

REGULACIÓN DE LA CONCESIÓN Y ASIGNACIÓN DE FRECUENCIAS TELEVISIVAS Y RADIOFÓNICAS

*Salvador Sánchez González**

El objetivo de este artículo es presentar la regulación jurídica vigente, relativa a la concesión y asignación frecuencias televisivas y radiofónicas**.

La norma más importante a estos respectos es la Ley 24 de 5 de julio de 1999 *“Por medio de la cual se regulan los servicios públicos de radio y televisión y se dictan otras disposiciones”*. En ella se hace una detallada regulación sobre las frecuencias de radio y televisión, el otorgamiento de concesiones mediante licitaciones públicas, y las obligaciones y derechos de los concesionarios.

Según el artículo 8 de la Ley 24 de 1999 los servicios públicos de radio y televisión se clasifican en servicios Tipo A, que

son los servicios de radio televisión para cuya operación y explotación se requiere de asignación, por parte de la Autoridad de los Servicios Públicos (ASEP), de frecuencias principales (no de enlace) para la transmisión; y servicios Tipo B, que son los servicios de radio y televisión para cuya operación y explotación no se requiere de asignación de frecuencias principales. Igualmente, son servicios Tipo B, aun necesitando de la asignación de frecuencias para la transmisión, los que se brindan con fines exclusivamente educativos, culturales, científicos, de asistencia médica o ambiental, de información meteorológica o de tránsito vehicular, según lo determine la ASEP.

También destacan en la Ley 24 de 1999 algunas disposiciones relativas a la nacionalidad de los propietarios de los medios de comunicación, así como las disposiciones en contra de la concentración de medios. En este último caso, encontramos lo siguiente:

“Artículo 26. Prohibición de control de medios. Queda prohibido a los concesionarios de los servicios públicos de radio o televisión abierta, controlar, en forma directa o indirecta, un periódico de circulación diaria, si el área de cobertura de la estación de radio o televisión abierta cubre, por lo menos, el cincuenta por ciento (50%) del área

* El autor labora en la Asamblea Nacional.

** Este trabajo es el fruto más reciente de una investigación que progresivamente se ha profundizado, corregido y actualizado. Ver: Sánchez, Salvador. El estado de la Libertad de Expresión en Panamá, en El Estado de la libertad de expresión en Centroamérica, México y República Dominicana. IIDH, San José, Costa Rica, 2005, pp. 345-384; Sánchez González, Salvador. Libertad de expresión: responsabilidades ulteriores y medios indirectos de restricción. Revista Panameña de Política, No. 1, enero-junio de 2006 y Sánchez González, Salvador. En Panamá mientras avanza la Libertad de Expresión la legislación para la radio comunitaria es limitada. Libertad de Expresión, Legislación y Acceso a la Información. Curso autoformativo. UNIDAD 2 Lección 7. IIDH, 2009.

geográfica en donde el periódico es distribuido o vendido. De la misma manera, los concesionarios de servicios públicos de radio o televisión abierta, no podrán ser controlados, en forma directa o indirecta, por un periódico de circulación diaria, si el periódico es distribuido o vendido en un área geográfica que cubre, por lo menos, el cincuenta por ciento (50%) del Área de cobertura de la estación de radio o televisión.

Para los fines del presente artículo, se entiende por periódico, aquel que se publica un mínimo de cuatro veces a la semana, con contenido en idioma español. Se exceptúan de esta disposición, los periódicos publicados por centros educativos o religiosos y clubes cívicos.

Se entiende que un concesionario de servicio público de radio o televisión abierta, ejerce control, en forma directa o indirecta, de un periódico, o que un periódico ejerce control, en forma directa o indirecta, de un concesionario de servicio público de radio o televisión abierta, cuando una misma persona natural o jurídica, o un mismo grupo de personas naturales o jurídicas:

- 1. Sea propietaria de más del cincuenta por ciento (50 %) del capital social del concesionario del servicio público de radio o televisión abierta o del periódico, ya sea directamente o a través de una filial, de una sub-*

- sidiaria o por conducto de una o más personas naturales o jurídicas;*
- 2. Tenga el derecho de elegir la mayoría de las personas que integran la junta directiva del concesionario del servicio público de radio o televisión abierta o del periódico;*
- 3. Tenga el derecho a vetar o anular las decisiones que adopte la junta directiva o de accionistas del concesionario del servicio público de radio o televisión abierta o del periódico;*
- 4. Tenga el derecho de administrar, a través de un contrato de administración, de un poder o instrumentos similares, al concesionario del servicio público de radio o televisión abierta o al periódico;*
- 5. Tenga el derecho a nombrar, reemplazar o remover, en cualquier momento, al gerente, representante legal, presidente, secretario o tesorero del concesionario del servicio público de radio o televisión abierta o del periódico, o*
- 6. Tenga la capacidad, por sí sola o por interpuesta persona, de comprometer al concesionario del servicio público de radio o televisión abierta o del periódico, mediante acuerdo o contrato, con cualquier persona natural o jurídica, sin que se requiera que dicho acuerdo o contrato sea aprobado por la respectiva junta directiva o junta de accionistas.”*

La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, esta-

blece unas orientaciones sumamente claras en lo referente al impacto que los monopolios en los medios de comunicación tienen para la vigencia de la libertad de expresión. Así dice, en su Principio 12:

“Los monopolios y 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.”

