados, él o los servicios objetos de su concesión o permiso". Además, en cada decreto de concesión debe señalarse, entre otros elementos, la ubicación de los estudios, de la planta transmisora y del sistema radiante, las que pueden ser modificadas sólo en ciertas condiciones legales. En ello debe recordarse que tales modificaciones sólo pueden ser autorizadas si no afectan o alteran la zona de servicio, por lo que el artículo 25° del Reglamento de Radiodifusión Sonora, contenido en el decreto N° 126, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, de 1998, dispone que la zona de servicio deba definirse en la normativa técnica "con una tolerancia que permita, sin riesgos de interferencia perjudiciales y sin desvirtuar los proyectos técnicos que se tuvo presente en la asignación de las concesiones, grados de libertad para modificar la ubicación de la planta transmisora y la ubicación y características técnicas del sistema radiante".

Esta normativa indica claramente que el derecho que otorgan las concesiones radiales se limita a transmisiones destinadas a una determinada y específica zona de servicio cuya ubicación es

determinante en el otorgamiento de la concesión. Ella se define de manera que al admitir el cambio de ubicación de los estudios, planta transmisora o modificación del sistema radiante, no sufra alteración. Indica también que, si bien la ley no regula el establecimiento de redes o cadenas radiales, ellas sólo podrían ser admitidas en la medida que no signifiquen desvirtuar el sistema de concesiones localizadas en zonas de servicio determinadas o conlleven la ampliación, al margen de la ley, de la zona de servicio de una emisora central por la vía de retransmitir su señal a través de los medios técnicos y en las zonas de servicio de otras emisoras que, en la práctica, dejan así de cumplir el objetivo para el cual se les concedió sus respectivas concesiones, de acuerdo a los antecedentes y para la zona de servicio declarados en la respectiva solicitud.

Por ello, estimamos que no ha sido la ley sino el uso abusivo de la normativa reseñada lo que ha permitido la formación de cadenas radiales centralizadas integradas por antiguas radioemisoras de carácter regional que han pasado a ser absorbidas por una gran emisora de Santiago, a veces de propiedad de consorcios extranjeros, cuya programación retransmiten. De hecho, se han configurado redes que transmiten solamente la programación de la emisora central, pasando los radios regionales a operar como meras estaciones repetidoras de ésta en sus respectivas zonas de servicio, ampliándose así irregularmente la zona de servicio de la emisora central, anulando la producción de programación local y limitándose la estructura de los radios regionales a las antenas y demás elementos técnicos de transmisión necesarios para retransmitir la señal de la emisora central. Dichas repetidoras no cuentan con un representante responsable en el zona de servicio ni, menos, con una oficina o teléfono al cual se pueda dirigir la comunidad local en caso de necesidad.

Entre las causas de este fenómeno se han mencionado razones económicas de diversa índole y la influencia de la expansión a las regiones de las grandes cadenas comerciales capitalinas, cuya publicidad se hace a nivel nacional. Pero, cualesquiera sean las causas, los antecedentes mencionados demuestran el riesgo cierto de desaparición de las emisoras regionales con programación local, absorbidas por las cadenas radiales nacionales satelitales, con el consiguiente daño que ello provoca al proceso de regionalización y la grave pérdida de las acciones de beneficio comunitario que hasta ahora entregan las emisoras locales, especialmente necesarias en caso de catástrofes o problemas locales que afectan sólo a determinadas comunidades. Hoy, aunque quedan algunas emisoras regionales que mantienen su propia programación de producción local, con personal y contenido regional, retransmitiendo solo parcialmente la programación de estaciones de Santiago, especialmente noticieros, programas deportivos o eventos y programas específicos, transmitiendo también programación e información regional hacia Santiago, la situación generalizada parece anunciar la desaparición de las radioemisoras de programación local.

Aunque la autoridad respectiva afirme que no existen antecedentes que revelen un estado de crisis que tienda a hacer desaparecer la radio local o regional, sino sólo un proceso de ajuste, como los que se han presentado en otros sectores, es un hecho que se ha producido la gran concentración en la propiedad de las radioemisoras a que me he referido, estando muchas de ellas en manos de extranjeros que mantienen cadenas a lo largo del país, lo que podría atentar contra los valores e identidad de nuestra cultura y el desarrollo de las regiones y localidades. También se ha denunciado la existencia de grupos que habrían hecho de las concesiones radiales un verdadero comercio, postulando con gran respaldo técnico a los concursos y obteniendo las concesiones, no para explotarlas sino para venderlas. Sin embargo, lo que considero más grave es que se está produciendo la centralización de la radiodifusión, lo que ha significado que muchas radios de provincias, regiones y localidades hayan cerrado sus estudios locales y despedido a su personal, al haber sido adquiridas las concesiones por emisoras de la capital que transmiten programas, noticias y cultura desde Santiago, transformando a las radios locales solo en meras repetidoras de esa programación, atentando contra la descentralización de las identidades y culturas locales y regionales, produciendo cesantía, privando a las comunidades locales de un servicio socialmente imprescindible, lo que, como dijimos, es de dudosa legalidad atendida la naturaleza de las concesiones de radiodifusión y los antecedentes tenidos a la vista por la autoridad al resolver el concurso mediante el cual fueron entregadas.