Por otro lado, el Decreto Ejecutivo N° 189 de 13 de agosto de 1999¹, que reglamenta la Ley 24 de 1999, establece respecto a los criterios que deben utilizarse para la asignación de frecuencias, lo siguiente:

Artículo 88. Las concesiones para los Servicios Públicos de radio y televisión Tipo A, se otorgarán mediante el procedimiento de Licitación Pública, en atención al valor real de mercado de la frecuencia respectiva que será determinado mediante avalúo, que realizarán el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República,

¹ Reformado mediante Decreto Ejecutivo No. 111 de 9 de mayo de 2000.

a la persona que ofrezca el precio más alto, durante el acto de presentación de ofertas. La elaboración y aprobación de los pliegos de cargos, la conducción del proceso y la designación de la Comisión de Precalificación competen exclusivamente al Ente Regulador.

El Decreto Ejecutivo N° 189 de 13 de agosto de 1999 indica además:

Artículo 113. *Las concesiones para los servicios públicos de radio y televisión Tipo B se otorgarán sin el requisito de Licitación Pública a todo aquel interesado que la solicite siempre que cumpla con la debida presentación de los formularios correspondientes y con los requisitos de solvencia y capacidad financiera y capacidad y experiencia técnica y administrativa, que contempla el presente Reglamento. El Ente Regulador queda facultado para cobrar por el trámite de estas solicitudes.*

En materia de acceso a las frecuencias, queda establecido el mecanismo de licitaciones públicas, para los servicios Tipo A. El Decreto Ejecutivo N° 189 de 13 de agosto de 1999, que reglamenta la Ley 24 de 1999, establece:

Artículo 88. Las concesiones para los Servicios Públicos de radio y televisión Tipo A, se otorgarán mediante el procedimiento de Licitación Pública, en atención al valor real de mercado de la frecuencia respectiva que será determinado mediante avalúo, que realizarán

el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República, a la persona que ofrezca el precio más alto, durante el acto de presentación de ofertas. La elaboración y aprobación de los pliegos de cargos, la conducción del proceso y la designación de la Comisión de Precalificación competen exclusivamente al Ente Regulador.

Este mecanismo, efectivamente, tiene un impacto en el acceso a las frecuencias por personas o grupos que no cuenten con los recursos para vencer en un proceso de licitación pública. Sin embargo, las frecuencias Tipo B, accesibles para fines “exclusivamente educativos, culturales, científicos, de asistencia médica o ambiental, de información meteorológica o de tránsito vehicular”, pueden ser adjudicadas al margen de ese procedimiento. El propio Decreto Ejecutivo N° 189 de 13 de agosto de 1999 indica:

Artículo 113. Las concesiones para los servicios públicos de radio y televisión Tipo B se otorgarán sin el requisito de Licitación Pública a todo aquel interesado que la solicite siempre que cumpla con la debida presentación de los formularios correspondientes y con los requisitos de solvencia y capacidad financiera y capacidad y experiencia técnica y administrativa, que contempla el presente Reglamento. El Ente Regulador queda facultado para cobrar por el trámite de estas solicitudes.

En la práctica estas disposiciones no parecen haber resultado suficientes para la promoción de un entorno mediático de mayor diversidad. Son muy pocas las frecuencias Tipo B en uso. En parte, se atribuye esa situación a un “agotamiento” del espectro radioeléctrico, en virtud de la virtual concesión de la totalidad del mismo a las distintas empresas que lo explotan. Sin embargo, no todas las zonas geográficas del país pueden describirse como saturadas de igual forma.

Por otro lado, destaca la concentración de medios televisivos. De los 20 concesionarios de frecuencias de televisión, 13 lo son de televisión abierta y 7 de televisión pagada. Estos concesionarios emiten a través de 133 canales, acumulados en la práctica por pocos grupos económicos.

Esta situación no ha pasado inadvertida para la Relatoría de la Comisión Interamericana para la Libertad de Expresión, que ha indicado que en “*algunas oportunidades durante sus visitas la Relatoría fue informada de la posible existencia de una tendencia monopólica en la propiedad de los canales de televisión*”². Sin embargo, la Relatoría pareció concluir entonces que en Panamá las prácticas monopólicas no eran aun un problema serio. Desde que se dio a la luz el informe citado, en el 2003 la tendencia se ha hecho más pronunciada, y requerirá de

² Informe sobre la situación de la Libertad de Expresión en Panamá. Relatoría para la Libertad de Expresión, 2003, párrafo 150.

una fiscalización ciudadana muy cuidada.