La legislación nacional sobre telecomunicaciones se basa en el principio del libre e igualitario acceso a las telecomunicaciones. Así, el artículo 2° de la ley N°18.168, General de Telecomunicaciones, dispone que "Todos los habitantes de la República tendrán libre e igualitario acceso a las telecomunicaciones y cualquier persona podrá optar a las concesiones y permisos en la forma y condiciones que establece la ley", y su artículo 8° agrega que "Para todos los efectos de esta ley, el uso y goce de frecuencias del espectro radioeléctrico será de libre e igualitario acceso por medio de concesiones, permisos o licencias de telecomunicaciones, esencialmente temporales, otorgadas por el Estado". Ello se logra mediante un sistema de concesiones que consiste en que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, durante el primer mes de cada cuatrimestre calendario de cada año, debe llamar a concurso por las concesiones solicitadas y las caducadas entre uno y otro concurso.

Se afirma que, por ello, y por el sistema de libertad económica consagrado en nuestra Carta Fundamental, sería improcedente establecer normas que aseguraran la subsistencia de la radiodifusión regional. Creemos que el problema no consiste en adoptar tales medidas sino en restaurar el verdadero sentido del sistema de concesiones locales que establece la ley, adulterado por una interpretación tolerante de ella que,

en definitiva, la ha desvirtuado. Además, si bien es cierto que existe un sistema de libertad económica que ha demostrado ser una eficaz herramienta de desarrollo y progreso, también lo es que debe desenvolverse dentro de un sistema institucional que aspira y promueve una efectiva regionalización. Por ello la Carta Fundamental, en su artículo 1°, impone al Estado el deber de promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y, en su artículo 3° y en numerosas otras disposiciones, consagra la regionalización como un objetivo básico, como su artículo 104, que consagra el principio del desarrollo territorial armónico y equitativo. Por ello, también, la Carta Fundamental acepta, en su artículo 19°, establecer tributos de afectación local o regional y beneficios directos o indirectos a favor de un sector, actividad o zona. No debe olvidarse, tampoco, que es perfectamente lícito que la ley imponga ciertas condiciones al asignar a los particulares el uso de un bien de las características tan especiales como las que reviste el espectro radioeléctrico.

Creemos que el genuino sentido de las normas de la Ley General de Telecomunicaciones, al establecer un sistema de concesiones limitadas a operar en determinadas zonas de servicio, en las que deben ubicarse los estudios y plantas transmisoras, no es contrario al espíritu regionalizador de la Carta Fundamental, sino que, por el contrario, lo reafirma. Lleva envuelto un claro concepto territorial del que no puede estimarse ajeno el propósito de promover y garantizar la existencia de una producción radiofónica local, representativa de los intereses, idiosincrasia, patrimonio histórico y cultural e identidad regional correspondiente a la zona de servicio. No debe olvidarse tampoco que las radioemisoras cumplen un servicio a la comunidad, se les ha concedido por el Estado el derecho a utilizar un bien público escaso, como lo es el espectro radioeléctrico, por lo que deben utilizarlo considerando el interés público que ello lleva envuelto, y además cumplir la función social que grava la propiedad de las concesiones.

Por otra parte, en lo relativo al libre acceso a las concesiones de radiotelefonía tampoco es real que la obligación estatal de llamar cuatrimestralmente a concurso para las concesiones nuevas y las caducadas asegure que cualquier persona pueda optar a una concesión, porque se excluyen de dichos concursos las frecuencias que, por razones técnicas, la Subsecretaría de Telecomunicaciones declara no disponibles, lo que significa que en una zona en que existen varias concesiones vigentes no puede solicitarse otras nuevas por razones técnicas, aunque ninguna de las existentes transmita desde la zona ni, menos, programación de interés para ella, sino que retransmitan desde Santiago programas de interés centralizado. De hecho, puede ocurrir que las regiones del país se vean privadas absolutamente de contar con radios locales al estar saturado el dial por emisoras repetidoras de Santiago y no existir frecuencias disponibles.

Normas recientemente aprobadas por el Senado, en el proyecto sobre Libertades de Opinión e Información y Ejercicio del

Periodismo, que se encuentra en tercer trámite constitucional en la Cámara de Diputados, rescatan, en cierto modo, este espíritu de regionalización. El artículo 9° de dicho proyecto, que pasa a ser 7°, contempla, en su inciso primero, el concepto de pluralismo en el sistema informativo, el que se garantiza a través de la libertad de fundar, editar, establecer, operar y mantener medios de comunicación social y de la libre competencia entre ellos, en él se señala que con ello se favorece la expresión de la diversidad social, cultural, política y regional del país. Esta definición de pluralismo, incluyendo la diversidad regional, ha sido ampliamente compartido por la sociedad. Asimismo, dicha norma, en su inciso tercero, dispone que los fondos que se establecen en los presupuestos del Estado, de sus organismos y empresas y de las municipalidades, destinados a avisos, llamados a concurso, propuestas y publicidad, que tengan una clara identificación regional, provincial o comunal, deben destinarse mayoritariamente y preferentemente a efectuar la correspondiente publicación o difusión en medios de comunicación social regionales, provinciales y comunales.

Las consideraciones precedentes nos indican que es preciso reformar la actual legislación para rectificar el alcance que en la práctica se le está dando, apartándose de la naturaleza del sistema consagrado en sus disposiciones y en sentido contrario al espíritu regionalizador de la Carta Fundamental, provocando la desaparición de las emisoras radiales de programación local y regional mediante el proceso inverso de centralización, al que se llega mediante una utilización abusiva de las disposiciones de la Ley General de Telecomunicaciones, al admitir el funcionamiento de redes o cadenas radiales permanentes al margen de toda regulación, desnaturalizando el recto sentido del sistema abierto de concesiones destinadas a prestar un servicio de utilidad pública a zonas de servicio localizadas que ella establece y provocando un daño irreparable a las comunidades locales de nuestro país.