En este aspecto es importante considerar las específicas condiciones económicas de la explotación del espectro radioeléctrico. La tendencia a la concentración parece relacionarse con la escala del mercado panameño, lo que incide también, por ejemplo, en la duración de las concesiones, sus prórrogas sucesivas, y en la falta de regulación de la calidad de la programación, en aspectos objetivos como los minutos por hora dedicados a publicidad.

La asignación de frecuencias, además, debe concentrar especial interés, si estamos al tanto de la posibilidad de que el espectro radioeléctrico admita un uso más intenso, en virtud del advenimiento de nuevas tecnologías.

Por otro lado, la radio y televisión comunitaria no tiene en Panamá un marco regulatorio específico, sino que está regulada como una posibilidad en el marco jurídico común de la radio y la televisión.

A este respecto, es pertinente examinar tanto el organismo dedicado a expedir esa regulación y a monitorear el funcionamiento de las entidades concesionarias, como las normas específicas para cada ejercicio diferenciado de explotación del espectro radioeléctrico.

La Autoridad de los Servicios Públicos (ASEP) es el organismo especializado en Panamá para la regulación de la radio-

difusión y la asignación de frecuencias televisivas y radiofónicas. Así lo establece el Artículo 1 de la Ley 26 de 1996, modificado mediante el artículo 2 del Decreto Ley 10 de 2006:

Artículo 1. *Autoridad Nacional de los Servicios Públicos. El Ente Regulador de los Servicios Públicos creado mediante la Ley 26 de 1996 se reestructura mediante este Decreto Ley bajo el nombre de Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, en adelante llamada la Autoridad, como organismo autónomo del Estado, con personería jurídica y patrimonio propio, con derecho a administrado "y con fondos separados independientes del Gobierno Central.*

La Autoridad tendrá a su cargo el control y la fiscalización de los servicios públicos, con sujeción a las disposiciones de esta Ley y las respectivas normas sectoriales vigentes en materia de Servicios públicos.

La Autoridad actuará con independencia en el ejercicio de sus funciones y estará sujeta a la fiscalización de la Contraloría General de la República, conforme lo establecen la Constitución Política y demás leyes aplicables.

Efectivamente, cuando se estableció en 1996 el régimen de regulación de estos servicios públicos, se hizo a través de una entidad denominada "Ente Regulador", integrado por tres miembros. Ese modelo organizativo fue reemplazado diez años después por un organismo con un único

regente: la “Autoridad Nacional de los Servicios Públicos”. No se trata, ni antes ni ahora, de un ente de exclusiva dedicación a la regulación de los servicios de radio y televisión, sino que realiza tareas relacionadas también con los servicios de telefonía y electricidad.

En Panamá existen mecanismos que pretenden garantizar la efectiva participación de la sociedad civil el proceso de toma de decisión relativo a la clasificación de los servicios públicos de radio y televisión, y a la fijación de directrices técnicas, entre otros temas. Los mecanismos principales son los de audiencia y consulta pública, los que están establecidos en los artículos 7-9 del Decreto Ejecutivo 189 de 1999:

Artículo 7. *El Ente Regulador adoptará y ejecutará el procedimiento de audiencia pública para la primera y ulteriores modificaciones de la resolución de clasificación de los servicios públicos de radio y televisión, para establecer directrices técnicas que afecten un número significativo de concesionarios de un mismo servicio en los casos que estime oportuno, y en todos los demás casos especificados en la Ley, y en este Reglamento, estableciendo dicho procedimiento en las resoluciones que así lo estime conveniente.*

Artículo 8. *El procedimiento de audiencia pública tendrá como mínimo las siguientes características: El Ente Regulador emitirá una convo-*

ocatoria al público a través de un aviso que se publicará obligatoriamente por un mínimo de tres (3) días hábiles consecutivos en dos (2) diarios de circulación nacional.

1. *El aviso se publicará con no menos de treinta (30) días calendario de anticipación, e indicará fecha, lugar y hora en que se celebrará la audiencia pública.*
2. *El aviso de convocatoria incluirá una agenda detallada de los temas a ser objeto de la audiencia pública siendo responsabilidad del Ente Regulador la conducción de la misma.*
3. *En los casos en que el Ente Regulador requiera la presentación de comentarios u objeciones por escrito por parte de los interesados antes del acto de la audiencia pública, ésta no podrá celebrarse antes de treinta (30) días calendario ni después de cuarenta y cinco (45) días calendario contados a partir del vencimiento del plazo para la presentación de comentarios u objeciones.*
4. *Podrá participar en el acto cualquier persona que demuestre previamente ante el Ente Regulador su legítimo interés en participar en el acto de audiencia pública, de acuerdo a las características y requisitos que se establezcan en cada convocatoria que realice el Ente Regulador.*

Artículo 9. *El Ente Regulador someterá a consulta pública cualquier proyecto de resolución de aplicación general que afecte significativamente a los concesionarios de servicios públicos de radio y/o televisión, según sea el caso. El procedimiento de consulta pública será anunciado por el Ente Regulador para cada caso en particular.*

Como se observa, la pretensión de someter a consulta pública los actos administrativos de la hoy Autoridad Nacional de los Servicios Públicos es significativa.

Existe igualmente un “Plan Nacional de Atribución de Frecuencia³”, el cual ha sido repetidas veces modificado, desde su adopción inicial en 1997. De él destaca, entre otras cosas, la definición de todos los servicios de radio y televisión, según tipo.

Además, para efectos de este estudio, destaca lo que para el Plan debe entenderse como servicios Tipo B: aquellos servicios públicos de radio o televisión que para su operación requieran de la asignación de frecuencias principales,

³ Adoptado mediante Resolución No. JD-107 de 30 de septiembre de 1997, y modificado mediante las Resoluciones No. JD-115 de 23 de octubre de 1997, No. JD-740 de 22 de mayo de 1998, No. JD-2019 de 13 de junio de 2000, No. JD-2375 de 14 de septiembre de 2000, No. JD-2481 de 1 de noviembre de 2000, No. JD-3250 de 21 de marzo de 2002, JD-4879 de 24 de agosto de 2004, JD-5110 de 14 de enero de 2005, JD-5824 de 24 de enero de 2006 y AN-1162 de 24 de septiembre de 2007.

“a través de las cuales se transmiten programas educativos, culturales, científicos, de asistencia médica o ambiental, de información meteorológica o de tránsito vehicular, y aquellos que determine mediante Resolución el Ente Regulador de los Servicios Públicos y cuya operación sea sin fines de lucro.”

La definición arriba señalada, apoyada en la legislación vigente, tiene la particularidad de restringir el Tipo B a actividades que sean de beneficio común –por ejemplo, educativa o cultural- y por la otra, a la realización sin fines de lucro. La posibilidad de enmarcar en estas categorías el concepto de radio o televisión “comunitaria” es parte del debate conceptual que debe realizarse, toda vez que no toda actividad comunicacional comunitaria tiene un trasfondo esencialmente cultural, y por la otra, el aspecto “sin fines de lucro”, coloca estas iniciativas bajo una importante tensión, en relación con las posibilidades de su sostenibilidad.

De hecho, el financiamiento se incluye como principio 12 de los Principios para un Marco Regulatorio Democrático sobre Radio y TV Comunitaria:

“Los medios comunitarios tienen derecho a asegurar su sustentabilidad económica, independencia y desarrollo, a través de recursos obtenidos mediante donaciones, auspicios, patrocinios, publicidad comercial y oficial y otros legítimos. Todos ellos deberán ser reinvertidos íntegramente en el funcionamiento de la emisora para el cumplimiento de sus objetivos y fines. Cual-

quier límite en el tiempo o cantidad de publicidad debe ser razonable y no discriminatorio. Los medios deben rendir cuentas de forma periódica a la comunidad a la que representan haciendo transparente y público el manejo de sus recursos.”

Es esa, por tanto, una clave para la sustentabilidad económica de la radio y televisión comunitaria. Pero, más allá de la sustentabilidad de la radio y televisión comunitaria –cuando existe– el problema principal es de inicio: ¿cómo acceder al espectro radioeléctrico, cuando el criterio principal para el otorgamiento de concesiones es económico?

Los procedimientos para la asignación de frecuencias y el otorgamiento de licencias están señalados en el art. 12 de la Ley 24 de 1999.

Artículo 12. Otorgamiento de concesiones. *Las concesiones para la prestación de los servicios públicos de radio y televisión Tipo A, serán otorgadas por el Ente Regulador, mediante resolución motivada, previa celebración de un proceso de licitación pública, conforme a los requisitos establecidos en esta Ley, sus reglamentos o las resoluciones que, para tal efecto, adopte el Ente Regulador, supletoriamente, en la Ley 56 de 1995, según haya sido modificada o adicionada y en sus reglamentos. La base para la adjudicación del proceso de licitación pública que se realice, será el precio más alto que se presente durante el correspondiente acto público.*

Las concesiones para la prestación de los servicios públicos de radio y televisión Tipo B, serán otorgadas por el Ente Regulador mediante resolución motivada, siempre que sean oportuna y debidamente presentadas y que el solicitante cumpla con todos los requisitos que, a este efecto, se establecen en la presente Ley, en sus reglamentos y en las resoluciones que emita el Ente Regulador.

Tanto los expedientes de los solicitantes y de los concesionarios Tipo A y Tipo B, serán de libre acceso y divulgación al público, a fin de preservar los principios de transparencia y de libre información.

Los procedimientos están diferenciados según los sectores de radiodifusión de los que se trate. Así, el Artículo 8 de la Ley 24 de 1999 diferencia entre los servicios tipo A y tipo B.

Artículo 8. Clasificación. Los servicios públicos de radio y televisión se clasifican de la siguiente manera:

- 1. Servicios Tipo A.** *Son los servicios de radio y televisión para cuya operación y explotación se requiere de asignación, por parte del Ente Regulador de los Servicios Públicos, de frecuencias principales (no de enlace) para la transmisión. Las frecuencias de enlace se continuarán rigiendo por las disposiciones de la Ley 31 de 1996.*

2. Servicios Tipo B. Son los servicios de radio y televisión, para cuya operación y explotación no se requiere de asignación de frecuencias principales por parte del Ente Regulador.

Igualmente, se entenderán como servicios Tipo B, y no estarán sujetos al pago de la tasa de regulación de que trata la presente Ley, aquellos concesionarios de servicios públicos de radio o televisión que requieran de la asignación de frecuencias para la transmisión con fines exclusivamente educativos, culturales, científicos, de asistencia médica o ambiental, de formación meteorológica o de tránsito vehicular, según lo determine mediante resolución el Ente Regulador. Este fiscalizará la programación correspondiente para comprobar que dichos servicios se limitan efectivamente a dichos propósitos. Estas concesiones serán de transferencia restringida a terceros que se comprometan expresamente a utilizar las frecuencias con los mismos fines y no con fines de lucro, bajo la pena de perder la concesión.

Parágrafo: En lo que respecta a las concesiones para la prestación de servicios Tipo A, el Ente Regulador de los Servicios Públicos establecerá un programa bianual de convocatorias a licitación pública, para la asignación de las frecuencias principales disponibles en el espectro radioeléctrico. Dentro de los períodos bianuales de presentación de solicitudes que señale el Ente Regula-

dor, cualquier interesado que cumpla con los requisitos de esta ley, sus reglamentos y las resoluciones que emita el Ente Regulador, podrá solicitar la convocatoria de licitación pública para la concesión de estos servicios. El Ente Regulador deberá efectuar la convocatoria o podrá negarla mediante resolución motivada, dentro del plazo que, al efecto establezca el reglamento de esta Ley.

En lo que respecta a los servicios Tipo B, el Ente Regulador abrirá a concesión la prestación de estos servicios por nuevos concesionarios, en tres períodos distintos durante cada año calendario, comenzando en el 2000. Tanto para las concesiones Tipo A o Tipo B de que trata este artículo, los reglamentos de esta Ley y las resoluciones que emita el Ente Regulador de conformidad a las disposiciones de esta Ley y su reglamento, desarrollarán los programas y materias necesarias para que surtan sus efectos legales.

El Decreto Ejecutivo 189 de 1999 también desarrolla la materia, distinguiendo entre concesionarios tipo A (empresas), y concesionarios tipo B (organizaciones sociales) Así, en sus artículo 88 y 113, ya citados.

La excepción de la licitación pública contemplada para las concesiones tipo B, que sin duda se corresponde con la pretensión de liberar de requisitos exclusivamente económicos el otorgamiento de concesiones, no es, sin embargo, una panacea. La exigencia de requisitos de

solvencia y capacidad financiera, y capacidad y experiencia técnica y administrativa, difícilmente están presentes entre las organizaciones no gubernamentales formalizadas, no digamos en el entorno comunitario. Se trata, además, de una actitud pasiva del Estado, que tampoco resulta inocua. Se requiere que se oferten las concesiones para los servicios públicos de radio y televisión Tipo B, para que se puedan presentar propuestas, lo cual es infrecuente. Muy lejos se está de la pretensión de la Relatoría de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que dice:

“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”.

En su Informe Anual 2008, la Relatoría reiteró, de modo categórico, la importancia de trascender la subasta económica de las frecuencias, reiterando igualmente la obligación de los Estados de promover activamente la diversidad en los medios de comunicación, vinculándolo con el sostenimiento de la sociedad democrática:

33. La Corte Interamericana y la CIDH han señalado claramente que los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación atentan gravemente contra

el derecho a la libertad de expresión. En consecuencia, es obligación de los Estados sujetar la propiedad y el control de los medios a leyes generales antimonopólicas para evitar la concentración de hecho o de derecho que restrinja la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. Asimismo, la CIDH ha señalado que las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una verdadera igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos. En este sentido, ha considerado fundamental el reconocimiento de las llamadas radios comunitarias y ha señalado, por ejemplo, que las subastas que contemplen criterios únicamente económicos o que otorguen concesiones sin una oportunidad equitativa para todos los sectores son incompatibles con la democracia y con el derecho a la libertad de expresión e información garantizados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión (énfasis mío).

En este punto conviene tener presente alguna definición de radio o televisor comunitaria, que en el ámbito panameño, donde jurídicamente no está consagrado expresamente, pueda percibirse el contraste con el perfil de organización sin fin de lucro. El tercer principio de la Declaración de Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y tv

comunitaria, ya citada, encontramos la siguiente definición:

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

Resulta, ahora, pertinente considerar de forma similar a los requisitos puramente económicos para el otorgamiento de la concesión, los requisitos administrativos, financieros y técnicos exigidos a las comunidades organizadas y entidades sin fines de lucro interesadas en fundar medios comunitarios.

Requisitos Administrativos:

Requisitos Administrativos, según el artículo 114 del D.E. 189 de 1999:

Artículo 114. *Los requisitos de solvencia y capacidad financiera y capacidad y experiencia técnica y administrativa y su capacidad de ser un concesionario de un servicio público de radio y televisión Tipo B se comprobarán ante el Ente Regulador con la siguiente documentación:*

1. *Una Declaración Jurada en donde el solicitante certifique que cumple con los Artículos 14 y 25 de la Ley.*
2. *Certificado del Registro Público de la persona jurídica y copia autenticada del Pacto Social que indique que las acciones de la persona jurídica que solicita la concesión son nominativas.*
3. *Récord Polícivo del solicitante en caso de persona natural y de todos los directores y dignatarios en caso de persona jurídica.*
4. *Declaración Jurada en la cual se indique que el solicitante en caso de persona natural y de todos los directores y dignatarios en caso de persona jurídica no han sido condenados en el ámbito nacional e internacional por comisión de delitos de carácter doloso.*
5. *Referencias bancarias del solicitante en caso de persona natural y de sus directores y dignatarios en caso de personas jurídicas.*
6. *Declaración Jurada del solicitante en la cual se haga constar que tomará todas las providencias que sean necesarias para que la instalación de los equipos se efectúen de acuerdo a las normas vigentes en la República de Panamá.*
7. *Declaración Jurada que indique que el solicitante contará con el personal capacitado para operar su concesión en cumplimiento de las normas técnicas vigentes.*
8. *Certificación de gremios tales como la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura, Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresas, Sindi-*

cato de Industriales de Panamá, entre otros, que señale que el solicitante en caso de persona natural y que el representante legal, sus directores y dignatarios, en caso de persona jurídica, son personas reconocidas en la administración de empresas en la República de Panamá.

En casos de extranjeros, esta certificación deberá ser expedida por gremios similares de reconocido prestigio de su país de origen.

9. *Copia autenticada de la Licencia Comercial Tipo A del solicitante.*

Cualquier documento que se presente para dar cumplimiento a los requisitos de la solicitud y que se demuestre que sea falso o que no expresa toda la verdad respecto de los hechos o afirmaciones que contenga, traerá como consecuencia la imposibilidad de que el solicitante continúe en el proceso, y en el caso de que se le haya adjudicado una concesión la misma le será revocada.

Todo aquel que cuente con pruebas que acrediten que algún solicitante o concesionario en virtud de esa solicitud ha presentado al Ente Regulador documentos falsos o que no expresan toda la verdad respecto de los hechos o afirmaciones exigidos para la presentación de la solicitud, estará obligado a dar noticia de este hecho en primera instancia al Ente Regulador.

Como la lectura de estos requisitos evidencia, la orientación de los mismos

no es la de asegurar la diversidad en los medios de comunicación, ni facilitar – mucho menos estimular- esa diversidad.

Pago de Derechos:

La Ley 24 de 1999 establece tres tipos de derechos: el derecho de concesión, el canon anual y la tasa de regulación, que deben ser pagados por los concesionarios de los servicios públicos de radio y televisión.

El artículo 8 de la Ley 24 de 1999 señala:

*“no estarán sujetos al pago de la tasa de regulación de que trata la presente Ley, aquellos concesionarios de servicios públicos de radio o televisión que requieran de la asignación de frecuencias para la transmisión con fines exclusivamente educativos, culturales, científicos, de asistencia médica o ambiental, de formación meteorológica o de tránsito vehicular, según lo determine mediante resolución el Ente Regulador. Este fiscalizará la programación correspondiente para comprobar que dichos servicios se limitan efectivamente a dichos propósitos. **Estas concesiones serán de transferencia restringida a terceros que se comprometan expresamente a utilizar las frecuencias con los mismos fines y no con fines de lucro, bajo la pena de perder la concesión**” (énfasis mío).*

El artículo 4 de la Ley 24 de 1999 dispone:

Artículo 4. Derecho de concesión, canon anual y tasa de regulación.

Se establecen tres tipos de derechos: el derecho de concesión, el canon anual y la tasa de regulación, pagaderos por los concesionarios de los servicios públicos de radio y televisión, los cuales se harán constar, cuando sean aplicables, en las respectivas concesiones que otorgue el Ente Regulador, a saber:

1. El derecho de concesión, **que deberá pagarse únicamente con motivo de la concesión adjudicada por licitación pública que realice el Ente Regulador**, para la operación técnica de los servicios públicos de radio o televisión, y cuyo pago ingresará al Tesoro Nacional. No estarán sujetas al derecho de concesión, las licencias o concesiones vigentes a la fecha de promulgación de esta Ley.
2. Los siguientes cánones anuales, los cuales ingresarán al Tesoro Nacional, para las empresas que, al entrar en vigencia la presente Ley, se encuentren prestando servicios públicos de radio y/o televisión mediante concesión o licencia, debidamente otorgada por autoridad competente de acuerdo con el Decreto 155 de 1962 o la Ley 36 de 1980, y que utilicen frecuencias del espectro radioeléctrico, así:
 - a. Por cada frecuencia asignada, en cada sitio de transmisión, para estaciones de radio en la banda AM, con un ancho de banda máximo de 10 kilohertzios, cien balboas (B/100.00).

- b. Por cada frecuencia asignada, en cada sitio de transmisión, para estaciones de radio en la banda FM, con un ancho de banda máximo de 200 kilohertzios, cincuenta balboas (B/50.00).
- c. Por cada canal asignado, en cada sitio de transmisión, para estaciones de televisión en la banda VHF, con un ancho de banda máximo de 6 megahertzios, mil balboas (B/1,000.00).
- ch. Por cada canal asignado, en cada sitio de transmisión, para estaciones de televisión en la banda UHF, con un ancho de banda máximo de 6 megahertzios, quinientos balboas (B/500.00). sic.
- d. Por cada frecuencia asignada, en cada sitio de transmisión, para estaciones de radio no cubiertas en los literales a y b anteriores, por cada 10 kilohertzios o fracción; o por cada canal asignado, en cada sitio de transmisión, para Estaciones de televisión no cubiertas en los literales c y ch anteriores, por cada 6 megahertzios o fracción, veinticinco balboas (B/25.00).

Los parámetros técnicos autorizados, tales como las potencias de transmisión, la ubicación de los sitios de transmisión y la altura de las antenas transmisoras, utilizados por los licenciarios o concesionarios de los servicios públicos de radio y/o televisión, según corresponda, existentes al momento de promulgarse la presente Ley, o los que

se autoricen por medio de concesiones que otorgue el Ente Regulador, no podrán modificarse sin la previa autorización de esta entidad, conforme a los procedimientos reglamentarios de la presente Ley, y las normas que emita el Ente Regulador.

El Ente Regulador tendrá sesenta días calendario, contados a partir de la solicitud que realicen los concesionarios de los servicios públicos de radio y/o televisión, para autorizar o rechazar la modificación de los parámetros técnicos autorizados de que trata el párrafo anterior. En caso de que no lo realice dentro del término aquí señalado, se considerará autorizada la modificación, y los concesionarios podrán utilizar sus nuevos parámetros técnicos, según fueron solicitados. Los cánones anuales establecidos en este artículo, se refieren a balboas al primero de enero del año 2000 y serán ajustado por el Ente Regulador cada cinco años de acuerdo con las variaciones, durante ese período, del Índice de Precios al Consumidor, tal como lo emita la Contraloría General de la República.

A partir del año 2000, los concesionarios o licenciarios de los servicios públicos de radio y/o televisión, existentes a la fecha de promulgación de la presente Ley, pagarán los cánones anuales establecidos en este artículo. Aquellos a quienes el Ente Regulador les otorgue una concesión al tenor de lo dispuesto en la presente Ley, pagarán a partir del vigésimo sexto año, contado desde el otorgamiento de la

respectiva frecuencia, el canon anual vigente a esa fecha.

La tasa de regulación que el Ente Regulador establezca, de manera opcional y equitativa, entre los concesionarios, para cubrir los gastos de sus funciones de regulación y fiscalización, la cual se calculará así:

- a. Para estaciones de radio en la banda AM, hasta trescientos balboas (B/300.00), por año, por cada frecuencia asignada, en cada sitio de transmisión.*
- b. Para estaciones de radio en la banda FM, hasta trescientos balboas (B/300.00), por año, por cada frecuencia asignada, en cada sitio de transmisión.*
- c. Para estaciones de televisión en la banda VHF, hasta cuatro mil quinientos balboas (B/4,500.00) por año, por cada frecuencia asignada, en cada sitio de transmisión.*
- ch. Para estaciones de televisión en la banda UHF, hasta cuatro mil quinientos balboas (B/4,500.00), por año, por cada frecuencia asignada, en cada sitio de transmisión.*
- d. **Para todos los otros concesionarios de servicios públicos de radio o televisión Tipo A o Tipo B, mil balboas (B/1,000.00), por año, por cada canal diferente de televisión retransmitido, incluido su respectivo audio; y cien balboas (B/100.00) por año, por canal***

diferente, de audio retransmitido (énfasis mío).

La tasa de regulación será fijada anualmente por el Ente Regulador, mediante resolución motivada, y será pagada por cada concesionario de servicio público de radio y/o televisión a esta entidad, mediante cuotas mensuales uniformes y equitativas, dentro de los primeros cinco días hábiles de cada mes. A la tasa de regulación que fije el Ente Regulador, se le descontará el canon anual de que trata el numeral 2 del presente artículo.

La tasa de regulación de que trata este artículo, se refiere a balboas al primero de enero del año 2000, y será ajustada por el Ente Regulador cada cinco años de acuerdo con las variaciones, durante ese período, del Índice de Precios al Consumidor, tal como lo emita la Contraloría General de la República. La obligación a pagar la presente tasa de regulación comenzará a regir para los concesionarios que se encuentren operando servicios públicos de radio y/o televisión mediante concesión o licencia debidamente otorgada por autoridad competente de acuerdo con el Decreto 155 de 1962 o la Ley 36 de 1980, transcurridos ciento veinte días calendario, contados a partir de la promulgación de la presente Ley o contados a partir de la fecha en que inicien operaciones, según corresponda. Los concesionarios que reciban una concesión del Ente Regulador pagarán la presente tasa de regulación transcurridos ciento veinte días calendario, con-

tados a partir de la fecha en que inicien operaciones.

Parágrafo transitorio. *Mientras el Ente Regulador no reciba los ingresos suficientes para cumplir con las funciones que le asigna la Ley, los gastos de operación correspondientes serán incluidos en el Presupuesto General del Estado en calidad de transferencia corriente del Gobierno Central.*

El artículo 108 del D.E. 189 de 1999, por su parte, dispone:

Artículo 108. Adicionalmente a lo contemplado en la Ley, los concesionarios de los servicios Tipo A tendrán las siguientes obligaciones:

1. Pagar el derecho de concesión o el canon anual por el uso de frecuencias, cuando corresponda.

2. Pagar la Tasa de Regulación.

3. Transmitir de acuerdo a los parámetros técnicos establecidos en su Autorización de Uso de Frecuencia contenida en su concesión.

4. No ocasionar interferencias perjudiciales con sus transmisiones.

5. Cumplir con las directrices técnicas que emita el Ente Regulador.

6. Cumplir a cabalidad con las normas aplicables a la prestación de los servicios concedidos.

7. Cumplir con las demás obligaciones que se establezcan en su concesión y en el ordenamiento jurídico vigente en materia de radio y televisión.

8. Para los casos de servicio público de televisión abierta cumplir con el

acuerdo de autorregulación de que trata el Artículo 168 del presente Reglamento.

Los concesionarios Tipo B que utilicen frecuencias principales para la prestación de los servicios públicos de radio y/o televisión tendrán las obligaciones establecidas en los numerales 3, 4, 5, 6 y 7 de este artículo, así como el pago del canon anual por el uso de frecuencias de que trata el numeral 1 de este artículo (énfasis mío).

Los aspectos económicos no concluyen ahí. También hay otros aspectos que establecen un régimen patrimonial especial.

El artículo 3 de la Ley 26 de 1996, modificado por el artículo 43 de la Ley 24 de 1999, señala que actividades, servicios o bienes destinados a la prestación de los servicios públicos como las de radio y televisión, no podrán ser gravadas con ningún tipo de tributo de carácter municipal, con excepción de los impuestos de anuncios y rótulos, placas para vehículos y construcción de edificaciones y reedificaciones.

Además:

Artículo 3...

“La administración de los concesionarios que prestan los servicios públicos antes mencionados, no estará sujeta a ninguna medida cautelar.

Adicionalmente, los bienes inherentes a la prestación de los servicios públicos de radio y televisión, tampoco estarán sujetos a medidas cautelares, salvo que estos bienes garanticen obligaciones contractuales contraídas por sus propietarios” (énfasis mío).

El artículo 3 del D.E. 96 de 2009 remite a que luego de adoptada la reglamentación, las concesiones se registrarán por la legislación ordinaria.

Balance:

En lo relativo a las leyes, normas y políticas públicas en las que se especifican criterios de concesión y asignación de frecuencias televisivas y radiofónicas, el asunto se presenta complejo, y por tanto es difícil que sea percibido como problema por la generalidad de las personas, pese a ser las víctimas de la pobreza de la información que se deriva de la ausencia de pluralidad y diversidad en las fuentes que controlan su suministro.

Puede decirse que la diversidad y pluralismo en la radiodifusión es un objetivo fundamental de cualquier marco regulatorio democrático, tal y como lo indica la **Declaración de Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y tv comunitaria**. En Panamá son así realmente necesarias medidas para promover la diversidad de contenidos y perspectivas, incluyendo la prevención de la concentración de medios.

El marco regulatorio reconoce y contempla medios públicos, comerciales y sin fines de lucro, pero entre estos últimos no se incluyen expresamente a los medios propiamente comunitarios. Las dificultades de orden normativo que se encuentran en la legislación panameña para dar eficacia a medios comunitarios puede observarse con facilidad, pese a la pretensión de reducir de forma simbólica los costos y pese a destinar procedimientos y formas diferenciadas para el otorgamiento de concesiones.

Con todo, lo más destacable es, precisamente, la falta de una política pública de promoción de medios comunitarios, que se evidencia en la infrecuente oferta de concesiones para la explotación sin fines de lucro.